

LA REALIDAD DEL MUNICIPIO MEXICANO A LA LUZ DEL PLURIPARTIDISMO Y EN VÍSPERA DEL SIGLO XXI*

JUAN DAVID PASTRANA BERDEJO

Un aspecto medular que en los últimos años ha tenido una gran relevancia en la vida jurídica, social y económica mexicana, es precisamente el ubicado en el artículo 115 de nuestra Constitución: El Municipio.

Ahora bien, ¿qué es el Municipio? Existen infinidad de definiciones (ninguna legal), pero bástenos aquí citar una de ellas: El Municipio es la institución jurídica, económica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad primaria y vecinal, que está regida por un ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política de un Estado.

Esto es, el Municipio: (1) es una institución de carácter jurídico, económico, político y social; (2) es una institución territorial que cuenta con una jurisdicción espacial definida; (3) tiene como finalidad organizar la satisfacción de intereses primarios resultantes de la convivencia social, esto es, que se originan por el hecho de la vecindad de los individuos; y (4) en muchas ocasiones es considerado como la base de la división territorial y de la organización política de los Estados (en México así lo determina el artículo 115 Constitucional, al que nos referiremos constantemente).

Existen otros términos que continuamente se confunden con el de Municipio, que son ayuntamientos y cabildos. Sin embargo, cuando hablamos de Ayuntamiento nos referimos a ese órgano colegiado, deliberante que asume la representación del Municipio y está integrado por el Presidente Municipal, él o los síndicos y los regidores; los síndicos cumplen tareas meramente jurídicas y a los regidores se les encomiendan comisiones específicas por ramo. A este conjunto de personas se les denominan ediles. Se entiende, pues, por Ayuntamiento, a la corporación que ostenta la representación legal del Municipio y

* Impartida en la Universidad Complutense de Madrid, el 25 de mayo de 1999.

tiene encomendado el gobierno y administración de los intereses públicos en su territorio.

Por su parte, el cabildo lo constituyeron los gobiernos de las ciudades bajo el régimen de la Colonia; durante la Conquista, cuando se fundaba una ciudad, se nombraban a los miembros del cabildo, éste se reunía habitualmente cuando menos una vez a la semana para deliberar sobre asuntos de la ciudad. En la actualidad sólo se conserva la expresión "Sala de Cabildos" o "Reunión de Cabildo" para referirse al lugar en que normalmente sesiona el Ayuntamiento o a la ocasión en que éste sesiona, pero su sentido original se ha perdido por completo.

La enorme actividad que desarrolla el Municipio tanto en lo político como en lo económico, social y cultural dentro del Estado es la que ha propiciado que un gran número de juristas, sociólogos, politólogos, economistas, historiadores y, sobre todo, legisladores, lo analicen y estudien con pasión, a fin de proponer nuevas alternativas para el mejor funcionamiento interno y externo del mismo.

La importancia actual del Municipio en México es indiscutible; las reformas sufridas por el artículo 115 en los años de 1983 y 1987 demuestran que se pretende alcanzar una autonomía política y económica del mismo, de conformidad siempre con los sueños de nuestros constituyentes de 1917.

Sentadas estas bases, en esta ocasión me referiré muy brevemente a los antecedentes históricos del Municipio, para pasar a analizar su realidad a la luz del pluripartidismo y lo que se espera (o cuando menos yo espero) del mismo para el siglo XXI.

El Municipio es una organización política de antecedentes remotos. Tal vez su origen sea la organización de los primeros pobladores de la tierra, quienes por necesidades de defensa se unían para hacer frente a los enemigos, que eran en ocasiones los animales, la naturaleza misma a la que temían y otros núcleos de habitantes con quienes disputaban, principalmente, su territorio. Sin embargo, hay quien considera que el Municipio es una creación legal, que no existe el Municipio sin una ley que le dé nacimiento.

