

Contradicciones Urbano - Regionales y Legislación: la Reforma al Artículo 115 Constitucional

Jorge Fuentes Morúa

"...En efecto, el gobierno procura quebrar 'mediante la violencia un proceso que lo molesta, pero que es *legalmente* inatacable. Es el preludio fatal de las revoluciones violentas: antigua historia, sin embargo siempre nueva."

K. Marx, Ley antisocialista, 1878⁽¹⁾

I. Legislación en el capitalismo

Kant, motivado por el desenvolvimiento de los descubrimientos técnicos y científicos de la época, preguntó por las condiciones de posibilidad del conocimiento. Su cuestionamiento al mismo tiempo indicaba la necesidad de establecer los límites del proceso cognoscitivo. Respondió a sus inquisiciones argumentando que la razón está condicionada por el tiempo y por el espacio⁽²⁾.

Hegel, no obstante su raigambre idealista, dio materialidad histórica al tiempo y al espacio kantiano. En efecto, al plantear el desarrollo de la humanidad a través de diferentes fases en que el grado de desarrollo del Estado, la política y el derecho, corresponden a los momentos epistemológicos de la sensibilidad, la razón

y del entendimiento. La lectura de la *Filosofía de la Historia*³, explica los momentos de ajuste entre las formas políticas y las formas de racionalidad culturalmente existentes. Hegel explica la contradicción entre el campo y la ciudad: feudalidad rural versus ciudades burguesas. En su opinión la vida urbana termina por imponerse al feudalismo. Toda la argumentación hegeliana, conduce a la demostración de este hecho.

Marx, como se sabe, hizo una recepción rigurosamente crítica, del pensamiento hegeliano. Tanto por el conocimiento que tenía de la historia clásica (Grecia y Roma), así como por su comprensión de la Filosofía de la Historia hegeliana; recogió tempranamente la problemática que se deriva de la relación contradictoria entre campo y ciudad. En la *Ideología Alemana* explica teóricamente el antagonismo campo-ciudad, por medio del concepto de división social del trabajo⁴.

La paulatina implantación del capitalismo, más allá de fronteras nacionales avivó el interés de Marx por el conocimiento de la destrucción de las economías no capitalistas, incapaces de sostener su existencia ante el

1 Mane, K. "Ley Antisocialista", en M. Rubel, *Páginas escogidas de Marx para una ética socialista* 2, Amorrortu, B. Aires, 1973, pp. 77-78. Marx escribió algunos comentarios a propósito de la legislación antisocialista promulgada por Bismarck en 1878; dicha legislación estuvo vigente en Alemania hasta 1890. Conviene insistir en que los subrayados son obra del mismo Marx.

2 Kant, I., *Crítica de la razón pura*, T. I., Ed. Losada, B. Aires, 1970, pp. 175-191.

3 Cfr. Hegel, G.W.F., *Lecciones sobre la filosofía de la Historia Universal*, Madrid 1974.

4 Mane, K., Engels, F. *La Ideología Alemana*, E.P.U., Montevideo, Uruguay, 1968, pp. 20-21.

empuje de la gran industria y su moderna maquinaria. En los Escritos de 1857-1858, explicó dicho avasallamiento de la siguiente manera:

"...La historia antigua clásica es historia urbana, pero de ciudades basadas sobre la propiedad de la tierra y la agricultura; la historia asiática es una especie de unidad indiferente de ciudad y campo (en este caso las ciudades verdaderamente grandes deben ser consideradas meramente como campamento señorial, como una superfetación sobre la estructura propiamente económica); la Edad Media (época germánica) surge de la tierra como sede de la historia, historia cuyo desarrollo posterior se convierte luego en una contraposición entre ciudad y campo; la (historia) moderna es urbanización del campo, no, como entre los antiguos, ruralización de la ciudad."⁽⁵⁾

Encontramos en este pasaje un eje explicativo de la modernidad capitalista, es decir, la clave necesaria para la comprensión de la modernización de las relaciones sociales rurales se localiza en las ciudades⁶. También puede pensarse en enormes porciones de la vida agraria que son transformadas, "reconvertidas" en unidades características de la vida moderna, claro está, en ciudades. Naturalmente el proceso de subordinación del campo a la ciudad no transcurre de manera idílica y frecuentemente la destrucción de formas de vida campesinas constituyen la antesala de procesos revolucionarios. Es por ello que la investigación marxiana está marcada por el interés recurrente de lograr dar cuenta de los fundamentos objetivos que explican acontecimientos revolucionarios. En este contexto puede leerse el siguiente pasaje:

