

EL DESARROLLO MUNICIPAL COMO SUPUESTO DE LA DEMOCRACIA Y DEL FEDERALISMO MEXICANO

El sistema federal en México, durante mucho tiempo, se caracterizó por un proceso incesante de deterioro de las facultades de las entidades federativas. Este deterioro se produjo tanto en el orden normativo, donde de manera sucesiva se restaron facultades a las entidades federativas, como en el acontecer fáctico, donde también se apreció una progresiva erosión de las facultades que les correspondían, observándose, en cambio, la expansión de las atribuciones jurídicas y políticas de los órganos federales.

Con todo, el sistema mexicano continúa garantizado por la Constitución. La centralización creciente que se manifestó de manera muy conspicua en los órdenes político, comercial, financiero y cultural, está condicionada, no obstante, por las disposiciones constitucionales que reservan para los estados atribuciones importantes. A esto se adicionó, en febrero de 1983, un nuevo texto al artículo 115 constitucional que contempla un impulso crucial para el sistema federal mexicano, a través del fortalecimiento del municipio.

Para examinar el contexto dentro del que esa reforma se produjo, y su impacto en el federalismo mexicano, vale revisar algunos aspectos de nuestra organización como república democrática y federal.

La Constitución faculta al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto (artículo 73, fracción VII) y para establecer contribuciones sobre comercio exterior, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, de todos los minerales y sustancias que en vetas,

mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los terrenos. También sobre los yacimientos de piedras preciosas, sal de gema y salinas, los productos derivados de la descomposición de rocas, los yacimientos minerales y orgánicos de materiales susceptibles de ser utilizados como fertilizantes, los combustibles minerales sólidos, el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos.

Asimismo, son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales y las aguas interiores, las lagunas y esteros que se comuniquen con el mar, los lagos interiores de formación natural, las aguas de los ríos y sus afluentes, las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes cuando sirven de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas o cuando atraviesen más de una entidad federativa, las aguas de los lagos, lagunas o esteros, las de los manantiales que broten en las playas, los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores. La explotación, uso y aprovechamiento de estas aguas es también facultad de la Federación.

Igualmente corresponde al Congreso establecer contribuciones sobre instituciones de crédito y sociedades de seguro, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación y contribuciones especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos, fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza (artículos 73, fracción XXIX y 27, párrafos 4º, 5º y 6º).

Las entidades federativas participan en el rendimiento de las contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria del propio Congreso de la Unión establezca. A su vez, las legislaturas locales fijan el porcentaje correspondiente a los municipios de los ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.

Por otra parte, las entidades federativas no pueden prohibir ni gravar, a la entrada ni salida de su territorio, ninguna mercancía nacional o extranjera. También les está vedado gravar la circulación y el consumo de efectos nacionales y extranjeros con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas lo-

cales; están imposibilitadas para mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que impliquen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, y no pueden gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice (artículo 117).

Finalmente el artículo 118 establece que las legislaturas de los estados sólo con el consentimiento del Congreso de la Unión, podrán establecer derechos de tonelaje o imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

En este contexto la enunciación expresa que contiene en su nueva redacción la fracción IV del artículo 115, acerca de cómo se constituye y administra la hacienda municipal, refleja la decisión de restituir al municipio una potestad económica que actualiza uno de los supuestos básicos del federalismo; la libertad, incondicionada, de que las entidades federativas, a través de sus componentes esenciales, los municipios, ejerzan sus responsabilidades en materia económica.

Ahora bien, el progreso del municipio mexicano cuya culminación corresponde a la reciente reforma constitucional, no se limita a los aspectos económicos. Sucesivas reformas al artículo 115, a partir de 1933, han permitido la reafirmación de nuestro sistema democrático.

