

# La Reforma del Estado en el Ámbito Municipal

---

C. JORGE ALCO CER VILLANUEVA

*Subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación*

## ¿Qué se entiende por Reforma del Estado?

**D**e la respuesta que entre todos se construya a esta pregunta, dependerá en gran medida la ruta que se trazará, las metas que se propone alcanzar y los resultados específicos que se pueden obtener en este esfuerzo compartido para reformar democráticamente al Estado mexicano.

El gobierno federal, a través de la Secretaría de Gobernación, se ha propuesto una visión que ubica el tema y sus objetivos en el ámbito específico de la realidad política de México y de las perspectivas ante el nuevo siglo.

**Reforma del Estado.** Reformar al Estado significa realizar los cambios jurídicos, institucionales y prácticos que permitan dar cauce y rumbo a la nueva pluralidad política del país, a la alternancia en el ejercicio de los cargos públicos de elección popular y a la existencia de lo que algunos teóricos llaman gobiernos divididos, y que nosotros preferimos ver desde una óptica positiva como gobiernos compartidos.

Esas son las nuevas condiciones de México. Esas son realidades que se irán extendiendo y para las cuales debemos estar preparados en lo jurídico, en lo institucional y en lo político. Bajo esta visión, reformar al Estado tiene por objetivo lograr que el avance democrático de México, la normalidad democrática como la ha llamado el Presidente Ernesto Zedillo desde el primer día de su mandato cuente con el sustento jurídico-institucional que asegure la goberna-

bilidad, es decir, el funcionamiento normal y apegado a las leyes de los poderes públicos y de las instituciones de la República.

Gobernabilidad para que el voto sea respetado y también para que aquellos que fueron electos como resultado de la voluntad ciudadana puedan ejercer en normalidad su mandato sin verse enfrentados a esquemas de bloqueo o desestabilización.

Gobernabilidad y democracia son las dos caras de esta moneda. Son objetivos de igual importancia, aunque no son necesariamente concurrentes. Se requiere una voluntad expresada y un esfuerzo de construcción política, de ingeniería constitucional, diría el politólogo italiano Giovanni Sartori, para avanzar de manera simultánea en democracia y en gobernabilidad. Ese es el reto que la realidad actual del país impone a gobernantes, a legisladores y a dirigentes partidistas.

En esta línea de pensamiento es que el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, ha propuesto a los partidos políticos y a las Cámaras del Congreso de la Unión un esquema básico de organización de los trabajos de Reforma del Estado en tres componentes centrales: agenda, métodos y plazos.

Respecto a la agenda, el Secretario de Gobernación propuso el pasado 5 de febrero cuatro grandes temas: régimen político y gobernabilidad democrática, es el primero de ellos. Seguridad y justicia, es el segundo. Federalismo es el tercero y, cuarto, Extensión de Derechos y Participación Ciudadana.

En lo que hace al método, la propuesta formulada por el Secretario, de Gobernación se articula en torno a dos coordenadas. Una convocatoria incluyente de amplio espectro social y la ubicación del consenso entre las fuerzas políticas como propósito y no como camisa de fuerza que impida la realización de la propia reforma que se pretende.

La democracia no puede tener como camisa de fuerza el consenso. La democracia es por definición y por su propia naturaleza el gobierno de la mayoría que debe respetar a las minorías, pero éstas deben respetar a quien el pueblo ha elegido como gobernante y ha otorgado el mandato.

El método es incluyente porque pretende la participación de todas las fuerzas políticas, de los poderes públicos y órdenes de gobierno en los trabajos de análisis y construcción de acuerdos. Mal haríamos en pretender que un pequeño grupo ubicado en la ciudad de México, por importante que fuese su participación política, se arrogara la representación y capacidad de decisión de toda la sociedad. De toda una sociedad cada vez más plural y diversa.

Los temas que serán incluidos, en la agenda detallada de Reforma del Estado, requerirán de la activa participación de los ayuntamientos, de los congresos locales y de los gobiernos estatales, así como de la participación de las organizaciones de la sociedad para que ésta, a través de estas organizaciones, participe de manera efectiva con sus propuestas, con sus análisis, con sus críticas.

Atrás quedó la época en que un partido podía reclamar para sí la representación de toda la sociedad. La pluralidad política es producto de la diversidad social y esta última debe contar con sus propias formas de organización y representación.

Los partidos no deben pretender que en ellos se refleje y represente a todos los sectores y grupos sociales. Por ello es que la propuesta del gobierno federal busca abrir cauce para una participación de amplio espectro social que incorpore a todos los sectores, grupos, y fuerzas.

La Reforma del Estado debe distinguir los ámbitos de su aplicación y sus factores fundamentales. En particular, los temas específicos relacionados con seguridad, justicia y federalismo, además requieren de una activa y decidida participación de los gobiernos municipales y estatales.

