

La Problemática Municipal en México Algunas Reflexiones en Torno a la Importancia de su Estudio

Bernardo Olmedo Carranza*

El presente ensayo tiene como interés primordial presentar una serie de reflexiones en torno a la importancia que merece el estudio de la problemática municipal en México.

Aun cuando el municipio es considerado como el núcleo de la división política-administrativa-territorial de nuestro país, consagrado así en la Constitución Política de 1917, poca atención le han otorgado no sólo los estudiosos de los problemas nacionales, sino también los mismos gobiernos de la época posrevolucionaria.

El carácter centralizador de nuestro sistema económico y político se ha traducido en una real pérdida de soberanía y de capacidad para la autorreproducción del municipio, convirtiéndolo en la antítesis del ideal constituyente del municipio libre.

Sólo en los últimos tiempos parece haber renacido el interés por el municipio en el marco de una idea descentralizadora para lograr su fortalecimiento y su libertad y para recuperar su capacidad libre y soberana de administrarse política, social y económicamente.

Estas reflexiones pretenden ser una iniciación a esta problemática con el interés de constituir notas de carácter introductorio para aquellos que se preocupan por el tema. Para ello hacemos una

* Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM.

aproximación al problema en cuestión que incluye un breve diagnóstico del municipio mexicano. Posteriormente, hacemos una reseña de los postulados de la política oficial de descentralización y de democratización de la sociedad, marco en el cual se ha concebido en el sexenio 1982-1988 una política de fortalecimiento del municipio a través de un proceso de reforma municipal. Para finalizar, presentamos una serie de consideraciones respecto a las perspectivas que una política nacional de reforma municipal podrá tener a un plazo corto y medio dadas las condiciones objetivas, reales de la sociedad mexicana.

Cabría señalar, por último, que actualmente se cuenta ya en México con una bibliografía sobre teoría y práctica de la problemática municipal, bibliografía que se ha hecho más abundante sobre todo en lo que va de este decenio y que ha ido enriqueciéndose con una profusión de investigaciones y trabajos generados a raíz de la retomada importancia por la cuestión municipal, materiales todos que pueden ser valiosos para seguir profundizando en el estudio, análisis y proposiciones de este gran problema nacional.

I. Una aproximación a la problemática

1. *Un proceso de centralización creciente*

La sociedad mexicana experimenta en la actualidad un muy alto grado de centralización en su vida económica pero también en su vida política, así como en otros campos y aspectos de su vida social.

La sociedad humana ha conocido desde siempre un proceso constante de centralización, pero es en el sistema capitalista que alcanza quizás su más alto grado de expresión.

Esta centralización expresa una distribución desigual y concentrada del poder económico y político que manifiesta una desigual distribución de los recursos, una desigual distribución de los ingresos y desigualdades a nivel de toda la sociedad.

Esto se traduce en el desarrollo de un proceso contradictorio, simultáneo y creciente de enriquecimiento-empobrecimiento, de acumulación-desacumulación, de concentración-marginalización, etcétera, que llega en ciertas épocas a límites extremos.

En el caso de México —y mucho también es el caso de la sociedad capitalista mundial en general—, esta centralización se ha acelerado

en los últimos años y se ha traducido en una acentuación y una intensificación de la crisis sobre todo en las últimas dos décadas y más concretamente en lo que va de los años ochenta.

El actual modelo de acumulación existente en México, un modelo que comenzó a ser delineado aproximadamente hace ya cincuenta años, presenta —desde su génesis y configuración— las características de un modelo centralizador que ha hecho más agudo el estado de la desigualdad y deformación propias del carácter subdesarrollado de la sociedad mexicana.

Este modelo pudo alcanzar un crecimiento económico espectacular en un cierto periodo —desde principios de los años cuarenta y casi a fines de los sesenta—, con base en una creciente diferenciación social y de una deformación estructural muy pronunciada.

Ello fue provocando un proceso creciente de marginalización de una gran masa de la población y, por consecuencia, su exclusión de los beneficios del desarrollo.

Otra consecuencia fue la pérdida de capacidad productiva y de productividad en ciertos sectores económicos y de la mayor parte de las regiones del país marginalizados en favor de los sectores urbanos y de los sectores económicos más productivos¹ y de un pequeño grupo de la población con los más altos ingresos.