En efecto, en 1933 fue adicionado un segundo párrafo a la fracción primera del artículo 115. De acuerdo con esta adición, los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos designados popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que hubiesen accedido al cargo por elección indirecta, por nombramiento o por designación de alguna autoridad, no podrán ser elegidas para el periodo inmediato, y todos los funcionarios mencionados que tuvieran el carácter de propietarios, tampoco podrían ser elegidos para el siguiente periodo con el carácter de suplentes; pero los que tuviesen el de suplentes sí podrán ser elegidos con el de propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

La fracción I del artículo 115 también fue adicionada en 1947, para permitir que en las elecciones municipales participaran las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con dere-

cho al voto activo y pasivo. Este párrafo fue suprimido en 1953 cuando, al reformarse el artículo 34, se estableció el derecho irrestricto para que la mujer mexicana participara en comicios electorales municipales, estatales y federales. Conviene tener presente que, en 1937, esta reforma no fue aprobada en las legislaturas estatales, por lo que, con singular tacto político, la reforma al artículo 115 de 1947 tuvo, entre otros, el propósito de modificar la resistencia a la participación femenina que, de manera muy particular se acentuaba en las entidades locales. En la iniciativa presidencial se dijo que la reforma "permitirá ver, inicialmente, un resultado que podrá servir para que después se atribuya a la mujer una más amplia y general capacidad electoral, tanto en la esfera política de los estados, como en la correspondiente a la ciudadanía federal".

Aurora Arnáiz ofrece una explicación sociológica de la reforma:

En la posguerra de 1945, el agro mexicano quedó desmembrado debido al éxodo de braceros a los Estados Unidos. Permanecieron en los pequeños pueblecitos y en las demarcaciones, mujeres, niños y ancianos. La mujer no solamente suplía al hombre en el desempeño de las tareas agrícolas, sino que, además, participaba en las asambleas de la comunidad. Concretamente, integraba los ayuntamientos y había de participar en reuniones con otras instituciones de la demarcación. Es decir, hubo de asumir mandatos y representación política.

La fracción IV fue adicionada en 1976, y de conformidad con ella, los estados y los municipios, en el ámbito de sus correspondientes competencias, podrán expedir las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas necesarias para cumplir con los fines a que alude el párrafo 3º del artículo 27 constitucional, en lo concerniente a centros urbanos. Con la reforma de 1983, los municipios quedan facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y de zonas de reserva ecológica; controlar y vigilar la utilización del suelo; intervenir en la regularización de la tenencia de la

tierra urbana, y otorgar licencias y permisos de construcción; todo lo anterior en los términos de las leyes federales y estatales relativas.

Igualmente, en 1976 fue adicionada la fracción V, que establece que cuando dos o más centros urbanos, situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, formen o tiendan a constituir una continuidad geográfica, la Federación, las entidades federativas y los propios municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, planearán y regularán, de manera conjunta y coordinada, el desarrollo de estos centros. Esta reforma dotó a los municipios de una área compartida de acción con los órganos federales y estatales.

El primer párrafo de la fracción VIII del artículo 117 fue modificado en 1942 para sustituir la conjunción y por la conjunción *o*, pues antes de esa reforma decía que los estados no podrían emitir títulos de deuda pública y contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros; de suerte que después de la reforma se prohibía emitir títulos de deuda pública o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros. Esta reforma fue pertinente en el orden gramatical, pues sin que haya cambiado la decisión que contenía su letra original, su primera redacción era anfibológica y permitía inferir que los estados sí podrían emitir títulos de deuda pública, en tanto que no contrajeran obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, o viceversa.

Además, con motivo de las reformas de 1942, el párrafo 2º original de la fracción VIII del artículo 117, pasó a figurar como párrafo 2º de la fracción IX, y en 1946 se adicionó un nuevo segundo párrafo de la fracción VIII, de conformidad con el cual los estados y municipios tampoco podrán celebrar empréstitos si no es para la ejecución de obras destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos.

Por otra parte, y aunque no se proyectaron directamente en el artículo 115 las reformas constitucionales que introdujeron el sistema de diputados de partido en 1963, también tuvieron importante repercusión en las entidades federativas, que progresivamente lo fueron incorporando.