Así, la sociedad primitiva garantizaba la seguridad de su territorio y de sus semejantes, así como el orden público, la justicia y la prestación de algunos servicios públicos. Las sociedades primitivas necesitaban de un sistema de gobierno y una serie de normas o leyes para administrar sus bienes y los servicios que ofrecían a sus habitantes.

Nace así lo que siglos más tarde fructificaría en diversos sistemas municipales, como el griego y el romano y que tanta importancia tienen en los regímenes occidentales modernos. A partir de esos sistemas de gobierno las ciudades evolucionan notoriamente.

En Grecia nace la *Polis* o ciudad, se dictan leyes por encima de la voluntad de los gobernantes; los ciudadanos tenían voz y voto. El municipio romano se caracterizó por tener cuerpos edilicios y los ediles tenían facultades y responsabilidades para gobernar la ciudad.

Puede decirse que el origen del municipio mexicano viene de Roma. El pueblo romano, en sus conquistas iba estableciendo los municipios como formas de gobierno. Los romanos dominaron Asia menor, el norte de África y parte de Europa, sobre todo en donde actualmente se encuentra España; aquí se estableció el Municipio y perduró a pesar de las dominaciones árabes y la existencia de las monarquías.

El descubrimiento de América, la colonización y su conquista, trajeron como consecuencia que Hernán Cortés estableciera el primer Municipio y cabildo formados a la usanza del derecho español de la Edad Media, en la Villa Rica de la Veracruz, el 22 de abril de 1519.

Su fundación obedeció, más que para establecer el sistema jurídico español, a la intención de legalizar los actos de conquistador de las nuevas tierras descubiertas. Así nació el primer ayuntamiento en América, en un acto legalista de Cortés apoyado unánimemente por la voluntad de sus acompañantes, "hasta que su magistrado otra cosa mandare". Según Bernal Díaz del Castillo, "fueron primeros alcaldes Alfonso Hernández y Francisco de Montejo." Estos fundadores acordaron poblar la Villa Rica y trazaron la iglesia, la plaza, las atarazanas (cobertizos) y una fortaleza.

Se crearon algunos municipios más, el segundo de ellos fue fundado también por Cortés y fue el de Coyoacán, surgido a la caída de la Gran Tenochtlán, el día 13 de agosto de 1521. Recordemos que estos municipios nacieron no como organizaciones políticas producto de exigencias locales, sino como instituciones jurídico-políticas de dominación, como títulos legalizadores de los conquistadores.

La Constitución de Cádiz de 1812 provocó cambios importantes en la Colonia y asentó las verdaderas bases para algunas características del Municipio Mexicano, como la designación de alcaldes, regidores, procuradores y síndicos. Se señalan ahí las condiciones para que cada comarca contara con, cuando menos, un ayuntamiento; así se organizaron los primeros ayuntamientos.

Las constituciones de 1824 y 1857 incurrieron en una gran omisión: para nada hicieron referencia a la institución municipal; la organización municipal queda intacta, ya que no señalan los requisitos para la conformación de municipios, sólo se concretan a señalar que éstos deberán formarse y funcionar de acuerdo a las leyes y reglamentos correspondientes.

El Municipio llegó a México al siglo XX debilitado en todos sus frentes. Sus limitadas atribuciones estaban formalmente señaladas por las constitucionales locales y cubrían, en general, 5 áreas distintas: (1) preparar los procesos electorales; (2) cobrar impuestos y remitir su monto al Estado o a la Federación; (3) cuidar de la policía; (4) administrar los establecimientos de instrucción primaria; y (5) vigilar el funcionamiento de los servicios públicos.

Pero cada una de estas funciones se ejercía, con excepción de Nuevo León e Hidalgo, bajo la vigilancia de los jefes políticos, que se habían convertido en la verdadera autoridad para la vida comunal mexicana.

