

CONCLUSIONES

Un hombre, un grupo o una raza son idealistas porque circunstancias propicias determinan su imaginación a concebir perfeccionamientos posibles.

José Ingenieros (2001)

La comunidad local es el último eslabón en la territorialización política del Estado mexicano y aunque no está expresamente reconocida como tal en la Constitución General de la República, sí lo está en ordenamientos estatales de carácter municipal, de tal forma que, por sus condiciones de urbanización, ruralización y de transición: rural-urbana, recibe una denominación política en el tablero escalafonario de categorías políticas que cada legislatura local ha establecido y perfeccionado para ese fin.

Este clasificador también tiene otra función estructural en la vida comunitaria, sirve de soporte a la escala de tipologías administrativas relacionadas con la autoridad pública de cada comunidad local, en un orden normalmente jerárquico y cuya autoridad coadyuva con el gobierno municipal.

De este modo, la comunidad local se instituye en la base de división territorial del municipio y así de su organización política y administrativa. Como entidad política, es un espacio territorial delimitado, donde se asienta y organiza una determinada población bajo la dirección de un poder. Y como entidad administrativa, es el ámbito jurisdiccional de la acción de una autoridad política.

Esta autoridad dirige y administra los intereses de la comunidad en representación del ayuntamiento, facilitándole a éste cumplir con eficacia su responsabilidad social en cada parte del municipio, pues de hacerlo con su estructura central le representaría mayores costos operativos de oportunidad, sobre todo en municipios rurales con varios centros de población dispersos y lejanos o en municipios urbanos densa y extensamente poblados.

Las limitaciones legales en que comúnmente desarrolla su actividad la autoridad comunitaria, dificultan, mas no impiden, que sea el actor político

más sensible en las interacciones del gobierno municipal con la sociedad de base y, por ende, cumple una función estratégica en la materialización de los propósitos del Estado: ejercer el poder de dominación y procurar el interés general. Para ello, cuenta con un cúmulo de atribuciones formales-legales e informales (estas últimas dotadas por la comunidad) y con atributos propios de esa posición estratégica: su integración comunitaria, su legitimidad electiva y su capacidad de movilización vecinal.

Así, con su intermediación disminuyen los riesgos de ingobernabilidad porque fortalece la capacidad de reacción y respuesta del ayuntamiento en cada lugar de la municipalidad e igualmente genera ambientes propicios a la gobernanza al darle fluidez a las sinergias comunidad-municipio e influir y facilitar los consensos y las convenciones para la toma de decisiones en el diseño e implementación de políticas.

Sin embargo, la comunidad local y su autoridad han estado al margen de la estrategia de desarrollo económico y social del país. Ambas, sólo han sido objetos pasivos de decisiones extralógicas, receptoras de visiones de arriba hacia abajo que hacen de la lejanía su virtud y de la imposición su tradicional costumbre.

La centralización que sigue activa y el federalismo que no despliega sus virtudes constitucionales son las principales causas de su relativa parálisis; sin embargo, la movilidad social, los medios de comunicación y la apertura del Estado a la participación ciudadana favorecen nuevos escenarios para ellas.

Así, en la reforma del Estado y con ánimos de cambiar viejos paradigmas políticos y sociales desde la raíz, los actores políticos y los analistas deben repensar al Estado de manera integral a partir de sus cimientos, no a la inversa como se ha venido haciendo desde la década de los ochenta del siglo pasado. Con este enfoque de abajo hacia arriba, las decisiones de cualquier nivel de gobierno tomarían en cuenta el sentir y quehacer de la comunidad local, por el simple hecho de ser la pista de aterrizaje de toda política pública y, a la vez, se remontaría la idea actual del municipio como último peldaño al que debe fortificar la descentralización. El replanteamiento estructural, por lógica, también involucraría la descentralización del municipio hacia sus componentes territoriales.