En efecto, una de las reformas de mayor trascendencia política que se ha introducido a la Constitución de 1917 corresponde a la creación de los diputados de partido, conforme a la adición al artículo 54, de junio de 1963.

En la iniciativa presidencial se decía que era evidente el hecho de que los diversos partidos políticos no habían encontrado fácil acceso al Congreso de la Unión. De ahí que con frecuencia se criticara, señalaba la propia iniciativa, al sistema político mexicano por su falta de flexibilidad. Para consolidar la estabilidad política, el presidente consideró importante canalizar a las fuerzas cívicas y, en particular, a las minorías agrupadas en partidos políticos para que, actuando orgánicamente y no en forma dispersa o anárquica, pudieran proyectarse en la vida pública del país.

Ese sistema mixto entonces adoptado consistió en mantener el principio de mayoría complementado por otro que se consideraba yuxtapuesto al primero, de representación minoritaria.

El debate que se llevó a cabo en la Cámara de Diputados para examinar el proyecto de reformas al artículo 54 de la Constitución, estuvo coronado por muy importantes juicios relativos a las formas y procedimientos de participación de partidos políticos, lo cual, a su vez, tuvo una honda repercusión en los siguientes años de vida política mexicana, pues permitió la participación institucional de los partidos políticos existentes, dando lugar a un remozamiento de los debates parlamentarios y a un fortalecimiento de la imagen de la Cámara y, en general, del Poder Legislativo.

El original artículo 54 establecía: "La elección de diputados será directa y en los términos que disponga la ley electoral". La adición de 1963 señaló que esa elección "se complementará, además, con diputados de partido".

Héctor Fix-Zamudio consideró esta reforma trascendental en materia de política electoral; para Miguel de la Madrid fue la medida más seria y trascendente adoptada en México, en materia de instituciones políticas desde la consolidación de la prohibición constitucional absoluta para la reelección del presidente de la República; Jorge Carpizo la explicó como el deseo de abrir las puertas a los partidos minoritarios en la Cámara de Diputados y agilizarla, y cuya finalidad concreta era mantener la estabilidad

política; para José Francisco Ruiz Massieu constituyó la primera normación partidaria en el nivel constitucional.

La aplicación del precepto reformado en 1963, dio como resultado la conformación de una Cámara de Diputados donde el debate parlamentario resurgió por la participación de los más variados grupos e intereses del país. La reforma propició una muy saludable revisión de las prácticas políticas en México, auspició muestras de disidencia que toda institución democrática requiere para subsistir, y permitió el fortalecimiento de los llamados partidos políticos de oposición.

Las reformas constitucionales a este precepto, de 1972, tuvieron como principal objetivo disminuir el mínimo necesario para obtener diputados de partido, de suerte que aquellos grupos que originalmente no habían alcanzado el 2.5 por ciento pudieran verse beneficiados con la reforma, y al aumentar a 25 el número máximo de diputados de partido, susceptibles de ser acreditados; se correspondía, igualmente, a las reformas del artículo 52, de acuerdo con las cuales el número de distritos electorales para elegir diputados de mayoría, aumentó de 176 a 198.

El siguiente paso se produjo en 1977, esta vez adicionando un párrafo a la fracción III del artículo 115, para consignar que en las entidades federativas se introduciría el sistema de diputados de minoría y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuera de 300 mil o más habitantes. La reforma de 1983 amplía aún más la participación plural en los ayuntamientos, al levantar el límite de los 300 mil habitantes por municipio, establecido en 1977.

Las reformas introducidas en 1983, además de incidir en la democratización del país, contribuyen al desarrollo de la descentralización política nacional.

En efecto, sabemos que la descentralización política es una forma de distribuir el ejercicio del poder político entre diversos entes de derecho público, por virtud de la cual puede crear y aplicar normas jurídicas en el ámbito de su competencia, y que el federalismo y el regionalismo son las formas más difundidas de descentralización política. Pero puede señalarse también al

municipio como otra expresión contemporánea de descentralización política.