"En una fase determinada de su desarrollo, las fuerzas productivas de la sociedad entran en contradicción con las relaciones de producción existentes, o, lo cual no es más que su expresión jurídica, con las relaciones de propiedad en cuyo interior se habían movido hasta entonces. De formas evolutivas de las fuerzas productivas que eran, estas relaciones se convierten en trabas de estas fuerzas. Entonces se abre una época de revolución social. El cambio que se ha producido en la

base económica trastorna más o menos lenta o rápidamente toda la colosal superestructura."⁽⁷⁾

Una primera lectura puede sugerir la existencia de un momento inicial, en el que las fuerzas productivas constituyen el punto de arranque después del cual suceden otros momentos hasta llegar a constituir toda la sociedad. Sin embargo, pensar a las fuerzas productivas como "locomotoras de la historia", excluyentes de las relaciones sociales de producción, presenta algunas insuficiencias de carácter explicativo. Dicha perspectiva permite suponer "fases idílicas" en las cuales existe plena articulación entre fuerzas productivas y las relaciones sociales de producción para luego surgir "rupturas" que hacen evidentes contradicciones y antagonismos que sólo pueden ser resueltos por la explosión revolucionaria. Esta apreciación es incorrecta; hay que pensar a las fuerzas productivas y a las relaciones sociales de producción como totalidad, como un complejo articulado que sólo permite la comprensión de uno y otro término a través de descubrir la "funcionalidad recíproca" que guardan entre sí. TM perspectiva obliga pensar que nunca han existido "articulaciones idílicas" (entre fuerzas productivas y relaciones sociales de producción) y que el proceso de acumulación capitalista sólo se realiza a través de fricciones y choques; en todo caso, siempre está presente una "concordancia relativa" o "contradicción relativa" (entre F. P. y R.S.P.)⁽⁸⁾.

Tanto en las "fases evolutivas" como en las "épocas de revolución social", existe el antagonismo entre las clases sociales, inherente a la acumulación capitalista. Por ello aún antes de los estallidos revolucionarios es posible localizar multitud de signos que atestiguan la colisión entre las clases sociales: huelgas obreras, levantamientos campesinos, movimientos urbano-populares, conflictos electorales, etc. Todas estas contradicciones dejan sus huellas históricas; un buen número de ellas pueden situarse en la actividad legislativa a través de la cual se advierte la permanente modificación de la relación jurídica, que es también relación social de producción⁽⁹⁾.

Con base en lo anterior, la producción de leyes, códigos, reglamentos y reformas constitucionales puede ser pensada como el establecimiento de un conjunto de mediaciones que tienen, entre otras, las funciones siguientes:

1. Fincar puestos avanzados para el impulso capitalista.

5 Marx, K-, *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (borrador) 1857-1858*, Siglo XXI, México 1970, Vol. I, p. 442.

6 Marx, K., *El Capital*, T I, S. XXI, Cap. XIII, "maquinaria y gran industria". El tiempo y despacio kantiano han perdido su carácter abstracto al ser henchidos de una historia espiritualizada por Hegel. La tarea de Marx consistió en fundar materialistamente la explicación histórica, con ello se constituyó el tiempo y el espacio fundamental, el que corresponde al modo de producción capitalista. El viejo espacio que correspondía a la ruralidad feudalizante, fue barrido por el tiempo nuevo que está referido a la modernidad capitalista. La matriz espacial de dicha modernidad está dada por las nuevas ciudades, donde se asienta la maquinaria, la gran industria, la finanza burguesa y también el proletariado famélico.

7 Marx, K., *Contribución a la crítica de la economía política*, Editora Política, La Habana, 1966, p. 12

8 Pereyra, G., *El sujeto de la historia*, Alianza Editorial, Madrid 1984, pp. 61-65. Habermas ha escrito páginas aleccionadoras sobre los procesos de legitimación en el capitalismo tardío y la evolución de las instituciones jurídicas; cfr. Habermas X, *La reconstrucción del materialismo histórico*, Ed. Taurus, Madrid 1981.