El Municipio ha sido, no obstante, la única institución colonial que ha sobrevivido —así sea superficialmente— a todos los cambios. Sólo el Municipio se ha sostenido como base de la organización del gobierno, a pesar de las mudanzas de la historia. Es necesario aclarar, sin embargo, que se ha tratado de una supervivencia precaria: el Municipio nunca ha abandonado su sitio entre las instituciones del Estado, pero su papel ha cambiado considerablemente.

Para no cansarlos con historia, hasta aquí dejaré el aspecto de antecedentes y pasaré a referirme también brevemente al pluripartidismo.

Por pluripartidismo debemos entender todos aquellos sistemas en los que tres o más partidos políticos se encuentran en capacidad de intervenir en la formación de gobiernos de coalición. En México existen tres partidos principales (PRI, PAN y PRD), dos partidos llamémosle chicos (PT y PVEM), uno de reciente creación (el de Camacho, PCD, Partido del Centro Democrático), otros en etapa de creación (PCD, Partido de la Convergencia para la Democracia, FLM, Frente Liberal Mexicano Siglo XXI; PSN, Partido de la Sociedad Nacionalista; POAR, Partido de la Organización Auténtica de la Revolución, PAS, Partido Alianza Social; PDS, Partido de la Democracia Social y UNO, Unión Nacional Opositora), además de los 4 que perdieron su registro últimamente (PARM, FCRN, PPS, PDM). Ahora, las coaliciones en el gobierno y la oposición constituyen una necesidad.

Según algunos cálculos no muy conservadores, quizá puedan tener registro hasta seis organizaciones, con lo cual subiría a once el espectro partidista del país. Hay que reconocer que en un contexto de alta movilidad política y cambios dentro y fuera de los partidos, como el que se empieza a producir en México, resulta muy explicable tener rupturas y reacomodos que desembocan en nuevas iniciativas de partidos.

Por ejemplo, entre los solicitantes de registro existen dos claras escisiones del PRI. Por una parte Convergencia por la Democracia, que encabeza el ex gobernador de Veracruz Dante Delgado, y por la otra, el Partido de Centro Democrático, que tiene a Manuel Camacho como su principal impulsor. En una cercanía al PRI también se puede ubicar al Frente Liberal Mexicano Siglo XXI, que se integra por un grupo de masones.

Otra vertiente es la de los partidos que se reconvierten después de haber perdido su registro, como es el caso del viejo PARM, que hoy trata de resurgir en dos nuevos partidos, el de Sociedad Nacionalista y el de la Organización Auténtica de la Revolución Mexicana. En el mismo caso se encuentra el PDM, que hoy quiere volver al *ring* con el nombre de Partido Alianza Social.

Una escisión del PRD es la del esfuerzo de Gilberto Rincón Gallardo, que organiza un partido con la denominación de Democracia Social.

El último de los solicitantes es UNO, Unión Nacional Opositora. Tres de estos partidos tuvieron el registro de agrupaciones políticas en 1996, se trata del Frente Liberal, la Sociedad Nacionalista y Convergencia por la Democracia.

Además de los nuevos partidos, también han solicitado al IFE el registro como agrupaciones un total de 46 organizaciones de todos los colores y sa-

bores políticos: grupos de mujeres, campesinos, indígenas, trabajadores, sinarquistas, jóvenes, etcétera.

Los nuevos partidos, y también los dos pequeños que hoy tienen registro (PT y PVEM), tendrán su prueba de fuego en el año 2000, de tal forma que los que logren saltar ese obstáculo, que en términos de votación representa 2%, podrán pensar en algún tipo de futuro. Sin duda, el camino más exitoso para un partido nuevo y pequeño es buscar una alianza con alguno de los tres grandes partidos, con lo cual podría aspirar a tener un grupo de legisladores y algunas otras posiciones. En el caso contrario, mantenerse aislado y entrar a la cosecha de los votos puede significar un alto riesgo, sobre todo porque los tres partidos grandes se van a jugar casi el todo por el todo para ganar la Presidencia de la República, lo cual significa: estructura territorial, recursos económicos millonarios, reconocimiento de los electores, porcentaje alto de voto duro, precandidatos presidenciales en buena posición, y experiencia de gobierno en territorios importantes del país.

