

Ayuntamientos, sociedad local y democracia.
Una perspectiva desde la frontera norte de México*

Tonatiuh Guillén López**

Este artículo analiza a la institución municipal en México en el contexto del surgimiento de nuevos actores sociales. La situación aquí planteada no deja de ser paradójica. Por una parte, la complejidad social en la que se desenvuelve la acción municipal hoy día es mayor, lo cual choca con una estructura organizativa tradicional, no pensada para tratar con la diversidad. Por otra parte, esta misma estructura dificulta las nuevas necesidades surgidas en los distintos ámbitos de la administración local, las cuales apuntan hacia una mayor intervención a escala municipal. En el horizonte de la transición de los ayuntamientos se avizoran cambios, no obstante se desconocen su dirección y objetivos. Válidos para analizar algunos municipios de la frontera norte, los hallazgos aquí expuestos pueden extenderse al ámbito nacional.

Elementos para el análisis del gobierno municipal en México

¿Gobierno de la comunidad?

Los gobiernos municipales como primera instancia de organización política constituyen el vínculo más inmediato entre el ciudadano y los aparatos de gobierno que configuran el Estado. Por lo menos así aparece definido en términos generales, tanto en documentos públicos como en otras perspectivas civiles, académicas o políticas referidas al municipio. No obstante, el rasgo de cercanía no es necesariamente determinante para caracterizarlo, dada la posibilidad de relación directa entre el ciudadano y los aparatos de gobierno federal o estatales. Sobre todo si consideramos la configuración centralizada del Estado en México, que ha ubicado al gobierno federal en prácticamente todos los espacios del país y en una amplia diversidad de actividades relacionadas directamente con el ciudadano. El gobierno municipal resulta así en un nivel de organización de los asuntos públicos ciertamente inmediato a los ciudadanos, pero a la vez especializado en algunos de ellos. Su concepto debe entonces considerar tanto la relación inmediata como su carácter especializado, a pesar de la flexibilidad de res-

* Documento preparado para el seminario internacional Gobernabilidad y Pobreza a Nivel Local, México, El Colegio de México, 7-9 de julio de 1994.

** Departamento de Estudios de Administración Pública, El Colegio de la Frontera Norte.

ponsabilidades que históricamente puede asumir. Pero también el gobierno municipal es la forma primaria de estructuración del poder político en una sociedad local, de organización de sus fuerzas, tendencias y actores. Considerando que las sociedades nacionales tienen una forma que se articula a partir de sus expresiones locales —sin que una sea reductible a la otra—, de la misma manera el poder local y sus soportes inmediatos articulan el poder nacional, sin confundirse con éste. Tienen por sí mismos una lógica propia, actores y conflictos específicos, que finalmente se canalizan alrededor de los aparatos públicos: en este caso, gobiernos estatales y municipales.

Con esta perspectiva, podemos comprender al gobierno municipal por medio de su relación inmediata con los ciudadanos, mediante sus objetos públicos y áreas especializadas de intervención y, finalmente, como forma primaria de articulación del poder político en las sociedades locales. Particularmente la última perspectiva nos aleja del concepto de gobierno municipal como “gobierno de la comunidad”, como si en la relación directa o cercana se simplificara la relación misma. En cuanto espacio decisivo del poder local, como aparato y momento que forma parte de la reproducción del poder local, el gobierno municipal pierde esa imagen idílica de la comunidad homogénea. Todo lo contrario: en su propia escala —espacial y de intervención en los asuntos públicos—, el gobierno municipal de entrada forma parte de la complejidad de la organización política de la sociedad local, de sus contradicciones y conflictos, con la misma o mayor intensidad que la dinámica de la política nacional. Precisamente la complejidad de su relación se nos oculta cuando nos referimos a los ayuntamientos como “autogobierno de la comunidad”, dejando fuera la diversidad de la comunidad misma y, a partir de ella, la complejidad de constitución, funcionamiento y articulación tanto de su relación como del propio gobierno municipal.