De esta manera, México constituye un caso típico de excesiva concentración de los ingresos: en 1977 una cuarta parte de la riqueza nacional era detentada por tan sólo 5 por ciento de la población y 30 por ciento de las familias más ricas poseían 67 por ciento del ingreso total.²

Según información más actualizada se ve lo siguiente: en una muestra de 14 millones de hogares, en 20 por ciento de ellos se concentra 50.6 por ciento del ingreso total, mientras que en la gran mayoría, o sea el 80 por ciento restante, se detenta sólo el 48.4 por ciento del ingreso global.³

¹ Por ejemplo, las industrias-controladas por las grandes empresas nacionales y extranjeras, como las del automóvil, la alimentaria y las de bebidas, el tabaco, la química y la industria farmacéutica; asimismo, la industria de los productos electrodomésticos y electrónicos y algunas otras más, así como una cierta agricultura muy modernizada que produce para la agroindustria, alimentaria y no alimentaria y para la exportación.

² Cifras de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Programa Nacional de Empleo 1980-1982. Presentación y diagnóstico*. Vol. 1, México, 1979, pp. 28-31.

³ Ver *Avance del Informe sobre la Encuesta Nacional del Ingreso-Gasto de los Hogares 1983-1984*. INEGI, México, 1988; citado por González Mendoza, Luis Héctor y Oscar Manuel Gutiérrez Lojero. "Factor de desequilibrio. Distribución del ingreso y escolaridad", *Excelsior*, 9 de junio de 1988, p. 1-M.

A la demanda de esta pequeña parte de la población se ha agregado la de una capa media cada vez más extensa y cuyos esquemas y patrones de consumo tienden a ser similares a los de los más ricos.

La actividad económica se ha basado así en las características de esta demanda. Esto ha permitido el desarrollo de una industria de bienes de consumo con pocos efectos multiplicadores sobre el empleo —y en consecuencia sobre la demanda— y sobre el resto de la estructura productiva. El desarrollo de la industria de bienes de capital ha permanecido marginada, en términos generales, en el cuadro de las estrategias de desarrollo que el país ha llevado a cabo.

De su lado, la agricultura ha sufrido transformaciones profundas que han desembocado en el aparente fracaso de la economía campesina y en el éxito relativo de la agricultura de tipo capitalista.

La pérdida de autosuficiencia alimentaria así como la dependencia externa en este aspecto, la salarización creciente de la fuerza de trabajo campesina, la monetarización de las relaciones sociales de producción en la agricultura, el rechazo y lanzamiento constante y creciente del campesinado son sólo algunas de las consecuencias del desigual desarrollo habido en el campo mexicano.

Así, el modelo de acumulación ha permitido un desarrollo y un crecimiento excesivamente centralizado.

Como resultado de ello la sociedad mexicana se encuentra en una crisis, quizás la más grave y la más compleja que haya vivido y experimentado en su historia moderna.

La intervención del Estado ha sido un factor esencial en la conformación y configuración de este modelo de acumulación y del proceso de centralización. Sin embargo, ha podido contrarrestar, de una forma relativa, algunos de los efectos negativos de la centralización. El Estado ha actuado, para ello, sobre todo mediante el impulso a la producción o bien el impulso al consumo, pero sin un profundo sentido redistribuidor. Algunos de los mecanismos utilizados han sido las políticas de gasto público, de inversiones, crédito, fiscal, precios, entre muchas otras.

Estas políticas, tal como se les ha concebido y aplicado, han contribuido a hacer más agudo el proceso de centralización, a pesar de la creciente intervención del Estado en la economía.⁴

⁴ Un indicador de la creciente intervención son los gastos del Estado como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), que subieron de 27 por ciento en 1970 a casi 67 por ciento diez

Con la expansión de su intervención el Estado mismo ha centralizado, cada vez más, el poder económico y político. Sin embargo, la velocidad del proceso de centralización ha sido más rápida y fuerte que el crecimiento de intervención. Es por ello que el Estado no ha podido contrarrestar con eficacia los efectos negativos de la centralización.