Se volvió frase ritual, carente de significados concretos, decir que el municipio es la célula básica del federalismo. Más que enfrascarnos en una discusión de orden teórico o académico sobre el origen y lugar político que al municipio corresponde en nuestro sistema federal, lo que quizás sea más importante es dar contenidos precisos a la vida municipal, ubicar con precisión las acciones que contribuirán a dar al municipio el lugar que ya nuestra Constitución le otorga en el sistema federal.

Lo primero es reconocer y tomar en cuenta la heterogeneidad de los municipios de México. La problemática de los 150 municipios más densamente poblados de México no es ni puede ser la misma que la de los 300 municipios de menor población, o que la de los municipios con mayoría de población indígena.

Planes o programas generales que no se hacen cargo de esta realidad y están condenados de antemano al fracaso o al olvido. Lo segundo, es confiar en el municipio, dejar atrás la visión centralista que disfrazada de paternalismo o tutelaje ha tratado al municipio mexicano como menor de edad.

Se requiere de una nueva conducta política de los gobiernos federal y estatales hacia el municipio; romper con las inercias que llevan a sustituir o suplantar a sus autoridades bajo el pretexto de que no cuentan con las capacidades técnico-administrativas para cumplir con las atribuciones y asumir las facultades que les otorga el artículo 115 de nuestra Carta Magna.

Una nueva actitud política hacia y en beneficio de los municipios requiere también dejar atrás el centralismo y su manifestación más antieconómica y antisocial: el burocratismo. Mientras la Federación y los estados sigan ahogando a los ayuntamientos en un mar de trámites y expedientes técnicos, los municipios no podrán hacer uso de los derechos ni cumplir las obligaciones que el artículo 115 de la Constitución Federal, las particulares de sus estados y las leyes municipales les otorgan y asignan.

La Reforma del Estado debe relacionarse de manera estrecha y coordinada con la reforma administrativa en el ámbito municipal. Procesos de reforma concurrentes, que permitan resultados verificables con objetivos compartidos y plazos definidos. Procesos de reforma que surjan desde la base, es decir, desde los municipios, requieren que el municipio libre sea algo más que una expresión casi literaria o peor aún, la denominación de una calle del Distrito Federal, que por cierto no tiene municipios.

Todo lo anterior es necesario, pero nada sólido y con capacidad de permanencia se construirá, si se desatienden los factores históricos y políticos condicionantes de la actual problemática municipal.

Dos asuntos de mayor trascendencia. El primero se refiere a la actual distribución del territorio nacional en municipios. Como resultado de procesos económicos, que vienen desde hace varias décadas, México presenta hoy una distribución espacial de su población y de sus actividades económicas muy distinta a la que conocieron, para no ir más atrás en el tiempo, nuestros padres o nuestros abuelos.

El surgimiento de las megalópolis y de un sistema de grandes ciudades en las que se concentra población y actividades económicas, coexiste con una constelación mayoritaria de municipios semivaciós, en términos poblacionales, con recursos naturales y potencialidades desaprovechadas.

En el otro extremo de la pirámide más de 100 mil localidades de menos de 500 habitantes. Todo esto debe llevar a reflexionar sobre la pertinencia política, económica y social sobre la necesidad de realizar en cada estado, en cada congreso local, en cada gobierno estatal, los estudios que llevarán a una nueva división municipal, a una reorganización de la división político-administrativa de los estados de la Federación que contribuya de mejor manera a los objetivos económicos, sociales y democráticos que la República tiene planteados.

El segundo aspecto se refiere a la duración del periodo municipal. En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 el Presidente Ernesto Zedillo se refirió explícitamente a este tema en los siguientes términos "Un tema que ha sido objeto de polémica y reiterados debates es la duración del periodo constitucional de los ayuntamientos, hasta la fecha establecido en tres años. El Ejecutivo Fe-

deral -dijo el Presidente Zedillo-, propone abrir el debate sobre la posible extensión del periodo constitucional de los ayuntamientos, analizando con seriedad y vigor las ventajas y desventajas de una medida en este sentido”(página 62 del Plan Nacional de Desarrollo).

El debate propuesto por el Presidente Zedillo ha tenido lugar en diferentes foros y a través de diversas organizaciones de presidentes municipales. Pero no ha sido posible arribar a conclusiones por todos aceptadas hasta la fecha.

A juicio de varios analistas, extender el periodo constitucional de los ayuntamientos a cuatro años, como ha sido sugerido en algunos foros, no parece ser la mejor solución. Por una parte, complicaría todavía más el ya de por sí saturado calendario electoral mexicano. Y por otra, poco ayudaría al objetivo de permanencia de gobiernos eficientes con respaldo de sus comunidades.

La Reforma del Estado debe abordar éste y otros temas sin prejuicios, sin temores, con amplitud de miras hacia el futuro y también con capacidad de aprender del pasado para allí encontrar, y a partir de saber lo que se quiere, definir qué debe permanecer y qué debe cambiar, a fin de que nuestro ingreso al nuevo siglo se realice con un sistema político fortalecido en su vida democrática y en su capacidad para generar la gobernabilidad que otorgue a todos confianza y certidumbre en el futuro de nuestra patria.