9 Pashukainis, E.B., *La teoría general del derecho y el marxismo*, Ed. Grijalbo, México 1976.

2. Establecer instrumentos de "planificación" cuyo interés consiste en asegurar funciones de regulación estatal encaminados a "ordenar" la anarquía propia de la caótica producción capitalista.

3. Mediatizar demandas populares, sometiéndolas a la hegemonía gubernamental.

4. Instituir mediaciones que permitan conducir a la insurgencia proletaria por un cause a través del cual el Estado reorganice su dominación.

5. Constituir formas de consenso en las que el ejercicio de la violencia (legal o extralegal), una vez más, es asegurado de manera exclusiva para las fuerzas gubernamentales.

6. En resumen, reforzar el "Estado de derecho" que incluya, por supuesto, el "Estado de excepción", con diversos matices constitucionales.

II. Municipio, industrialización y urbanización

El desarrollo de la industria moderna en México, arranca con todo vigor a inicios de la década de los años cuarenta. La larga marcha por la constitución y la organización de una burguesía nacional que encubrió su política económica con diversas máscaras: "Sustitución de importaciones", "Desarrollo Estabilizador", "Desarrollo Compartido", y otros tantos eufemismos formulados con el notorio propósito de encubrir los extravíos del "Milagro mexicano"¹⁰. En cualquier caso, es posible advertir que de 1940-1970 existe un pujante desenvolvimiento industrial. En la ciudad de México, algunos municipios del estado de México, Monterrey, Guadalajara y Puebla constituyen principales polos de desarrollo manufacturero. Desde fines de los años sesenta es posible ubicar el surgimiento de otros focos de atracción industrial, despuntando ciertas regiones que posteriormente patentizarían su vigor manufacturero. La poderosa atracción ejercida por la Cuenca del Océano Pacífico, hará gravitar, en torno suyo, la frontera del Noroeste, así como a regiones enteras de Oaxaca, Michoacán, Sinaloa y Sonora, sin olvidar a las Californias.

El tiempo de la industria requiere del espacio urbano, pues la actividad fabril necesita de estrechas formas de cooperación que origina acelerados procesos de concentración demográfica. Así, aún en aquellos lugares que la geografía física había señalado por su carácter adverso a la instalación de formas de vida urbana, ya sea por ser zonas desérticas carentes de agua o bien por ausencia de comunicación y dificultades para el establecimiento de equipamiento urbano; también en ellas crecieron rápidamente extensos asentamientos industriales. En otros casos, ciudades de carácter comercial o burocrático, fueron refuncionalizadas y convertidas en centros fabriles a pesar del cúmulo de

obstáculos que ello ha significado; puede mencionarse tan solo como ejemplos los casos de Tijuana, Ciudad Juárez, Lázaro Cárdenas.

El desenfrenado incremento demográfico que padecieron, durante la década de los setenta, distintos municipios que simultáneamente eran objeto de industrialización y urbanización permitieron la base objetiva que dio cause a la constitución de grandes asentamientos, habitados fundamentalmente por población proveniente del campo, convertida rápidamente en grandes masas de pauperizados al servicio de un voraz ejército industrial de reserva⁽¹¹⁾. Durante toda la década de los años setenta y hasta la fecha, a todo lo largo y ancho del país, ha crecido el movimiento urbano-popular. Ha levantado diversas demandas entre las que destacan las siguientes:

1. Regularización de la tenencia de la tierra (así los hijos de los campesinos heredan de sus padres la miseria además de un estado crónico de minusvalía jurídica).