De esta manera, la sociedad mexicana se encuentra hoy en un estado de estancamiento, aun de regresión y bloqueo económico, en que la economía mundial ha jugado también un papel muy importante por sus efectos sobre nuestra sociedad: términos de intercambio cada vez más desfavorables para nuestro país, la baja de los precios internacionales del petróleo (recurso del cual México es importante reservorio y productor), el alza de las tasas internacionales de interés, etcétera, hechos que se agregan a otros como son el contar con una enorme deuda externa —la segunda en monto e importancia en lo que se refiere al Tercer Mundo—, experimentar un amplio y creciente proceso de internacionalización y de transnacionalización, ya no sólo de la economía sino de casi toda la sociedad mexicana y ser origen de un flujo constante y creciente de recursos materiales y humanos hacia el exterior.

Esta situación se ha traducido en el desarrollo de una estructura económica en donde la industria y la agricultura han sido incompatibles, el sector comercio ha crecido en forma por demás importante a costa de las actividades primarias y secundarias, el sector productivo nacional, particularmente la industria, no ha podido absorber la oferta creciente de fuerza de trabajo, generando y agudizando cuestiones tales como: *a)* grandes volúmenes de desempleo y subempleo; *b)* flujos migratorios de personas, de recursos y de riqueza hacia las grandes ciudades y zonas urbanas y hacia el extranjero; *c)* desigualdades sociales crecientes; *d)* deterioro de las zonas rurales y de los sectores marginados en las zonas urbanas, etcétera.

Por ello es necesario resaltar que alrededor del 85 por ciento de los 2 378 municipios de nuestro país están considerados como rurales, en donde la industrialización no existe o bien es prácticamente inexistente. Estos municipios están considerados, en su mayor parte, como los más pobres y marginados del país.

años más tarde (principios de los años ochenta). Ver Raúl Olmedo C., *México: economía de la ficción*, Ed. Grijalbo, México, 1983, p. 81.

2. Los efectos negativos de la centralización en los municipios

La célula elemental de la organización política y administrativa en México está constituida por el municipio,⁵ una entidad territorial, administrativa y política de carácter comunitario. El municipio es producto del pacto social; es su unidad básica y elemental de organización.

El concepto de municipio en México no comienza en este siglo, como es bien sabido, existe desde la época prehispánica con el "calpulli" azteca, que se enriqueció con la tradición municipalista de los españoles al momento de la conquista y después con la constitución de 1917.

La situación actual de los municipios refleja las consecuencias del proceso de centralización en México. La mayor parte de ellos no puede generar la riqueza necesaria para sostenerse a sí mismos; o bien si la generan, los gobiernos estatal y federal se encargan de absorber esta riqueza y estos recursos en detrimento de los municipios, en razón del proceso centralizador y de la estructura política y administrativa existente, muy centralizada ésta también.

La Constitución Política mexicana, resultado del pacto social, considera al municipio como libre y soberano, para que pueda lograr su autonomía y llegar a ser autosuficiente.

Desde que la Constitución de 1917 fue promulgada se ha pretendido que el espíritu del pacto social respecto al municipio sea ese, pero en los hechos nada más falso. El municipio ha sido despojado de toda capacidad de decisión. Por ello tal problema no tiene solamente un carácter económico, sino también político.

Como una aproximación al conocimiento de la situación real actual de los municipios en México pueden señalarse ciertos hechos que reflejan los mencionados efectos del proceso de centralización económica y política en nuestro país.

En lo que respecta a su libertad económica, son las asambleas locales —las legislaturas estatales— las que han decidido siempre sobre la llamada "libertad" de los municipios. Los datos a continuación pueden darnos una idea de esto: en tanto que la Federación participa del 80 por ciento de los ingresos totales del Estado, las entidades estatales participan del 17 por ciento y los municipios tan

⁵ Recuérdese que la Constitución Política mexicana considera tres diferentes niveles en la organización política y administrativa: la federación, los estados y los municipios.

sólo del 3 por ciento.⁶ Aún más, la pequeña parte de los ingresos que reciben de la Federación significa alrededor del 80 por ciento de los ingresos totales de estos municipios.⁷

La centralización del poder, de los recursos, de las condiciones técnicas y materiales de la producción, de la actividad productiva y de la productividad, han provocado una gran polarización entre los mismos municipios.