Por mucho tiempo se incluyó a las entidades privadas como parte de un proceso de descentralización política. Fue esa la perspectiva de Tocqueville y más recientemente ha sido también la de Jean Dabin. Sin embargo, la ciencia política moderna ha desarrollado, como capítulo de estudio, a los grupos de presión y de interés; por lo mismo, como parte de la descentralización política debe examinarse solamente a aquellos entes que tienen potestad de crear y aplicar el derecho.

Para Jean Dabin la descentralización política puede plantearse en tres diversos órdenes: 1) en el territorio; 2) en el profesional, y 3) en el nacional o étnico. En el primer caso cabrían el Estado federal y el municipio; en el segundo las corporaciones diversas, entre las que se incluye a los sindicatos, y en el tercero los grupos caracterizados como nacionales. Según Dabin, el poder político está centralizado cuando la autoridad que rige el Estado monopoliza "junto con el cuidado del bien público en todos los lugares, de todas las materias y en todos los aspectos, el poder de mando y el ejercicio de las funciones que caracterizan a la potestad pública". Por el contrario, el mismo autor afirma que el poder está descentralizado cuando

en variable medida se admite que ciertos grupos más o menos naturales, existentes en el seno del Estado, algunas comunas, provincias, regiones, agrupamientos nacionales o corporativos, posean en propiedad determinados atributos de la potestad pública, que ejercitan por medio de órganos escogidos por ellos e independientes del Estado.

Esto es a lo que el profesor de Lovaina denomina descentralización política, que distingue de la administrativa en tanto que a ésta concierne sólo la organización de los servicios públicos del Estado.

En términos muy semejantes se expresa el tratadista argentino Germán José Bidart Campos. La descentralización existe cuando la autoridad pública es compartida por grupos sociales y políticos y, por ende, su expresión máxima se daría en el pluralismo,

donde cada persona e institución tiene "poder autónomo". En conclusión afirma: "tal es la descentralización que se conoce con el título de política, en la que el fin estatal se cumple por órganos no puramente políticos sino con la participación en la función pública, de los grupos sociales".

El problema fundamental que revisten los planeamientos de Dabin y Bidart Campos reside en el hecho de adjudicar a grupos de carácter particular o social la facultad de ejercer funciones de derecho público. Si se admite que las posibilidades jurídicas de actuar, por parte de los entes que ejercen el poder político, se traducen en la creación y aplicación de normas, se ha de reconocer también, que no existe descentralización política al margen del Estado.

Masao Maruyama distingue entre un sistema descentralizado y una sociedad asociativa. Para fincar la tipología de los sistemas políticos establece como coordenadas las tendencias asociativas y disociativas, por un lado, y las centralizadoras o descentralizadoras, por el otro. Un sistema descentralizado o centrífugo es aquel que asigna el poder "hacia afuera" hacia las regiones, mientras que un sistema centralizado o centrípeto tiende a centrar el poder en un solo centro. A su vez, en la sociedad asociativa se propende a la formación de grupos autónomos, entre los cuales se incluyen los sindicatos y las organizaciones profesionales. A la inversa, en una sociedad disociativa los individuos tienden a la desagregación recíproca. Conjugando estos elementos es posible entender que la descentralización concierne a los entes públicos, en tanto que la asociación incumbe a los de derecho privado o, incluso, de derecho social. La combinación de ambas tendencias (centralizadora o descentralizadora y asociativa o disociativa) hace posible la caracterización de los diversos sistemas políticos; por ejemplo, un sistema altamente descentralizador y asociativo, conduce a la organización federal; un sistema centralizador, pero también asociativo, lleva a la democracia centralizada; un sistema descentralizador y disociativo acerca a la anarquía y un sistema centralizador y disociativo aproxima al totalitarismo.