2. Acceso a valores de uso inherente a la vida urbana: agua, drenaje, transporte, seguridad, etc.

3. Autonomía para constituir formas de organización necesarias para la solución cabal de sus demandas.

4. Vivienda y condiciones urbanas que satisfagan requerimientos mínimos para un desarrollo humano⁽¹²⁾.

El sujeto social extendió sus fronteras constituyendo un amplio frente de pauperizados urbanos que al lado de obreros fabriles y campesinos guiaron su fuerza organizativa en contra de la opresión capitalista. La organización jurídica y administrativa del Estado mexicano no estaba preparada ni tenía los instrumentos necesarios para hacer frente a la eclosión urbano-popular. La figura jurídica y administrativa que primeramente experimentó el conjunto de insuficiencias que padecía ante el nuevo hecho social, fue el municipio. La estructura municipal hizo evidente su enorme fragilidad, política, administrativa y financiera. Además, se hizo notorio el franco carácter centralista de la armazón administrativa que en vez de partir de los requerimientos municipales, trasladaba la problemática general de un orden nacional altamente centralizado al municipio que era incapaz de absorber la nueva situación. La cuestión municipal se convirtió entonces en un asunto ¡cuya "solución" exigía pronta atención. La lucha por resolver problemas urbanos y regionales terminó convirtiéndose rápidamente en combate electoral. En dicha perspectiva, pueden apreciarse los casos de Juchitán, Ciudad Juárez, Monclova, Lázaro Cárdenas, San Luis Potosí, para sólo citar algunos ejemplos⁽¹³⁾.

11 Cockcroft, J.D., "Pauperización!, no maignalización", en *Coyoacán*, No. 15, Ed. El Caballito, México, 1983.

12 Cfr. Moctezuma, P., "Las luchas urbano-populares en la coyuntura actual", en *Teoría y Política*, No. 5, Juan Pablos Editor, México 1981; Pradilla E., *Capital, Estado y vivienda en América Latina*, Fontamara, México 1987; Ramírez, J.M., *El movimiento urbano popular en México*, Siglo XXI, México 1986.

13 Cfr. Fuentes, J., "Los problemas fronterizos y las elecciones en Chihuahua 1983-1986", en *IztapaUtpa* No. 15, UAM, México 1988;

10 Cfr. Cordera, R. (comp.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, FGE., México 1981; Guillén, H., *Orígenes de la crisis en México, 1940-1982*, ERA, México 1984; Rivera, M.A *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano 1960-1985*, ERA, México 1986.

Con base en los argumentos expuestos previamente, es posible leer un segmento de la actividad legislativa desempeñada en el sexenio 1982-1988 como un intento por redefinir el tiempo y el espacio urbano industrial. Ante el ascenso de las luchas urbano-populares el Estado se encontraba urgido por redefinir los términos de apropiación del nuevo espacio construido en torno a los muros de las nuevas y viejas ciudades reconvertidas por la modernidad industrializadora. Entre las disposiciones legales que corresponden al intento gubernamental por dar respuesta a la problemática derivada de la urbanización industrial, pueden mencionarse las siguientes:

1. Ley de Planeación, 5 de enero, 1983.
2. Reforma al Artículo 115 Constitucional, 3 de febrero, 1983.
3. Ley del INFONAVIT (reforma), 30 de diciembre, 1983.
4. Ley Federal de Protección al Ambiente, 27 de enero, 1984.
5. Ley General Asentamientos Humanos, 7 de febrero, 1984.
6. Ley Federal de Vivienda, 7 de febrero, 1984.
7. Ley del INFONAVIT (reforma), 8 de febrero, 1985
8. Ley Federal de Aguas, 13 de enero, 1986.
9. Ley del INFONAVIT (reforma), 13 de enero, 1986
10. Reforma a los Artículos Constitucionales 52,53, 54,56, 60, 77,15 de diciembre, 1986.
11. Código Federal Electoral, 12 de marzo, 1987.
12. Reforma al Artículo Constitucional 27, 10 de agosto, 1987.
13. Código Federal Electoral (Asamblea Representantes D.F.) (adición), 6 de enero, 1988.
14. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, 28 de enero, 1988.
15. Ley Orgánica. Asamblea Representantes del D.F., 2 de febrero, 1988¹⁴.

Conviene mencionar que cada uno de los preceptos jurídicos anteriormente consignados, merecen un análisis detenido estableciendo a través del mismo la relación que guardan en la conflictiva coyuntura ciudadana. Por nuestra parte, nos ocuparemos de la reforma al Artículo 115 Constitucional. En la exposición de motivos¹⁵, se hacen las siguientes consideraciones:

1. Se reconoce la raíz histórica, hispánica y americana, de la institución municipal.

2. De manera expresa se hace notar el alto rango constitucional conferido a la autonomía municipal (municipio libre) por la Constitución de 1917.