Sin embargo, la gran ausente en la historia del Municipio en México ha sido, es y sigue siendo la carencia de instituciones políticas estatales.

Prueba de ello son las palabras de Manuel Camacho Solís en una entrevista publicada en el diario *La Jornada*, en donde a pregunta expresa del reportero en el sentido de:

—Pero ustedes pueden fraccionar el voto.

Contestó:

—Al contrario. Estamos a favor de una coalición para el 2000. Así nace el partido, no buscando un pedacito de la Cámara de Diputados, ayuntamientos, sino como una fuerza que va a obligar a todos los demás a reposicionarse ideológicamente.

Además, y en virtud de la apertura pluripartidista existente en México, en donde un 20 o 30% (según de donde se tomen los datos) de los municipios son gobernados por partidos de oposición al régimen presidencial, el Municipio ha adquirido actualmente una importancia tal, que es causa de diversas leyes muy discutidas y de grandes noticias diarias (recordemos las llamadas leyes Fox y Bartlett, los distintos foros de consulta, los llamados municipios independientes de Chiapas y, en fin, las noticias diarias sobre el tema).

A la vuelta de la esquina está ya el siglo XXI y, aparentemente, no va a pasar absolutamente nada e iniciaremos dicho siglo bajo el mismo sistema municipal. Es por ello que me atrevo a hablar un poco sobre la realidad de nuestros municipios y prever qué pasará con ellos a partir del año 2000 o 2001, inicio del nuevo siglo.

Ahora me concretaré a tratar de analizar la realidad de nuestros municipios.

Para nadie es un secreto que el llamado neoliberalismo mexicano ha generado un verdadero desequilibrio social y económico, cuyo resultado se encuentra en el gran número de mexicanos que carecen de lo más elemental, sobre todo en los llamados municipios “pobres” (que por cierto, son la inmensa

mayoría de ellos), así como la aparición de unas cuantas familias que nadan en la abundancia.

El municipalismo es un problema que nos aqueja a todos por igual, ya que en México se calcula, según datos proporcionados en el Centro Nacional de Desarrollo Municipal, dependiente de la Secretaría de Gobernación y por el Sistema Nacional de Información Municipal, que aproximadamente 100 millones de mexicanos viven en ellos, además de los 20 que habitamos en el Distrito Federal. Pensando así, debemos afrontarlo al entrar en el próximo siglo.

Tradicionalmente, los servidores públicos municipales y, en especial los presidentes municipales mexicanos, han violado incansablemente la legalidad, la justicia, la moral, la economía y todos los demás aspectos sociales que tanto nos afectan; no ha habido la suficiente cooperación vecinal, precisamente porque siempre se ha buscado el beneficio personal y no el de la comunidad, salvo muy honrosas excepciones. Cada presidente municipal, aprovechándose precisamente de la ignorancia de la sociedad y del "amiguismo", ha llenado de demagogia sus encargos.

El pluripartidismo es una realidad en México, como se desprende de los datos proporcionados tanto por la dependencia mencionada, como por los principales partidos políticos de oposición (PAN y PRD) y, gracias a él, o a un buen manejo de él, será posible salir de la pobreza e ignorancia. Desgraciadamente, aún es incipiente, en comparación con los demás cargos de elección popular (en la Cámara de Diputados, 238 son del PRI, mientras 262 pertenecen a la oposición; y en la de Senadores, 76 son del PRI y 52 de la oposición).

La Constitución de 1917 finalizó de hecho el largo proceso de concentración institucional del poder, que había consumido más de 100 años atrás. Con ella, los municipios vieron definitivamente reducida su área de competencias al ámbito de los servicios requeridos por los poblados, sin mayor presupuesto que el otorgado por las legislaturas locales y bajo las leyes y el control dirigido por los gobiernos de los Estados. Se libraron, eso sí, de los jefes políticos, pero sólo para quedar en manos de los gobernadores y de los nuevos aparatos políticos partidarios conferidos por la familia revolucionaria.