De esta manera, por ejemplo, existe una gran concentración en el número de municipios por entidad estatal:⁸ mientras que los estados de Oaxaca y Puebla cuentan con la mayor parte de los municipios por estado (570 y 217 respectivamente), los dos estados de Baja California tienen solamente 4 municipios cada uno, así como el estado de Quintana Roo que cuenta con apenas 7 municipios.⁹

En lo que corresponde a la densidad de la población (número de habitantes por km²) hay también grandes contrastes: así, por ejemplo, el municipio de Ensenada (estado de Baja California), que es 35 veces más grande que el Distrito Federal, tiene una densidad de población de sólo 4 habitantes por km². Como contrapartida, el municipio de Netzahualcóyotl, Estado de México muestra una densidad muy elevada: 8 veces mayor que la del estado de Quintana Roo, en su totalidad.

En lo que respecta a la proporción entre empleados públicos por habitante, el municipio de Hermosillo (Sonora) tiene un empleado por cada 216 habitantes, el de Monterrey, Nuevo León tiene un empleado público por cada 274 habitantes, mientras que los municipios de Malinaltepec y Alcozauca en el estado de Guerrero, cuentan con un empleado público por cada 2 048 y 4 571 habitantes, respectivamente.

Respecto a la relación presupuesto municipal-habitante, encontramos las polarizaciones siguientes: en tanto que a la municipalidad de San Lorenzo en Oaxaca corresponde un presupuesto de 2 pesos 40

⁶ Ver Arnaldo Córdoba. "Democracia y participación ciudadana en la vida municipal". Boletín *Economía Informa*, Facultad de Economía, UNAM, núm. 121, octubre 1984, p. 7.

⁷ *Reunión nacional de evaluación de la reforma municipal*. Presidencia de la República, México, 4 de julio de 1985, p. 26.

⁸ Recordemos que México está dividido, política y administrativamente, en 31 estados y un Distrito Federal (Ciudad de México).

⁹ Estos datos, así como los que siguen han sido tomados de: Estela Ramírez V. "El municipio mexicano: origen y marginación actual", Boletín *Economía Informa*, FE-UNAM, núm. 121, octubre de 1984, pp. 15-18.

centavos por habitante,¹⁰ al municipio de Guadalajara, Jalisco, le corresponden 1 361 pesos por habitante.

Según un estudio realizado por un organismo gubernamental¹¹ sobre una muestra de 1 848 unidades, de las cuales 1 805 son municipios, 30 son distritos de Oaxaca, una es la Ciudad de México (Distrito Federal) y 12 son delegaciones de este último, con datos de 1970, se encuentra la situación que a continuación reproducimos:

- En la escala de marginación, 53 por ciento de las unidades estudiadas están consideradas como las más marginadas, mientras que 11 por ciento están consideradas con un menor grado de marginación;
- las unidades menos marginadas son, sobre todo, las capitales de los estados, las ciudades y zonas urbanas en tanto que las más pobres son las rurales;¹²
- los municipios del norte de la República son los menos marginados, mientras que los de la zona del Pacífico Sur y del centro del país son los más marginados. En estos últimos habita el 54.4 por ciento de la población total nacional;
- los municipios más pobres y marginados del país corresponden a sólo estos estados: Puebla, Veracruz, Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Estado de México, San Luis Potosí, Hidalgo y Guanajuato;
- así, la marginación está concentrada en algunos estados y regiones del país. Las tres cuartas partes de la población que habita en las zonas marginadas está considerada como la más pobre (clasificada en el rango "más alto" de marginación), y el resto considerada en un rango "alto" de marginación;
- menos del 16 por ciento de los municipios considerados está clasificado por encima de la media nacional en lo que concierne a los mínimos establecidos para alimentación; para educación, menos del 12 por ciento de los municipios se encuentra por arriba de la media nacional, una media que no alcanza los seis

¹⁰ A pesar de que tales cifras están dadas en pesos de la época en que el estudio de E. Ramírez V. *Op. cit.*, fue realizado muy probablemente en 1983 o 1984, lo importante es resaltar la proporción existente entre unos y otros municipios.