3. También se acepta la inobservancia del texto constitucional pues, a pesar de la norma constitucional, el municipio ha sido asfixiado por el peso del centralismo.

4. Se advierte la amenaza que para la Nación significa la carga centralizados de la política mexicana.

5. Por ello, es imperativa la descentralización cuya función será lograr relaciones menos verticales, tendientes a la horizontalidad, entre localidad, municipio, gobierno estatal y gobierno federal.

6. Se reconoce la voluntad de los ciudadanos capaz de ser ejercida en su territorio básico, por ello el municipio deberá ser gobernado aceptando la decisión de los ciudadanos.

7. Debe ser restituido al municipio el manejo de sus recursos.

8. Se contempla la necesidad de hacer del municipio un instrumento ágil para el desarrollo en un doble aspecto: a) intervención municipal para lograr el desarrollo de las zonas atrasadas; b) intervención de la organización municipal para la solución a los graves conflictos existentes en las grandes aglomeraciones urbano-industriales. Conviene subrayar que dicha gravedad se reconoce de manera expresa, en la misma exposición de motivos.

9. Para alcanzar el cabal funcionamiento municipal deben ser restituidas sus facultades políticas y administrativas.

10. El municipio, por el estrecho contacto que con él guarda la población, es una "escuela de la democracia", resulta así piedra angular para la democratización de los siguientes niveles de gobierno; estatal y federal. Por ello se argumenta en la exposición de motivos, debe ser restituida la autonomía política municipal.

11. Por medio de la reforma en cuestión, se promete el examen de particularismos geográficos, demográficos, etnográficos y económicos. Se considera que a través de dicho análisis es posible contener la incesante migración del campo a la ciudad.

12. En opinión de los legisladores, el derecho municipal no ha sido reconocido cabalmente, pues tal es su jerarquía constitucional que como conquista de la Revolución Mexicana sólo puede ser comparable con avances constitucionales tan significativos como los correspondientes a los artículos 27 y 123.

En su momento, las reformas al Artículo Constitucional atrajeron la atención de diversos observadores de la realidad política nacional. En efecto, después de catorce años de intensa movilización urbana y regional, los legisladores se vieron forzados a reconocer el atraso notorio del aparato jurídico y administrativo incapaz de colocarse a la altura de la circunstancia histórica; por lo mismo se advertía obsoleto, como la rueda condenada al museo de antigüedades.

El antecedente inmediato de la reforma en cuestión fue la Ley de Planeación (5 de enero, 1983), cuyo propósito

López, A., *La lucha por los ayuntamientos una utopía viable*, Siglo XXI, México 1986; Martínez, A. C., (Coord.), *Municipios en conflicto*, IIS, UNAM, México 1985; Pádua, J. (Comp.), *Poder local, poder regional*, Colegio de México, México 1986.

14 La fecha corresponde a la publicación de las Leyes mencionadas en el *Diario Oficial*.

15 Cfr. *Diario Oficial*, 3 de febrero, 1983.

fundamental es el de organizar las fuerzas productivas nacionales para el establecimiento de un proceso de desarrollo nacional, equilibrado y democrático. Como se ve, los dinamos genuinos de la modernidad jurídica no fueron los agentes burocráticos encargados de la legislación; quienes mantuvieron la energía transformadora fueron los distintos agentes sociales que durante una década y media golpearon permanentemente las relaciones sociales antiguas. Por ello, la Ley de Planeación pretende recoger las características de los conflictos en una forma jurídica que permita el reconocimiento de las innumerables contradicciones que estallan al ir estableciendo paulatinamente su hegemonía las áreas urbanas. Sin embargo, dicha Ley requería establecer la territorialización del espacio nacional contemplando a la vez los matices inherentes, al tiempo de cada región, es decir, a su historia. Las dimensiones (tiempo y espacio) están proporcionadas por el municipio.

III. Algunas conclusiones

1. Este escrito sólo se ha ocupado de examinar algunos aspectos de la legislación federal correspondientes al sexenio 1982-1988. No obstante, conviene tener presente que en algunos Estados de la república también se hicieron disposiciones dirigidas a "ordenar" el caos urbano. Probablemente una de las propuestas más rigurosas fue la Ley Inquilinaria que el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas promulgó en Michoacán.