Hablando del artículo 115 constitucional, está conformado por 8 bases conforme a las cuales se rigen los municipios, base de la división territorial de los Estados libres y soberanos.

Inicia este artículo diciendo que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes: (8).

A partir de su creación en 1917, el artículo 115 ha tenido varias reformas importantes, entre las que cabe destacar las siguientes:

1) La de 1946 que otorgó a la mujer el derecho a votar y ser votadas en las elecciones municipales, antes de que se les diera plena participación en los procesos nacionales (1953).

2) La de 1983, que: a) elevó a rango constitucional los lineamientos sobre suspensión y desaparición de ayuntamientos; b) ratificó la libertad municipal en su régimen hacendario; c) se estableció el sistema de representación proporcional; d) se determinó la competencia municipal en materia de desarrollo urbano; y, sobre todo e) se otorgó a los ayuntamientos facultades para expedir, de acuerdo a las bases de las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

Esta última facultad (la de "legislar" en el ámbito de su competencia) se ha convertido en una mina para los presidentes municipales y es por ello que actualmente es un puesto tan peleado. Hasta antes de esta reforma, los presidentes municipales eran designados más por simpatía que por su afiliación partidista, aunque casi todos ellos eran del PRI, la gente no votaba por otro partido, ni los políticos tenían interés en ser votados para estos puestos que casi siempre eran "simbólicos"; además de que no podían manejar libremente su hacienda municipal.

La fracción IV faculta a los municipios para administrar libremente su hacienda, pero no es un secreto que el mayor ingreso de ellos se deriva de las participaciones federales, determinadas por los gobernadores de los estados (bueno, por los Congresos locales).

¿Cómo se establecen estas participaciones? 1) Un porcentaje del ingreso repartible se distribuye en función directa del número de pobladores de cada entidad federativa y, a su vez, de cada Municipio; 2) otro porcentaje (aquí el control político de cada Estado) obedece a la distribución derivada de una fórmula que se obtiene en función de la actualización histórica del impacto que se causó a los tributos municipales las haciendas de los estados y los municipios.

Existen dos fondos municipales: 1) el general y 2) el de fomento municipal. Claro, a través de los ingresos extraordinarios y otros recursos como la reasignación (esto es, el dinero que no estaba previsto originalmente para determinado Municipio, sino a la Federación, o a los Estados y se reasigna a determinado Municipio, para, principalmente, el control político; ejemplo: Chiapas).

Para entender cabalmente el problema municipal actual, tenemos que hablar, forzosamente, del famoso federalismo o nuevo federalismo mexicano. Para hablar de él, es conveniente dividirlo en 4 esferas y así tendríamos: 1) Federalismo político; 2) Federalismo económico; 3) Federalismo social, y 4) Federalismo cultural.

Siempre refiriéndonos sólo al aspecto municipal, podemos decir:

Del Federalismo político: para fortalecer el federalismo, es necesario analizar diversos temas que influyen en el desarrollo de la descentralización polí-

tica, cuyas características comunes permiten considerar al federalismo como una técnica con objetivos de descentralización del poder político. Estos temas son, entre otros: a) descentralización de funciones o la fragmentación del poder (recordemos aquí el pensamiento de un ilustre constituyente, el señor licenciado don David Pastrana Jaimes: En España, señores, a pesar de que hay un rey, yo creo sinceramente que aquel rey de España había de querer ser Presidente de la República Mexicana, porque aquí tiene más poder el presidente que un rey, que un emperador); b) la redistribución de competencias (debemos propugnar por entregar o devolver a los municipios todas aquellas atribuciones relacionadas con su función primordial: el gobierno directo de la comunidad básica o vecinal); c) la autonomía de las estructuras organizativas (además de la redistribución de competencias, se necesita algo que es más importante y trascendente: la distribución o delegación de la autoridad misma, para remarcar la diferencia entre simple competencia y autoridad); y d) la modernización administrativa (esta modernización debe contemplar: (I) acercamiento de la administración pública a los gobernados; (II) descentralización de recursos y responsabilidades sin desarticular funciones y servicios; y (III) fortalecimiento de la capacidad administrativa de los servidores públicos municipales).