¹¹ COPLAMAR. *Geografía de la marginación*. Siglo XXI Editores, México, 1982. Es necesario hacer notar que en este estudio los municipios del estado de Oaxaca no han sido tomados en cuenta (excepto sólo 30 distritos), aun cuando ellos están considerados como los más pobres del país, lo que altera los resultados del estudio.

¹² Al interior mismo de los municipios existen también, diversos grados y niveles de marginación, cuestión que no ha sido estudiada en el trabajo que aquí citamos (COPLAMAR). *Op. cit.*

años de instrucción primaria; en cuanto a marginación en servicios de salud, sólo 9 por ciento de los municipios considerados se encuentra por encima de la media nacional (una media fijada a partir de la tasa de mortalidad y el número de habitantes por médico); menos de una cuarta parte de las unidades consideradas está por arriba de la media nacional en lo que respecta a vivienda;

- en suma, más de las tres cuartas partes de los municipios en México se encuentran por debajo de las medias nacionales (medias establecidas por criterios impuestos por el gobierno mexicano) en lo que concierne a la satisfacción de los mínimos de bienestar.

Respecto a la libertad política y jurídica, el municipio está igualmente despojado de sus propios mecanismos y alternativas de decisión. Ha sido, hasta ahora, el poder de los gobiernos de los estados y del gobierno central (la Federación) el que ha prevalecido y predominado. Las legislaturas federal y locales de los estados no han permitido que el municipio sea libre económica, jurídica y administrativamente. Las funciones mismas de los gobiernos y de las legislaturas municipales no han sido definidas, sus funciones permanecen más bien indefinidas.

Los municipios no tienen ni la facultad de determinar las fuentes de sus ingresos ni la manera de utilizarlos.

La participación de los ciudadanos en la integración y administración de su propio gobierno municipal no ha sido garantizado.

En resumen, el municipio y su comunidad ciudadana no han podido tener ni el derecho ni la libertad de definir y determinar, por ellos mismos, cuáles son sus necesidades y la manera de resolver sus problemas.

Este es un boceto de la realidad municipal en México, una realidad que es a todas luces mucho más compleja y dramática, resultado del proceso de centralización que ha dominado la vida económica, política, social cultural del país.

II. Una Política Oficial de Descentralización

Por el alto nivel de centralización alcanzado y considerando que la economía se encuentra en una crisis aguda, en estado de bloqueo, y

que las medidas de política económica aplicadas hasta ahora no han logrado sobrepasar esta situación es necesaria la implementación de una política que tienda a revertir el proceso centralizador.

El actual gobierno mexicano ha considerado, por lo menos a nivel del discurso político, que hay razones, por demás válidas, sobre la necesidad de invertir el proceso de centralización promoviendo un proceso de descentralización a nivel de toda la sociedad.

Pareciera ser que ha sido bajo la óptica del binomio centralización-descentralización que el gobierno del presidente Miguel de la Madrid (período 1982-1988), trata de interpretar los problemas del país, así como de realizar el diagnóstico de sus causas. Y bajo esta óptica, la administración pública ha concebido una política de descentralización que, a pesar de todo, parece seguir más bien en la tónica del discurso y del papel que en la realidad de sus logros y objetivos concretos.

Sin embargo, y a pesar de todo lo que pudiera decirse en contra, ha sido la administración pasada la que se ha preocupado por darle un papel relevante a la necesidad de establecer medidas, dentro de un planteamiento global del desarrollo del país, tendientes a promover y desencadenar un proceso de descentralización a nivel de toda la sociedad.

Por nuestra parte, consideramos que la descentralización debe realizarse con base en la distribución real de los recursos sociales, de las condiciones materiales y técnicas de producción, de la actividad productiva, así como el poder político —de proposición, decisión y realización— y del poder económico, que pueda permitir una real liberación de las fuerzas productivas, con un objetivo eminentemente social del desarrollo.

Consideramos también que en la promoción e implementación de una política de este tipo, el Estado, al igual que la sociedad organizada, deben jugar un papel de primerísima importancia en el proceso de descentralización y de redistribución social.

La meta inmediata sería la reanimación económica con un carácter social más profundo, menos centralizado, que pueda beneficiar a las más amplias masas de la población.