Las autoridades auxiliares municipales

El proceso del rediseño institucional de la organización política del Estado, buscaría el equilibrio funcional de cada dimensión territorial: federación, entidades federativas, municipios y comunidades locales, según su nivel de responsabilidad social, política y económica, redistribuyendo las atribuciones en función directa de las obligaciones reales de cada escalón de la pirámide.

Esto quiere decir, que la reasignación de facultades y potestades se haría en un esquema de fortalezas y debilidades, a efecto de conseguir los mejores saldos de calidad y oportunidad para la sociedad civil, en un claro y dinámico sistema de relaciones intergubernamentales que faciliten y dinamicen la conjunción de esfuerzos, recursos y la corresponsabilidad público-privada en la atención de las necesidades comunitarias y locales.

El primer paso en este propósito, es el reconocimiento constitucional de la comunidad local como el cuarto nivel en la organización política del Estado, insertándola en el marco de un federalismo distributivo, cooperativo y subsidiario que, en su nuevo tejido aliancista, iría hasta el fondo del municipio para recuperarla y fortalecerla. Al reconocerla se le dotaría de personalidad jurídica y patrimonio propios, así como del grado de autonomía que convenga a su régimen interior y, por supuesto, al sistema de pesos y contrapesos en la interdependencia de las entidades territoriales de la comunidad política nacional.

Su reconocimiento en la Constitución General de la República se puede respaldar en los avances institucionales que sobre el particular observan las entidades federativas, incluyendo al Distrito Federal. Esto, desde luego, obligaría a las legislaturas estatales a redimensionar al municipio para apalancar a la comunidad como una alternativa real en las decisiones y acciones del Estado horizontal.

Anclar los cambios en el fondo del Estado, representa el aprovechamiento de las capacidades naturales de la comunidad local, las cuales se condensan en la identidad colectiva de los individuos que la pueblan, en los objetivos comunes que comparten y persiguen y en la disponibilidad de recursos de su territorio. Asimismo, representa el conocimiento de sus debilidades para superarlas con acierto y de manera concertada con su población. La necesidad de volver los ojos a lo local para enfrentar las desigualdades sociales y económicas

producidas por la centralización, acentuadas por el neoliberalismo en los países subdesarrollados como México, ofrece la oportunidad para intentar esta posibilidad y así convertirla en la principal actora en las nuevas rutas para el desarrollo.

Con el estatus constitucional de la comunidad local, se propone particularmente para el medio rural, regular el acceso de aquellas comunidades pequeñas que sean parte de otras en el mismo territorio y con una identidad histórica común: costumbres, tradiciones, tenencia de la tierra o que no cumplan ciertos requisitos en un esquema similar al que rige para la creación de nuevos municipios: población, concentración demográfica, nivel de servicios públicos y equipamiento urbano, medios de comunicación y desarrollo económico, entre otros.

Para ello, a diferencia de los municipios, las comunidades locales ya se clasifican conforme al escalafón de tipologías expresadas en el sistema jurídico municipal, clasificación que las legislaturas estatales habrían de readecuar a los nuevos roles de esas entidades de base territorial, determinando la categoría política que fungiría como el techo para que un poblado sea declarado comunidad local.

Como no podría generalizarse el estatus para las más de doscientas noventa y tres mil localidades con que cuenta el país, según los registros del INEGI, la estrategia a seguir, en la medida de las conveniencias estatales y locales, también contemplaría un rango mínimo y máximo de habitantes de acuerdo a las características y circunstancias de cada entidad federativa.

La tarea es evitar la atomización territorial del municipio y la división indiscriminada de la identidad comunitaria; es promover la concentración de la población rural para mejorar sus condiciones de vida, a tono de lo que está sucediendo en el estado de Chiapas con la construcción planeada de ciudades rurales sustentables, asegurando así la unidad sociopolítica y garantizando la armonía en la convivencia vecinal.