Entre las implicaciones metodológicas de analizar al gobierno municipal en la perspectiva de gobierno de la comunidad o autogobierno de la sociedad local, se encuentra la particular orientación que asumen las explicaciones sobre sus disfunciones institucionales. En términos generales, las disfunciones (o limitaciones) del gobierno municipal tienden a localizarse en sus conexiones institucionales *externas*, ya sea con los gobiernos estatales o, sobre todo, con el gobierno federal. De esta forma, los tópicos que dominan en el análisis municipal se refieren a su autonomía o a la descentralización, como si fuera suficiente la existencia de políticas que las estimularan para re-

solver sus limitaciones internas (y decisivas), tales como la democracia y la participación ciudadana en las decisiones públicas. Sin demeritar la trascendencia de la autonomía municipal o de las políticas de descentralización, en ambos casos se trata de reformas que, utilizando una metáfora cuantitativa, hacen más grande al gobierno municipal, pero no necesariamente producen un mejor aparato en términos de eficiencia y eficacia y, mucho menos, resuelven las limitaciones democráticas de su funcionamiento actual.

El espacio de cambio permitido por la autonomía y la descentralización se localiza en las *relaciones interinstitucionales* y en sus respectivos pesos sobre las políticas públicas regionales, pero no directamente sobre la estructura interna de cada nivel de gobierno. Sin duda que las políticas de descentralización tienen repercusiones internas, tanto en los aparatos emisores como en los receptores, pero no son identificables con su efecto central que descansa en las relaciones entre instituciones, es decir, en sus conexiones externas. Por ejemplo, incrementar las transferencias de los ingresos federales a las haciendas municipales sin duda produciría un gobierno municipal más fuerte, con mayor capacidad directa de intervención sobre el desarrollo regional, pero no necesariamente un mejor gobierno en el sentido instrumental y, mucho menos, más democrático en el sentido político. El acento en lo externo, estimulado por la perspectiva (ideología) de la relación directa y de identidad virtual entre ciudadano y gobierno, tiende así a restar importancia al análisis de la propia estructura de los gobiernos municipales, a aspectos de su diseño organizacional y normativo que definen sus limitaciones principales, su horizonte como institución.¹

Por otra parte, la concepción "comunitaria" del gobierno municipal, al privilegiar con lo externo las relaciones interinstitucionales, al mismo tiempo elude de su entorno al complejo juego de intereses y de organizaciones políticas que en el espacio local constituyen el gobierno municipal y que determinan su eje principal de funcionamiento. Deja así de lado un tema fundamental: el problema de la ar-

¹ Ésta es la perspectiva que tienden a asumir los estudios dedicados al federalismo, que con facilidad abarcan exclusivamente el diagnóstico de las limitaciones municipales de su dependencia de los otros niveles de gobierno; véase, por ejemplo, Ortega Lomelín (1994). Por lo demás, no es casualidad que una proporción muy importante de los estudios sobre el municipio tengan como tema central el federalismo o la descentralización, es decir, con una perspectiva que no analiza estrictamente al municipio sino las relaciones intergubernamentales. No obstante, no dejan de ser investigaciones que contribuyen al análisis del gobierno municipal, como el trabajo de Merino Huerta (1991).

articulación entre la sociedad y el aparato de gobierno locales. En muchas ocasiones, la democracia se da por descontado al reconocerse las relaciones de identidad entre sociedad y gobierno locales o bien, cuando el caso concreto es muy evidente, en el análisis destacan las versiones caciquiles del gobierno municipal. También en términos generales, cuando la relación entre sociedad y gobierno locales aparece en sí misma como objeto de análisis, el aspecto que se destaca es el momento electoral, y se descuida su posterior articulación en el ejercicio del gobierno.