Para el gobierno de MMH una política de descentralización deba ser acompañada de otras medidas, entre las que por su importancia hay que mencionarla como uno de los planteamientos más importantes —aunque sea a nivel meramente enunciativo, pero que a nuestro juicio ha permitido lograr, aunque modestos, algunos avances— una política de democratización de la sociedad.

Para nosotros es claro que el carácter de los planteamientos que el gobierno ha hecho de estas políticas está determinado fundamentalmente por el carácter mismo de clase del Estado mexicano, que tendrá que verse alterado y aun modificado en la medida en que las políticas de democratización limitada permitan la emergencia de fuerzas sociales que logren modificar la correlación de fuerzas existentes.

En el *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*¹³ la administración del presidente de la República Miguel de la Madrid trató de definir las siguientes dos tesis:

- a) La democratización integral significa el enriquecimiento del ejercicio de la democracia política necesaria para alcanzar las transformaciones y los propósitos de cambio de la Nación;
- b) La descentralización de la vida nacional significa combatir simultáneamente todas las concentraciones, descentralizar la toma de decisiones y reorientar geográficamente la distribución de las actividades productivas, del bienestar social y de la población.

El gobierno mexicano concibe la democratización integral y la descentralización de la vida nacional como procesos convergentes y complementarios, algo que se nos antoja, aun como mero planteamiento, como un significativo avance en la concepción de un futuro "modelo de desarrollo" de la sociedad.

Al mismo tiempo, el gobierno mexicano considera que el "Federalismo es una relación política, económica y social que implica la corresponsabilidad de todos los estados en el desarrollo nacional. Su consolidación exige, en principio, un proceso decidido y profundo, ordenado y eficaz, aunque gradual y diferenciado, de revisión de competencias entre Federación, estados y municipios [...] y que existe la convicción de que fortalecer a los municipios y a las entidades federativas fortalece a la Nación [...]".¹⁴

El gobierno contempla, para lograr el fortalecimiento de los tres niveles de gobierno y de organización política y administrativa (la federación, los estados y los municipios), el fortalecimiento de la

¹³ *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. El Mercado de Valores* (suplemento), Nafinsa, México, año XLIII, núm. 24, 13 de junio de 1983.

¹⁴ *Ibid.*, p. 25.

rectoría del Estado. Así, concibe un Estado democráticamente fuerte, con capacidad de dirección y con la posibilidad de generar procesos de participación social que puedan reforzar a la sociedad misma.¹⁵

Para este efecto el gobierno ha promovido reformas a los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política.

En lo que respecta a la política de descentralización, el gobierno federal contempla cinco grandes líneas de acción, entre las que se encuentra la del fortalecimiento del municipio.¹⁶

A su vez el gobierno establece tres tipos de acción para alcanzar el fortalecimiento del municipio: las reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución Política,¹⁷ el Plan Nacional de Desarrollo y la consulta popular.

Las consultas populares¹⁸ son un mecanismo de acción que pertenece a la política gubernamental de democratización. A partir de ellas el gobierno ha tratado de recoger la expresión de los ciudadanos sobre ciertas cuestiones y problemas específicos de la sociedad. Uno de los aspectos que han sido objeto de tales consultas es la reforma municipal, que constituye hoy uno de los mecanismos más importantes para alcanzar el fortalecimiento de los municipios.

La anterior reforma ha sido concebida como el proceso por el cual se amplifica la capacidad de autonomía y de autosuficiencia y, por consecuencia, de libertad de los municipios. Pero sobre todo se le considera como una reforma de carácter netamente político que, permitiendo la democratización del poder y el crecimiento y la ampliación de la libertad, "crea las condiciones para impulsar y liberar la energía creadora de la sociedad".¹⁹

Así, el objetivo de esta reforma política es la descentralización del poder "para dotar al municipio de una capacidad mayor para convocar y organizar a su comunidad con el fin de desencadenar su propio desarrollo integral con la utilización de sus recursos humanos y naturales".²⁰

¹⁵ *Ibid.*, p. 74.

¹⁶ Miguel de la Madrid. *Segundo año de renovación nacional*. Presidencia de la República, México, marzo de 1985, p. 65.