En esta propuesta, no se omite señalar, pueden existir excepciones derivadas de conflictos entre dos o más localidades de un mismo territorio y que en función de la paz social y de la tranquilidad pública se estime como única vía

posible su separación de la comunidad matriz y se les otorgue la categoría de comunidad local autónoma o también derivadas de los grados de concentración demográfica, desarrollo urbano y económico que con el tiempo alcanzaron y que, por su propia autogestión, lo demanden y acrediten ante el gobierno municipal.

Los candados que se predispongan en la legislación municipal, permitirían darle sentido organizacional a la división o seccionamiento natural de los municipios porque, ese fraccionamiento, es producto de la evolución misma de la población que va acrecentando los asentamientos humanos o creando otros dentro del mismo espacio geográfico municipal, lugares habitados que con el tiempo la misma autoridad del municipio reconoce y procura con bienes y servicios públicos hasta que éstos logran su reconocimiento en los registros censales estatales y nacionales. Se trata pues, de atender fenómenos propios del crecimiento poblacional y de la movilidad de los individuos.

Al acreditarse la comunidad local como una organización política, jurídica y social, también se daría el segundo paso, cambiar el actual estatus jurídico de su autoridad, pasando de ser una autoridad auxiliar municipal a un orden de gobierno inferior al ayuntamiento y el cual, por su misma naturaleza, pudiera denominarse gobierno comunitario. Esta proposición tampoco partiría del vacío, ya existe todo un engranaje formal en las entidades federativas que rige la vida de la autoridad auxiliar y que sólo requeriría de adaptarse.

Como todo cambio, el nuevo esquema gubernativo traería consigo un rediseño institucional al interior de la comunidad y del municipio, pues en su coexistencia son y seguirían siendo interdependientes y complementarios. El nuevo estatus de la comunidad y de su autoridad, no rompería la jerarquía del municipio sobre esas divisiones territoriales, el armazón seguiría como hasta ahora, con la salvedad de que la comunidad sería actora de su desarrollo bajo la tutela de su autoridad y poniendo en juego sus ingresos y recursos territoriales.

Por ello, el rediseño correspondería a cuestiones prácticas y objetivas, estaría en función de necesidades y demandas locales. En el proceso, la delimitación de fronteras de decisión y acción entre gobierno comunitario y gobierno municipal tomaría en cuenta las ventajas comparativas de su proximidad y disponibilidad financiera.

El primero, por su involucramiento directo con la población, pudiera, de manera planeada, prestar servicios públicos básicos indispensables: agua potable, limpia y recolección de basura, alumbrado público, panteón, registro civil, mejoramiento de calles y caminos, así como promover y apoyar sistemas productivos territoriales que irían desde los familiares y grupales hasta los comunitarios, en base a sus condiciones presupuestales y conforme a los planteamientos generales del ayuntamiento; es decir, se le trasladarían esas funciones.

El segundo, siguiendo la fórmula de la subsidiaridad, compartiría la responsabilidad del primero en aquello que superara sus fuerzas económicas, amén de atender los servicios públicos con obras de mayor costo económico o que involucren a dos o más comunidades del mismo municipio, así como el diseño e implementación de políticas públicas de carácter general o sectorial.

En la organización y funcionamiento del gobierno comunitario, creemos que lo más conveniente sería la fórmula de un cuerpo colegiado en analogía al ayuntamiento para no romper el esquema de nuestras tradiciones institucionales municipales; pero, la semejanza estaría en relación de un ayuntamiento realmente democrático, lo cual exige una nueva reforma constitucional que establezca los principios de la elección individualizada de sus miembros como de alguna forma acontece en los estados de Nayarit y Guerrero, y de la reelección inmediata en un sistema de premios y castigos.

Así, en esa lógica, el gobierno comunitario se integraría de un presidente, un síndico y el número de regidores que las reglas de cada entidad federativa determinen, siguiendo el ejemplo de las juntas municipales de los municipios del estado de Campeche que, a nuestro juicio, camina a la vanguardia nacional. Ese cuerpo colegiado también funcionaría en sesiones y comisiones para cumplir con el cuadro de atribuciones y obligaciones que las leyes locales le mandaten.