Esto significa llevar la toma de decisiones al lugar en donde se localizan las necesidades y los problemas, alentar en el servidor público y en la administración pública en general, una auténtica cultura de servicio a la ciudadanía y promover cauces de participación a la sociedad civil: ¿en dónde? Precisamente en el Municipio.

Desgraciadamente aún no están los municipios y los gobiernos locales plenamente preparados para asumir las nuevas responsabilidades, por lo que se deberá capacitarlos de inmediato.

La sociedad mexicana no quiere saber más de políticas implantadas desde el centro, el pueblo está cansado de ver el largo camino sin fin hacia la democracia, está asediado de políticas infructuosas; lo que las comunidades de México quieren es ver los frutos y provechos, las acciones firmes que se traduzcan en bienestar social; al individuo ahora sólo le interesa tener un trabajo seguro y un salario justo que le permita vivir a él y a su familia con dignidad, quiere ver que la administración pública municipal llegue hasta su hogar, quiere ser escuchado y que se le brinden amplias oportunidades de superación.

Del Federalismo económico: es la forma de propiciar un desarrollo regional más equilibrado, de crear una mayor participación popular en la economía, es desconcentrar a la economía desde su estructura centralista.

Los principales problemas económicos de nuestros municipios son, entre otros: 1) una política diseñada e instrumentada centralmente, sin participación estatal y, menos aún, municipal; 2) la falta de una política de desarrollo regional (salvo muy escasas excepciones); 3) la excesiva concentración de competencias y funciones en el nivel federal; 4) debilidad fiscal y financiera de los gobiernos municipales; 5) la casi total dependencia de los municipios de unos pocos rubros de la participación de los ingresos federales, que, además, son

insuficientes; y 6) las limitaciones para que los municipios puedan contar con fuentes impositivas y recursos adicionales propios para solventar sus necesidades.

Es por ello que debemos propugnar por: 1) delegación de impuestos a municipios (la Federación retiene para sí cerca del 80% del total de los impuestos; mientras que a los estados se les designa un 16% y, por último, a los municipios les corresponde tan sólo el (4%); y 2) transferencia de recursos y autonomía para su manejo (se debe dejar a los gobiernos municipales el decidir el ¿cómo?, ¿cuándo? y ¿dónde? se deberán aplicar los recursos asignados, pues resulta totalmente arbitrario que aparte de que se les da una miseria, todavía se les diga lo que deben hacer).

Por lo que respecta al Federalismo social, a nadie escapa la idea de que no es suficiente el fortalecimiento municipal desde el punto de vista político y económico; es indispensable, además, una mayor participación popular en las decisiones y ejecución de programas de gobierno, en donde los habitantes de cada región han de ser quienes determinen, fundamentalmente, los planes de desarrollo municipal. Debemos acabar con el paternalismo; si queremos hijos fuertes, debemos ser fuertes; si queremos hijos débiles, démosles todas las facilidades para ello.

Del Federalismo cultural diremos que la descentralización cultural es parte medular en el desarrollo nacional. La cultura está integrada en todas partes, pero, desgraciadamente, en nuestro país es mucho lo que falta para contar con una sociedad culta: grandes e innumerables problemas lo han impedido, como son: la poca información en materia social, económica, cultural y política que se aporta a la sociedad, el bajo nivel de enseñanza que se tiene en la mayoría de las escuelas rurales, el desinterés mismo de la gente por estar bien informados (nos conformamos con los noticieros de radio y televisión) y otros muchos. Desgraciadamente en el ámbito municipal (sería absurdo negarlo), en muchas ocasiones la falta de preparación de sus servidores públicos provoca su incompetividad para dar solución a los problemas que le plantean los vecinos. No hablemos ya de las zonas indígenas, que al ser ignoradas por los gobiernos y la sociedad, se ven hundidas en una situación de deplorable miseria, olvido, crisis social, económica y cultural; sufren, pues, desabasto de víveres, de herramientas de trabajo, de atención médica y de tantas y tantas cosas de que disfrutamos quienes vivimos en grandes ciudades o municipios "ricos".