¹⁷ Reformas y adiciones que cubren los aspectos económicos y políticos de los municipios.

¹⁸ Teóricamente, las consultas son organizadas en forma periódica por el gobierno con el concurso de la población sobre los asuntos de interés público. El gobierno define las consultas como una forma de expresión de los ciudadanos y como una forma democrática de gobernar. Véase Miguel de la Madrid. *Op. cit.*, p. 57.

¹⁹ Véase *Reunión nacional de evaluación de la reforma municipal*, p. 25.

²⁰ *Ibid.*, p. 24.

Como resultado de las consultas populares sobre la reforma municipal, el gobierno creó el Centro Nacional de Estudios Municipales en 1984. Su objetivo: el desarrollo de la reforma municipal en el cuadro de la democratización y de la descentralización, con funciones de coordinación, promoción, difusión, apoyo y asesoría.²¹ El Centro se presentó como el encargado de crear y de operar un Sistema Nacional de Fomento a la Reforma Municipal.

Consideramos que esta reforma puede constituir, frente a los grandes problemas del país, a las presiones externas crecientes y aún frente a otras medidas de política económica del actual gobierno —muchas de ellas abiertamente contradictorias en relación al interés social— un intento de democratización, de fortalecimiento y de recuperación de la sociedad, con vistas a recuperar la independencia y la soberanía —económica, política y cultural— de la sociedad mexicana.

Esta reforma, que no significa solamente una reforma a nivel del municipio sino que afecta también a las entidades estatales y a la Federación,²² podría convertirse, a nuestro juicio, en un mecanismo por el que la Nación pueda fortalecerse.

Podría, incluso, constituir el principio de transformaciones más profundas en la vida económica, política, social y cultural del país.

III. Consideraciones finales y perspectivas

1. El proceso de centralización en México ha alcanzado un grado tan alto que no permite más la reanimación constante de la economía y de la sociedad. Las fuerzas productivas se encuentran actualmente en un estado de bloqueo que hay que superar.

2. La liberación de las fuerzas productivas podrá alcanzarse mediante un proceso inverso que pueda contrarrestar los efectos negativos de la centralización. Es decir, es necesario desencadenar un proceso de descentralización con un carácter social redistribuidor más amplio y más profundo.

²¹ Miguel de la Madrid. *Op. cit.*, p. 231.

²² "En el municipio confluyen los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y concretan su acción en un territorio y en una población determinados [el municipio]". Ver *Reunión Nacional de...*, p. 37.

3. Pareciera que la administración gubernamental de MMH deseó implementar las bases de un proceso de descentralización. Esto, de llevarse a efecto y continuarse como una política consistente, podría significar:

- a) La posibilidad de modificaciones del régimen actual de acumulación, sobre bases sociales más amplias, en que la redistribución del poder económico y político constituiría una de las condiciones esenciales y primordiales para permitir la liberación de las fuerzas productivas y la reanimación constante de la vida económica, política y social;
- b) la posibilidad de alcanzar un fortalecimiento interno que pueda contrarrestar, de una cierta manera, los efectos negativos de la economía mundial sobre nuestra sociedad;
- c) la posibilidad de alcanzar una democratización más amplia y profunda de la sociedad, promoviendo y permitiendo la participación y la intervención más activa de capas más amplias de la población en la toma de decisiones relativas a los procesos de reorientación, reordenación, de descentralización, de redistribución, etcétera;
- d) esto podría expresarse también en una democratización del régimen político que pueda permitirle al gobierno una legitimación más amplia y menos represiva;
- e) descentralizando su poder, el Estado no se debilitaría. Un proceso de democratización generalizado podría significar más bien su fortalecimiento, lo que significaría una manera diferente de gobernar.

4. Sin embargo, una condición de lo anterior sería la necesaria estructuración y consolidación de un gobierno libre, soberano e independiente de las decisiones y las presiones, no sólo extranacionales sino también de los reducidos grupos de poder nacionales.