En este sentido, hace falta explicar la relación entre sociedad y gobiernos locales como un proceso permanente, en donde lo electoral es solamente un momento, ciertamente decisivo, pero no generalizable en sus características a todo el ciclo. La elección democrática de las autoridades municipales no implica, como tiende a argumentarse en ocasiones, que el ejercicio del gobierno sea democrático. Esta distinción es fundamental, sobre todo en la coyuntura actual del país, cuando las experiencias de alternancia política en los gobiernos municipales comienzan a ser cotidianas. Sin embargo —y esto es parte de lo que se analiza posteriormente—, el diseño institucional de los ayuntamientos se dirige a reiterar ejercicios autoritarios en la definición de las políticas municipales, pese a la apertura democrática de los procesos electorales. Aquí hay una fuerte inercia organizacional, normativa e incluso de cultura política, que nos obliga a disociar el proceso de constitución de un gobierno de su práctica pública. Dicho en términos extremos, cabe la posibilidad de elegir democráticamente a gobiernos municipales... pero que conservan una inercia autoritaria en su ejercicio público.

En este documento, la pregunta principal que nos hacemos descansa precisamente en el ejercicio del gobierno municipal y en su capacidad de reflejar los intereses sociales reconociendo su diversidad. Siguiendo un planteamiento que de entrada se disocia del momento electoral, el análisis se enfoca en el diseño institucional del ayuntamiento, desde su estructura de decisiones hasta los recursos institucionales para la construcción e implementación de sus políticas, determinando su capacidad formal y real de absorber la pluralidad de los intereses sociales. Éste es el tipo de pregunta que la ideología del gobierno comunitario descuida y que es fundamental para construir políticas regionales no sólo legítimas, sino también eficientes y eficaces.

Cabe añadir que la perspectiva del gobierno local como gobierno comunitario incluso presenta problemas en los pueblos indígenas, pro-

totipo de sociedad local con mayor propensión a la homogeneidad social. Independientemente de que las reglas y actores de la política y del poder sean diferentes de los del resto de la sociedad nacional, en las comunidades indígenas sobreviven tensiones de representación, algunas añejas, otras de reciente origen.² Entre las primeras destaca el papel de las mujeres, pues no siempre se encuentra reconocida su participación en la política de la comunidad; y entre las segundas, las tensiones derivadas de las minorías que expresan diversidad religiosa y que pueden llegar a ser objeto de expulsión de su comunidad, como sucede en el sureste del país. Al parecer, para ser funcionales y corresponder a los intereses de la sociedad local, las estructuras indígenas de gobierno suponen una sociedad no diversificada, pues una vez encaminadas las comunidades en un proceso de diferenciación social comienzan también a generarse fuertes tensiones de representación política.

Autonomía, descentralización y centralismo interno

Una de las demandas que con mayor intensidad han expresado los gobiernos y sociedades locales ha sido la instrumentación de políticas que fortalezcan la autonomía del municipio, tanto en su aspecto político y financiero como en su capacidad para definir sus programas de desarrollo. Sobre todo en los dos últimos aspectos es notable la presencia de controles directos e indirectos del gobierno estatal y especialmente del federal. En relación con el problema de articulación entre sociedad y gobierno locales, la presencia de esa red interinstitucional restringe en los hechos el espacio de intervención de los intereses ciudadanos. Incluso en la definición de un programa puede resultar más importante la negociación entre las instituciones de gobierno que su eventual negociación con los intereses de la sociedad local.

No sólo existen problemas de articulación entre la sociedad y los gobiernos locales, sino que además el espacio de los asuntos públicos definibles por esa articulación se encuentran mediados por las regulaciones de los otros niveles de gobierno sobre los ayuntamientos. En esta medida, las políticas de descentralización que fortalezcan la auto-

² Un estudio interesante sobre el caso de municipios indígenas es el de Díaz Montes (1992).

nomía municipal forman parte de la regionalización de los asuntos públicos municipales y constituyen una aportación *indirecta* a la democratización de los gobiernos municipales. Pero, nuevamente, por sí mismas no resuelven las limitaciones democráticas contenidas en la articulación entre la sociedad local y los ayuntamientos. La autonomía de los gobiernos municipales forma parte de las condiciones esenciales para que existan sociedades locales con gobiernos que tengan mayor capacidad y flexibilidad de respuesta a sus necesidades inmediatas, pero no más.