En resumen, para lograr el fortalecimiento municipal que tanto deseamos es necesario dotar a los municipios de las facultades legales, de los elementos jurídicos, administrativos, técnicos y financieros suficientes para que pueda abordar los servicios públicos mínimos a que todo municipio está obligado. Esto es, se debe impulsar la descentralización política, económica, social y cultural hacia los municipios; éstos deben crear las bases y la infraestructura adecuada para seguir paso a paso el desarrollo nacional e impedir rezagos en algunos municipios, como en la actualidad.

Si el federalismo mexicano se diseñó al principio para la reunión de estados independientes, más tarde se convirtió en un procedimiento para organi-

zar los aparatos de control nacional; las verdaderas instituciones no estaban en los estados sino en los gobiernos municipales. La formación del Estado Nacional condujo a un federalismo gobernado por los aparatos centrales. De ahí proviene su fuerza, pero también su tendón de Aquiles.

Antes de concluir, quisiera tocar un aspecto que para todos es conocido y a veces inquietante: el aspecto moral de los servidores públicos municipales mexicanos.

Una forma de racionalizar la política es hacer que se someta no sólo a reglas jurídicas, sino a determinadas reglas morales que son expresión de una conciencia moral colectiva.

Parto de un hecho social demasiado frecuente en México en nuestros días: la crítica y más particularmente la descalificación de determinados comportamientos de diversos servidores públicos municipales por ser "inmorales". Los ejemplos son numerosos: prometer una cosa y luego hacer otra, el tráfico de influencias, el nepotismo abierto o escondido, no dirimir bajo ningún concepto, emplear el dinero público en gastos suntuarios o de la familia del servidor público municipal.

El problema es que las sociedades exigen a sus servidores públicos municipales cada día más no sólo que sean "legales", sino que sean "morales"; esto es, que respeten una serie de normas que no son jurídicas, pero que se consideran importantes para tener una vida política más sana y razonable.

Es por ello que: en primer lugar, todo funcionario municipal debe asumir, en principio, la moral social mayoritaria que se expresa en las leyes como voluntad general.

En segundo lugar, la inmoralidad de la vida política, aunque tenga sus indudables especificidades, es consecuencia y reflejo de una inmoralidad más amplia. Esto es, los servidores públicos municipales son, en definitiva, hijos del sistema y cuando actúan, a veces o no siempre, reflejan esos condicionamientos "inmorales" del medio del que provienen y en el que sirven.

En tercer lugar, la inmoralidad de la vida municipal se debe, entre otros motivos, a que los servidores públicos municipales tienen demasiadas potestades discrecionales, que no están controladas por normas jurídicas.

Además hay una moralización de la vida política que tiene una dimensión personal inevitable. Todo servidor público municipal puede hacer que su moral personal "medie" su actuación política.

Todo servidor público municipal debería seguir las exigencias morales que demanda una mayoría social para ordenar la actividad política o de los políticos.

El problema grave es, entonces, dilucidar qué concreta moral social se les puede o debe exigir a dichos servidores públicos. Elaborar un Código moral para los servidores públicos municipales suena como un "imposible".

En principio creo que la "sensibilidad democrática" de todo servidor público municipal que no vive egoístamente la política, le puede permitir determinar cómo debe actuar, más allá de lo que las leyes exigen, de acuerdo con lo que quiere su pueblo.