5. Aun cuando el municipio haya sido siempre considerado, teóricamente, como la institución política, económica, administrativa y territorial de carácter comunitario de más grande tradición en México, y que haya sido concebido constitucionalmente como libre, autónomo y autosuficiente, la centralización se ha manifestado hasta hoy por el control que los gobiernos federal y estatales mantienen sobre sus recursos, extrayendo de ellos la mayor parte y sólo dejándoles la más pequeña; así:

- a) Los municipios no poseen una capacidad real para tomar las decisiones que conciernen a los intereses propios de su comunidad, y mucho menos la capacidad de promover y desencadenar procesos de cambio. Por el contrario, los municipios han sido despojados de su autonomía y de su independencia y soberanía política y económica;
- b) El empobrecimiento y la escasez de recursos propician una mayor debilidad del municipio. Por ello, se hace necesario su fortalecimiento.

6. Una reforma municipal verdadera podría constituirse en uno de los instrumentos más importantes de la política de descentralización, del fortalecimiento interno y democratización, en la medida en que los efectos de las transformaciones municipales puedan actuar sobre las transformaciones de otros niveles de la organización política, económica y social.

La autonomía y la autosuficiencia municipales pueden tener un carácter además de económico y administrativo, también político. Así, el municipio se convertiría en el elemento de impulso del desarrollo y de las condiciones de bienestar de la población, lo mismo que en un instrumento del proceso democratizador de la sociedad.

7. La participación de la sociedad, organizada de manera espontánea y por ella misma, es una condición que a nuestro juicio es necesaria, no despreciable, para alcanzar los objetivos de un proceso de democratización. Esta participación organizada debe ser permanente. Si la participación y la organización no emergen de manera espontánea, el Estado puede y debe contribuir a crear las condiciones objetivas necesarias para estimularlas e impulsarlas.

8. Sin embargo, la situación actual de la economía mexicana, las presiones externas, así como otros aspectos de la intervención pública (política de endeudamiento, política hacia las inversiones extranjeras directas, política de fomento industrial y de comercio exterior, política fiscal, obrera y salarial, etcétera) y tantas otras presiones internas diversas (luchas internas por el poder, caciquismo, estructuras de poder existentes,...) constituyen elementos que pueden contrarrestar y hasta anular las tentativas de descentralizar y democratizar tanto como de lograr el fortalecimiento municipal.

9. En el caso que la política de descentralización y de fortalecimiento municipal así como la reforma municipal no se lleven a niveles de mayor profundidad permanecerán pura y llanamente como tantos otros intentos realizados para pretender una legitimación, restringida y poco reconocida, del Estado.

Más aún, quizás se irán creando entonces otro tipo de condiciones para otro tipo de cambio que la sociedad requiere con urgencia.

10. Los resultados de las pasadas elecciones presidenciales de julio de 1988, la emergencia de una oposición nacional diferente a la tradicionalmente realizada por el Partido Acción Nacional y los demás partidos, desde los radicales de derecha hasta los de izquierda, representada en la fuerza política unificada del llamado Frente Democrático Nacional (FDN), incidirá muy probablemente en favor de reformas sociales de contenido más popular.

En efecto, se habla ya de que estos resultados electorales mencionados han sido tan reveladores que bien podría ello significar un parteaguas en la historia de México moderno y el impulso de amplias luchas populares por una democratización más profunda de nuestra sociedad.

De ser así, de llevarse a cabo un proceso constante de lucha popular orientado por una coalición resultado de concertaciones políticas no mezquinas entre partidos y grupos progresistas de oposición, es decir, de concretarse una fuerza política de oposición plural pero homogénea y consistente, en que el nacionalismo, la independencia económica y política y el rescate de la soberanía nacional sean palabra y acción, no sólo resultado de una coyuntura electoral sino de todo un espíritu, una voluntad y un programa de concertación a corto, mediano y largo plazo, sólo de esta manera podría pensarse que estamos en el umbral de posibles cambios cualitativos y significativos en el futuro del proceso de democratización nacional y de nuestro país como nación.

Ello significaría, sin duda alguna, un gran respaldo al proceso mismo de autonomía, independencia, autosuficiencia y de rescate de la soberanía del municipio que México requiere.

Nuestras aspiraciones de construir un país, una economía una política y una cultura nacional independientes tendrán, por ello, que reflexionar profundamente en el rescate y construcción de este nuevo aunque viejo ideal del municipio libre.