El fortalecimiento de la autonomía de los ayuntamientos mediante la descentralización de recursos financieros y desregulación federal de los programas de desarrollo municipal, efectivamente conduce a generar un gobierno local con mayor capacidad de respuesta y de adaptación a las necesidades regionales. Con mayor razón, es pertinente complementar esa capacidad instrumental con procedimientos que la orienten (definan) al reconocimiento de los intereses sociales y de su diversidad. En otros términos, es necesario discutir *aparte* la articulación de las políticas municipales con la sociedad local.

En cierta medida, y considerando la fragilidad actual de esa articulación para incorporar a la sociedad local en la definición de las políticas y programas municipales, la regulación de los otros niveles de gobierno sobre los ayuntamientos funge como mínimo de pluralidad, valiosa sobre todo en sociedades locales con fuerte concentración de poder; el clásico ejemplo son los cacicazgos rurales. No obstante, estas formas relativas de control son un freno en el contexto de sociedades urbanas, con mayor complejidad y dimensión en sus aparatos de gobierno, con una sociedad políticamente participativa y que, así sea de manera indirecta, logran expresar su influencia sobre los gobiernos municipales.

Si concebimos el centralismo del sistema de gobierno en México como una red institucional, normativa y de burocracias políticas que ha subordinado los gobiernos locales al poder del gobierno federal y, dentro de éste, al presidente de la república, una de las condiciones para su reproducción han sido gobiernos internamente centralizados *de facto*, ya sea por la normatividad vigente o, sobre todo, por las reglas internas de la burocracia política dominante. En otros términos, para funcionar, la cadena del centralismo supone que los aparatos subordinados tengan una estructura interna centralizada, para que el flujo de decisiones se transmita, se reciba y se acate de manera no cuestionada en lo fundamental. Implica también no pluralidad den-

tro de esa estructura: la pluralidad enfrentaría a la cadena vertical de subordinación, especialmente a la que obedece a la lógica interna de la burocracia política.

El centralismo del sistema de gobierno en México y, sobre todo, el centralismo interno de los aparatos subordinados, en general han sido explicados por su aspecto político, por la pertenencia de sus portadores a un mismo grupo de poder. Sin embargo, además de este factor sin duda determinante, existe también un soporte institucional, normativo y organizacional que lo ha reproducido. Por esta razón, el centralismo interno de los gobiernos locales, especialmente en los ayuntamientos, es un factor adicional que impide que las políticas de descentralización por sí mismas conduzcan a mejores gobiernos en el sentido democrático.

En consideración del aspecto institucional (organizativo, normativo e incluso de cultura política y de gobierno de sus actores), el centralismo interno y la no pluralidad son rasgos no eliminables por el camino de la autonomía ni por la apertura democrática de los procesos electorales. Son rasgos contenidos en el diseño institucional de los ayuntamientos que requieren de políticas de reforma específicas. Particularmente, las experiencias de alternancia política han puesto de relieve que esos cambios en la dirección de los ayuntamientos tienen efectos limitados en los procedimientos que definen las políticas de gobierno.³ Pueden tener efectos importantes en el contenido de las políticas o avanzar en la modernización instrumental del aparato, pero mucho menos en la estructura de decisiones. Dicho en otros términos, la alternancia no supera por sí misma la inercia del funcionamiento autoritario ni el centralismo interno, dada su fuerte presencia en la lógica organizativa y normativa del gobierno municipal.

Por otra parte, el marco conceptual más común mediante el cual se ha argumentado la necesidad de descentralización del sistema de gobierno ha tenido, paradójicamente, referentes centralistas. La descentralización se ha argumentado a partir de la crisis del centralismo del gobierno federal y, mucho menos, en función de las propias necesidades de los gobiernos locales. Con esta perspectiva, el municipalismo que se enfoca sobre las políticas de descentralización tiende así a valorarlas por sí mismas y a no cuestionar sus repercusiones sobre la estructura de los ayuntamientos o de sus relaciones con la sociedad

³ Un análisis más extenso del problema puede encontrarse en Guillén (1993).

local. Es muy evidente el predominio de esta perspectiva sobre todo en la documentación y discursos oficiales en los que puede apreciarse cómo las políticas de descentralización han surgido de iniciativas que responden a las necesidades del gobierno federal, es decir, derivadas de la disfuncionalidad de su aparato sin cuestionarse las necesidades del desarrollo regional y de los gobiernos locales.⁴