Esta sintonía "moral" de los servidores públicos municipales con las mayorías sociales se constata o desdice en las elecciones municipales. Es decir, cuando éstos no hacen lo que deben reciben su "castigo" a través de cierta "deslegitimación" que consiste, generalmente, en que su partido reciba menos votos en las próximas elecciones.

PROPUESTAS CONCRETAS PARA EL MUNICIPIO MEXICANO DEL SIGLO XXI

Yo sé que en opinión de varios expertos, como ustedes, ya existe un gran número de acertadas disposiciones normativas tendientes a regular todo lo que aquí se ha dicho, lo que pasa es que dichas disposiciones no se cumplen, demostrando con ello que de nada sirven las mejores leyes si no hay voluntad gubernamental para aplicarlas y conciencia popular para acatarlas.

Sin embargo, sería conveniente tomar en cuenta lo siguiente:

1) La solución de los problemas municipales no debe buscarse en el Poder Ejecutivo sino en el Legislativo. Éste ya tiene las herramientas necesarias para el nuevo federalismo; tan sólo es conveniente apoyarlo decididamente, armarlo de las iniciativas necesarias para legislar a favor de los municipios. Entre estas reformas, se debe incluir la facultad para concesionar a los particulares la prestación de los servicios públicos, dejando al Municipio la facultad de supervisión de la prestación de los mismos. Actualmente no está prohibido, pero muy pocos municipios ejercen esta facultad por no estar expresamente incluida en la Constitución.

2) Se debe contar con Congresos locales que sean el espacio del debate político, del análisis y de propuestas claras, así como el precursor en el cambio de siglo.

3) Se debe confiar plenamente en la institución municipal para que sea la verdadera usufructuaria de todos los servicios que presta.

4) Tanto la Federación como los estados, cuando tomen alguna decisión que afecte o pueda afectar al Municipio, deben consultarlo: por ejemplo el caso de inversiones extranjeras en determinado Municipio (ya que es el Municipio quien gasta en equipamiento de agua, luz, carreteras y otros y es la Federación quien cobra los impuestos).

5) Se debe incrementar la participación social en el Municipio, preparando en la cultura política a todos los vecinos, por ejemplo, implantando programas efectivos de servicio social universitario y profesional.

6) Se debe evitar el control político de los estados sobre los municipios al estar facultados los primeros para determinar anualmente las bases, montos y plazos para el otorgamiento de las participaciones federales (claros ejemplos lo constituyen las famosas leyes Fox y Bartlett).

7) Es conveniente la creación de la figura del procurador de los vecinos (similar al presidente de la comisión de derechos humanos).

8) Es preciso determinar que en aquellos municipios son cuerpos edilicios numerosos, se cuente con una plena participación de la oposición.

9) Para evitar conflictos, debería existir una definición del Municipio.

10) Debe promoverse la verdadera autonomía municipal.

11) Debe unificarse la gran diversidad que existe en las legislaturas locales, aunque esto traiga como consecuencia diversas discusiones sobre la autonomía de los estados.

12) Se debe legislar en el sentido de que la calificación electoral sea hecha por ciudadanos apartidistas.

Esto es, para que el Municipio Mexicano florezca en el siglo XXI y sea una realidad social, económica, política y cultural, el Congreso de la Unión, los congresos locales, los partidos políticos y la sociedad entera debe afrontar el reto que representa una verdadera descentralización. El trabajo en conjunto de todos los mexicanos deberá consistir, precisamente, en transformar al Municipio, para integrarlo al Estado y a la Federación y para hacerlo más justo, eficiente y democrático.

Recordemos, México —no su gobierno— será más fuerte cuando tenga gobiernos municipales más poderosos.

Para concluir, nunca estará de más recordar lo que México es y ha sido —y no sólo lo que México fue—, con el propósito deliberado de evitar el sobresalto de descubrir, en los albores del siglo XXI, que en materia municipal, nunca salimos del siglo XIX.

Muchas gracias