

La Descentralización ante el Problema de la Diversidad y la Heterogeneidad Municipal.

VICENTE ANAYA CADENA

En México el federalismo es la base del sistema político mexicano, sin embargo en la práctica no ha sido así, se ha manifestado a lo largo de la historia del país una tendencia a la centralización, que se manifiesta en la estructura político administrativa de algunos gobiernos posrevolucionarios, mismos que buscaron la consolidación de un Estado-Nación que incidiera de manera determinante en cada una, de las muy distintas entre sí, regiones de nuestro país, lo que ha dificultado la democratización tanto de los procesos como de las entidades de gobierno.

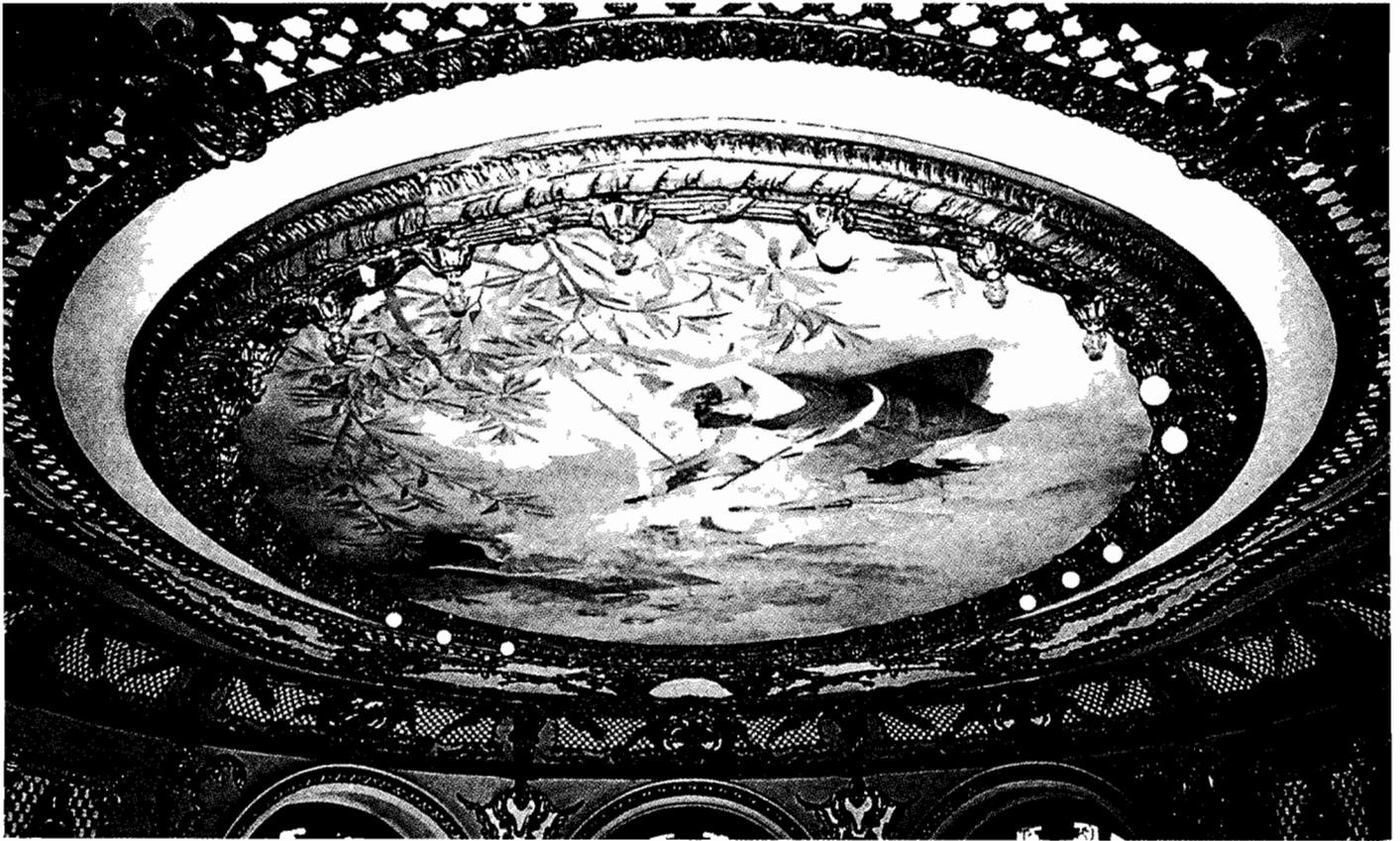
Empero, los resultados negativos de este modelo centralista son abundantes y palpables: a) se disminuye el desarrollo de las regiones sin explotar sus potencialidades y b) un desequilibrio regional extremo. Esta realidad se puede analizar a partir de datos y hechos.

La heterogeneidad de los municipios de nuestro país pone de manifiesto la iniquidad del desarrollo municipal. En México hay dos mil cuatrocientos doce municipios constituidos a la fecha. De acuerdo al conteo de población 1995 realizado por el INEGI señala que son siete los municipios que tienen una población mayor a un millón de habitantes, siendo Guadalajara, Jalisco, la alcaldía con mayor número de habitantes, un millón 632 mil 521. Otros dieciséis municipios rebasan los 500 mil habitantes y ciento veintiséis comunas tienen una población total que oscila entre los 100 mil y 500 mil habitantes. En contra parte, Santa Magdalena Jicotlán, Oaxaca, es el municipio menos poblado del país con sólo 121 habitantes. Así tenemos que el 93.82% (2, 263 municipios) de los municipios de México tienen menos de 100 mil habitantes.

La realidad de los municipios en México, según datos del CONAPO, señala que mil 153 ayunta-

Vicente Anaya Cadena

Vicepresidente del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.