Reforma del Estado y gobiernos municipales

En la discusión contemporánea del Estado en México, la llamada reforma del Estado pudiera dirigirnos a plantear y analizar las limitaciones institucionales de los ayuntamientos desde una perspectiva interna. Claro está, previamente debe desligarse del contexto del gobierno federal, como ha sido hasta ahora. Resulta explicable que por razones históricas la relación entre Estado y gobierno federal tienda a identificarse y, en consecuencia, la reforma del Estado se concibe casi espontáneamente en relación con el gobierno federal. No obstante, en cuanto concepto y proceso empírico puede también plantearse y analizarse vinculado a los gobiernos locales. En el primer sentido, la reforma del Estado es un planteamiento que nos acerca a la discusión sobre la modernización política e instrumental de los gobiernos locales, que adecue su perfil a las necesidades y retos sociales contemporáneos. En el segundo sentido, como proceso en marcha así sea restringido al gobierno federal, tiene una serie de consecuencias directas e indirectas sobre los gobiernos locales que es necesario por lo menos plantear como objeto de análisis, especialmente en relación con los ayuntamientos, donde tiende a tener mayor efecto.

Entre el nuevo perfil que está adquiriendo el Estado en México, especialmente en el aparato federal, nos interesa destacar el cambio en la relación entre el gobierno federal y la estructura económica, y frente al desarrollo nacional y regionales. Al modificar su papel de intervención directa hacia funciones de regulación, no sólo se retira de ciertas ramas económicas, sino también de determinadas regiones. Las implicaciones regionales del retiro del gobierno federal de las ac-

⁴ La paradoja es que de manera explícita las políticas de descentralización se justifiquen por el agotamiento del centralismo, dando por sentado la capacidad innata de los gobiernos locales para asumir sus nuevas funciones y también que tienen un efecto de democracia. Véase, por ejemplo, Miguel de la Madrid Hurtado (1982).

tividades económicas directas, a su manera, también pueden concebirse como una “desfederalización” de las regiones, de importantes implicaciones económicas (productivas, comerciales, laborales, etc.) y políticas (cambios en los actores del poder regional). En algunos casos ese retiro ha sido relativamente imperceptible, pero en otros ha provocado fuertes crisis regionales, como en Baja California Sur, en donde el gobierno federal abiertamente era el soporte central del desarrollo regional.

Lo importante es que esa reducción y reestructuración del Estado –del gobierno federal– ha limitado la multitud de formas de su presencia regional y eventualmente reducido su peso institucional y político. Más aún si añadimos al proceso las medidas explícitas de descentralización –como en educación o en salud– o las atribuciones crecientes de los ayuntamientos en la planeación del desarrollo regional, formales por lo menos. En conjunto, el escenario que comienza a dibujarse es que el papel protagónico del gobierno federal sobre las regiones, cumpliendo un papel de actor y promotor directo del desarrollo regional, poco a poco ha tendido a diluirse. Este planteamiento puede resultar más ilustrativo si pensamos esta evolución del Estado durante las últimas dos décadas, comparando el intervencionismo del periodo presidencial de Luis Echeverría con el de Carlos Salinas.

No obstante el progresivo retiro de las formas de presencia regional del gobierno federal, la promoción del desarrollo regional sigue siendo una necesidad pública que entonces debe ser asumida por los gobiernos locales. Tienden así a generar la infraestructura necesaria, a asumir amplios proyectos con insólita iniciativa –comparando con las prácticas precedentes– y a sentir la demanda social de una participación eficiente en esta actividad, relativamente novedosa para los gobiernos locales. En todo caso importa destacar que la desfederalización de las regiones de manera directa (mediante explícitas políticas de descentralización) e indirecta (por las consecuencias regionales del retiro del gobierno federal) está presionando a los gobiernos locales –especialmente a los municipios– a asumir un papel inédito y activo sobre las necesidades del desarrollo regional. Esto ocurre no precisamente en las mejores condiciones de recursos humanos o financieros y de carácter organizacional; tampoco en cuanto a su capacidad de concertación social.