La descentralización política fue, durante el siglo XIX, un proyecto de organización común en los países europeos y en los emancipados del dominio español en América. Carl J. Friedrich

apunta que el autogobierno local se convirtió en el grito de batalla de los progresistas aun en los países no democráticos, como era el caso de Prusia. En el siglo actual es posible encontrar también una tendencia descentralizadora en Gran Bretaña, donde como el propio Friedrich cita, "casi todo el mundo está de acuerdo en que la reforma del municipio hace años debía haberse producido". Es por esto que establece que toda forma de federalismo denota descentralización política, pero no necesariamente todo gobierno unitario ha de ser por fuerza centralizado. Por el contrario, como en el caso de Inglaterra, es posible encontrar un proceso de descentralización política, sin que esto afecte o desvirtúe el carácter unitario del sistema. Lo anterior explica que, aun careciendo de organización federal, en las constituciones de Italia y España se haya producido una clara tendencia en el sentido de la descentralización política.

Paolo Biscaretti distingue entre la "descentralización burocrática" y la "descentralización autárquica". Aquélla es propiamente una descentralización administrativa que alude al diverso grado conforme al cual se transfieren poderes discrecionales de los órganos centrales a los órganos locales del Estado, en tanto que la segunda es una forma política que indica una transmisión de funciones públicas, tanto ejecutivas como normativas, "a los entes territoriales dependientes". Con esto se ha dado lugar en Italia, a la constitución de regiones con autogobierno constitucionalmente garantizado que no corresponden, en rigor, a los estados miembros dentro de un sistema federal, pero que tampoco coinciden con los entes territoriales menores de un Estado unitario.

En el caso español se ha advertido que la organización constitucional no es federal "pese a las direcciones que en este sentido se recibieron de los sectores socialista y nacionalista, vasco y catalanes".

Una perspectiva pesimista acerca del futuro de la descentralización aparece en la obra de André Hauriou. Francia, explica él, se encuentra bajo un régimen de centralización política absoluta desde la revolución. Por lo mismo, dentro de su organización sólo existen dos términos: "el Estado y los ciudadanos; todos los poderes políticos intermedios han sido suprimidos; no subsis-

ten más que colectividades locales o especiales, de finalidad puramente administrativa: departamentos, ayuntamientos, corporaciones públicas". Hauriou explica esta realidad a partir de la formación del Estado francés. La diseminación de la autoridad, caracterizada por el feudalismo, dio lugar a que la consolidación del Estado unitario sólo pudiera fraguarse merced a una intensa centralización política. En esa centralización encuentra el mismo autor una de las explicaciones del predominio francés en Europa durante los siglos XVII y XVIII. En Francia ni siquiera el referéndum del 27 de abril de 1969 contenía un claro propósito de descentralización política, más bien atendía a uno de orden administrativo, cuya adopción hubiese significado un mayor entorpecimiento para la gestión de las colectividades territoriales.

Esa misma tendencia centralizadora es advertida por Hauriou en Estados Unidos. Allí, señala, el proceso fue particularmente acentuado a partir de la política económica del presidente Roosevelt. Un nuevo énfasis recibió la centralización política, a partir de la lucha del presidente Kennedy contra la segregación racial, y durante la administración del presidente Johnson los programas de combate a la pobreza acentuaron, a su vez, la concentración del poder por parte de las autoridades federales.

En síntesis pueden apuntarse dos claras tendencias: una hacia la descentralización política, independientemente de que se adopte o no el modelo federal, que resulta fundamentalmente de las demandas regionales por una vida más autónoma y que se explica merced a su desarrollo cultural, económico, demográfico y político, y otra tendencia hacia la centralización política, que se advierte también con independencia del modelo federal o unitario adoptado constitucionalmente y que se explica por la debilidad regional, sobre todo en los órdenes económico, cultural y político.

En México las dos tendencias se observan merced a los diferentes niveles de desarrollo en las distintas áreas del país. En los últimos años, los mecanismos de la descentralización política se han visto reforzados, fundamentalmente, a través de instancias de descentralización administrativa.

Ese reforzamiento es más sensible ahora, con las nuevas atribuciones que la Constitución confiere al municipio, y con las

nuevas responsabilidades que el artículo 115 reformado establece en relación a las entidades federativas y la Federación misma, en lo que concierne al desarrollo municipal, convertido en elemento crucial de la democratización integral de México.