Vestíbulo del teatro principal de Oaxaca, Macedonio Alcalá

mientos están comprendidos en rangos de marginación «muy alto» y «alto», estando la mayoría de ellos en los Estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla y Veracruz. En antagonismo caótico, sólo 75 municipios se ubican en el rango de marginación «muy bajo», con una población mayor a cien mil habitantes.

La compleja iniquidad y desproporción de los datos señalados, ubican al municipio mexicano en el centro del debate nacional y cuestionan nuestro sistema federal.

El significado de Federación proviene del latín *faedus*, genitivo de *faedanis*, es decir, pacto, tratado, contrato, convención, alianza. Es un convenio por el cual uno o muchos municipios, uno o muchos grupos de municipios, o muchos grupos de Estados se obligan recíproca e igualmente los unos para con los otros, con el fin de llegar uno o muchos objetos particulares que desde entonces pasan sobre los delegados de la federación de manera especial y exclusiva, no sólo se obligan sinalagmática y conmutativamente los unos para

los otros, sino que también se reservan individualmente el celebrar el pacto más derechos, más libertad, más autoridad y más propiedad de los que cede.

Con base en lo anterior, necesario es brindarle un mayor espacio de autonomía o maniobrabilidad a los municipios; y la descentralización es un camino para lograrlo, sin embargo, ésta no es en sí misma una solución, ya que debe de ir acompañada de los medios correspondientes para poder hacer efectiva una asunción de funciones y facultades que por el momento el municipio mexicano no está en condiciones de asumir en todos y cada uno de los casos.

En este escenario, han surgido en México algunas iniciativas descentralizadoras en los últimos años, particularmente en la última década. Tres objetivos entremezclados aparecen en estas medidas: en el discurso mayor eficiencia en la gestión estatal, fortalecimiento de los niveles locales de gobierno y profundización del modelo democrático. A pesar de ello, las acciones, modalidades y estrategias no siempre han logrado tener un efecto en estas tres dimensiones.

El primer objetivo mencionado ha dado lugar a iniciativas orientadas hacia el interior de las propias agencias gubernamentales delegando funciones a nivel regional. El segundo de los objetivos ha impulsado iniciativas orientadas hacia la cesión de atribuciones del poder de decisión y recursos propios a otros niveles de gobierno. El tercer objetivo ha dado lugar a la iniciativa indudablemente más compleja, cuyo fin último es la cesión de espacios de decisión a organizaciones no gubernamentales (ONG'S), agrupaciones de la sociedad civil o de la ciudadanía.

El proceso descentralizador que vive nuestro país ha impulsado un cambio de actitud de los ciudadanos hacia el Estado, debilitándose el antiguo esquema de sociedad civil-Estado y produciéndose una interrelación más clara entre lo privado con lo público. Los municipios son el nivel de gobierno clave para este proceso, por ser el escenario más legítimo en donde se produce un mayor acercamiento entre gobernantes y gobernados y se viabiliza la toma conjunta de decisiones, que genera obligatoriamente la necesidad de un adecuado fortalecimiento institucional.

Empero, la ciudadanía carece de formación política, formación que en la mayoría de los casos tampoco se tiene a nivel de funcionarios públicos de los diferentes ordenes de gobierno. Lamentable resulta que la descentralización se ha limitado a la transferencia de funciones desde el nivel federal a los niveles estatales y municipales, generalmente asociadas a una situación de orden político o administrativo, más similar a la desconcentración administrativa.

La descentralización debe contar con dos condiciones inobjetables para lograr su efecto trascendente: uno, que el ente descentralizador tenga personalidad jurídica propia con relación al sujeto y dos, un patrimonio propio y elección democrática de autoridades, para que la transferencia de poder no sea revocable. Queda bien claro que la descentralización va más allá de una desconcentración.

Se trata pues de una descentralización de lo político, lo fiscal, lo social, lo económico y por ende de la gestión.

La descentralización es tema de la agenda política. El actual gobierno ha manifestado clara actitud respecto a este tema y lo hace patente al fortalecer el Pacto Federal entre los distintos ordenes de gobierno. Incluso el Presidente Zedillo señaló en Querétaro, al firmarse la renovación del Pacto Federal, que el Federalismo «se construye con hechos, con propuestas viables y con acciones claras, no con retórica ni con lamentaciones o con buenos deseos». En otros foros, el ejecutivo nacional ha reiterado que el fortalecimiento federal (Nuevo Federalismo) exige una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los Estados y municipios.

Como ciertamente ya se ha señalado, los municipios son la base del debate nacional sobre la descentralización por ser el ámbito de gobierno más próximos a la comunidad. Así, la política y la gestión municipal debe ser eficaz e integradora, contando con la capacidad de prever, coordinar y orientar el conjunto de los procesos relevantes de transformación urbana o rural, según sea el caso, de acuerdo a los postulados básicos del desarrollo democrático nacional y en consecuencia fortalecer al municipio como gobierno real e incorporarlo al pacto federal como tal; es decir, como el gobierno real de las ciudades y comunidades, en un ámbito que protagonice decisivamente la relación y coordinación entre el conjunto del aparato estatal y los grupos de interés y organizaciones sociales; jerarquizando la autonomía de la política municipal y dotando a la misma de la mejor base técnica y de una adecuada articulación con el conjunto de grupos y actores municipales.

En una sociedad libre y democrática, el papel del Estado o gobierno central está principalmente en legislar, instituir, inaugurar, orientar e inducir y lo menos posible ejecutar. El Estado central no es un empresario de los servicios públicos, esto sería asimilando a los empresarios que se encargan por un precio determinado de las obras públicas un apoyo y colaboración con los otros ordenes de gobierno, particularmente con el municipal.



La portada de La Soledad