2. En los últimos diez años las luchas urbano populares han mantenido sus demandas y sin hacerlas a un lado, han evolucionado hacia la lucha electoral. Por ello se han incluido en este escrito, referencias a las transformaciones legislativas que en materia electoral se han ejecutado, particularmente en lo concerniente al Distrito Federal. Como se sabe, el Distrito Federal constituye la mayor área urbana de la Nación; desde hace tiempo algunos partidos políticos de oposición venían enfatizando la necesidad de democratizar la vida en el Distrito Federal. Tkl demanda mostró su carácter urgente después de que a raíz del sismo de 1985, de nueva cuenta el Estado manifestó su atraso frente a las necesidades y carencias por las que se significa la vida urbana en la ciudad de México. Sin olvidar, la existencia de mecanismos destinados a sofocar la respuesta autónoma que dieron los ciudadanos ante el desastre de 1985, es pertinente explicar la relación entre estos hechos y la actividad legislativa destinada a conformar el sustento jurídico de la Asamblea de representantes del Distrito Federal, que ha sido en múltiples ocasiones criticada por ser insuficiente y no responder a las necesidades y al espíritu democrático palpable en años recientes en el Distrito Federal. Al parecer las reformas aludidas obstaculizan el rápido fluir de la voluntad ciudadana

creando una instancia de mediatización que viene a sobreponerse a la capacidad organizativa demostrada por la ciudadanía en los años posteriores al sismo.

3. El reciente proceso electoral muestra cómo la lucha por la descentralización de la vida nacional, inicialmente periférica, ha llegado al mismo centro del país. Cuauhtémoc Cárdenas arrolló tanto en estados "atrasados" (Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Tabasco) como en otros "modernos" (Baja California Norte, Veracruz) y aún en la "modernísima" ciudad de México el PRI-gobierno fue derrotado. Probablemente estos hechos muestran que lo *realmente arcaico y enemigo de la modernidad* radica en el Poder Ejecutivo Federal: en el monstruoso presidencialismo mexicano.

4. En efecto, múltiples signos permiten advertir que el candidato del PRI-gobierno a la Presidencia fue derrotado. En otros lugares, por ejemplo en el Estado de México y en el Norte del país la oposición barrió a los candidatos del PRI-gobierno. Es factible explicar cómo en lugares donde habían existido "focos" de resistencia y lucha regional se convirtieron en epicentros que difundieron su influencia a través del voto de oposición. En todos estos lugares se hizo evidente que las luchas regionales y municipales, aún antes de ser reconocidas por la Reforma al Artículo 115 Constitucional, son verdaderas "escuelas" de participación democrática.

5. Todos los ofrecimientos democráticos, incluida la Ley de Planeación y la Reforma al Artículo 115 Constitucional, fueron echados por la borda, todas las promesas y con ellas la modernidad tan propagada; no podrán ser vigentes hasta que sea modernizado el gran arcaico hobbesiano, el poder ejecutivo federal piedra angular de un sistema que consagra a un gran elector que hoy como hace veinte años, en 1968 muestra toda su arteriosclerosis y con ella su faz autoritaria; por ello mismo incapaz de aceptar el impetu democratizados. No obstante, algo más que un fantasma recorre México, es la lucha por la autonomía municipal que precursoramente fue iniciada a fines de la década de los años sesenta en Yucatán. Posteriormente, este afán autonomista, ha recorrido de sur a norte todo el país.

6. Están en puerta, elecciones municipales en Tabasco, Jalisco, Veracruz, Guanajuato, Zacatecas, entre otras. En ellas los ciudadanos tendrán que mostrar su energía transformadora para hacer vigente el Artículo 115 Constitucional. Tan importante, se ha dicho, como los Artículos Constitucionales 27 y 123, aunque igualmente violado por el Moloch sexenal; que ahora como nunca antes encarna los intereses del capital monopolista. La experiencia histórica muestra a través de los casos clásicos de Alemania e Italia, cómo el capitalismo monopolista destruye todas las conquistas democrático populares, dando paso franco a la violencia hasta lograr la instauración de regímenes fascistas.