La denominación de este ente gubernativo, pudiera ser lo de menos; sin embargo, para darle sentido y orden a nivel nacional, la propuesta considera la conveniencia de establecer los principios generales en la Constitución Federal a modo de lo que sucede con las reglas que rigen para el gobierno municipal, evitando de esta forma la proliferación de nomenclaturas como

sucede actualmente en el panorama de las autoridades auxiliares, variantes propias del ejercicio de la autonomía de cada Congreso estatal.

El concepto de junta, por su acepción, parece el más apropiado, sobre todo si se considera la estrecha relación de la autoridad y la población en el ámbito de la comunidad local, cuya dinámica cotidiana los une, invariablemente en un círculo conflictivo de intereses, para atender los asuntos de la colectividad y darles solución de manera concertada. El vocablo junta procede del verbo juntar y sus acepciones: unir o ensamblar dos o más cosas, en un sentido de aproximaciones epistemológicas, podrían equipararse a uncir o ayuntar, origen semántico del término ayuntamiento.

Además, la palabra junta es recurrente en la arena comunitaria y por tanto de mayor conocimiento en la población. Su aplicación no sería ajena a las prácticas y usos de la comunidad sino consistiría en el rescate constitucional de una institución que en los municipios de algunos estados ya es una realidad formal y práctica desde hace tiempo.

Bajo este argumento, tal vez no tendría el mismo impacto social y político generalizar los conceptos alcaldía o concejo, de uso exclusivo en la legislación de los estados de Quintana Roo y Zacatecas, respectivamente.

Este proceso estaría incompleto si no se instituye la elección popular del gobierno comunitario dentro del marco de la función electoral de los institutos estatales electorales, a modo de lo que acontece en los estados de Campeche y Tlaxcala. De esa manera, se regularía la participación de los partidos políticos, las candidaturas independientes, la jornada electoral que se realizaría en la misma fecha de la elección de los ayuntamientos y la reelección inmediata.

Lo mismo sucedería si no se le transfirieran recursos financieros suficientes para apalancar su operatividad, lo cual se haría bajo los criterios de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas. La acción del gobierno comunitario con el perfil de actor principal en el desarrollo de la comunidad local, requiere de una administración pública con estructura orgánica y ocupacional mínimas indispensables; de lo contrario, no se estaría profundizando en la descentralización y en la democratización, y los cambios quedarían simplemente en el formato legislativo o en el discurso

de los políticos, lo que a nadie convendría si realmente se aspira a encontrar alternativas para trabajar por la justicia social, el rescate del bienestar de las mayorías de la población y por contrarrestar los efectos negativos de la globalización.

La propuesta observa dos ambientes en su concreción posible; por una parte, los vientos mundiales de volver los ojos hacia lo local soplan a su favor, en cuya vertiente teóricos y políticos han trabajado y trabajan para reformar al Estado nacional. Los políticos mexicanos también han transitado y transitan por ese camino, con avances en la descentralización y la democratización del país.

Por la otra, los tabúes, prejuicios y tradiciones centralistas de nuestra sociedad siguen activados e interfiriendo en la profundización de esos procesos que, por salud nacional, deben avanzar irremediamente. Cabe destacar que la opción planteada no trata de la creación ni experimentación de algo nuevo, las instituciones de que hablamos están ahí, únicamente falta dinamizar su existencia en la medida del Estado horizontal que deseemos tener en el futuro.

En fin, la redimensión territorial del Estado hasta la comunidad local, no es sólo responsabilidad de los actores políticos que toman las decisiones en los congresos ni de los actores burocráticos que las ejecutan, sino también de la sociedad civil. De una sociedad civil que cada vez participa con mayor organización y profesionalización en los asuntos públicos, tanto al empujar al Estado a la creciente apertura ciudadana como al gestar escenarios para el debate y la propuesta, al protocolizar acuerdos para la agenda de políticas y al intervenir en la transparencia y en la rendición de cuentas.