Si bien la reforma del Estado y en general el proceso de desfederalización de las regiones tiende a redefinir los pesos institucionales de los niveles de gobierno en México, el “ajuste” al cual están obligados los gobiernos locales debe partir de los costos del centralismo

previo y de sus inercias vigentes.⁵ Ese costo ha sido el subdesarrollo de los gobiernos locales, estados y municipios, en áreas previamente cubiertas por la federación, como son la planeación regional y la elaboración e implementación de sus programas específicos. Desde una perspectiva instrumental, el costo ha sido el subdesarrollo de estos gobiernos, particularmente los municipales, limitados incluso para asumir vanguardias en iniciativas de programas regionales. Sus nuevos retos, que aparecen en el horizonte como demandas de la sociedad local, deben partir de construir la infraestructura organizacional apropiada, la normatividad y los recursos humanos calificados. Por el momento, el ejemplo más importante de este proceso de ajuste ha sido la planeación y regulación de uso del suelo urbano, en donde los ayuntamientos comienzan a asumirla de manera más activa y, además, a utilizar esta actividad como fuente de ingresos mediante el impuesto predial.

En la coyuntura actual y pese a su creciente importancia en el mapa de gobierno en México, los gobiernos municipales no pueden eludir los costos que ha tenido la añeja trayectoria del centralismo sobre su propio desarrollo institucional. Su previsible mayor peso institucional debe entonces construirse bajo la fuerte presión provocada por el retiro del gobierno federal de las regiones y por las necesidades de la sociedad local, cada vez más evidentes en los procesos electorales.

El municipio contemporáneo y su nueva coyuntura histórica

Considerando la reforma del Estado y sus efectos sobre los pesos institucionales de los niveles de gobierno en México, que no sólo modifican las relaciones intergubernamentales sino también las relaciones entre los gobiernos y la sociedad civil, especialmente en el caso de los municipios, puede argumentarse que se abre una nueva época sustancialmente distinta de la precedente. En términos generales, hacia

⁵ Cabe destacar que el cambio hacia formas indirectas de intervención económica y social por el gobierno federal no ha excluido la persistencia de fuertes hilos centralistas sobre los gobiernos locales, como atestiguan el contenido y pesada normatividad de los actuales convenios de desarrollo social y de coordinación fiscal entre la federación y los estados. Son instrumentos que reiteran la posición hegemónica del gobierno federal y que todavía constituyen instrumentos de control que inhiben las potencialidades institucionales de los gobiernos locales.

1983 se fecha el inicio de una nueva fase en la historia de los gobiernos municipales, determinada por las reformas constitucionales que redefinieron su papel institucional. Sin embargo, a su vez, esta reforma jurídica puede comprenderse como parte del proceso más amplio que llamamos reforma del Estado. Con el cambio constitucional de aquel año se expresa el proceso, pero no se pone en marcha.

Lo destacable es que a partir de esa fecha por lo menos dos aspectos modifican el estatus de los gobiernos municipales: su relación con los gobiernos estatal y federal y su relación con la sociedad local. Frente al gobierno estatal, las medidas de descentralización decretadas en 1983 se limitaron fundamentalmente a las transferencias de funciones entre ambos niveles, modificando así sustancialmente las reglas de su interacción. Frente al gobierno federal, la virtual parálisis de su capacidad de inversión y de constante expansión en formas regionales que había mostrado en la década pasada fue un primer y contundente factor que inició el proceso de desfederalización comentado previamente. En gran medida, la crisis de las finanzas federales fue también la crisis de las finanzas de los gobiernos locales; por esta vía indirecta, el espacio regional abrió condiciones (y necesidades) más amplias a la intervención de los ayuntamientos.

Por otra parte, frente a la sociedad local, los gobiernos municipales expresaron una doble lógica: primero, una vez autorizados por los cambios constitucionales de 1983, buscaron resolver su mayor necesidad de ingresos incrementando su capacidad recaudatoria ante la sociedad local, principalmente mediante el impuesto predial; segundo, la propia sociedad local, estimulada por los efectos generales de la crisis económica, los globales del desarrollo político ciudadano y, además, por el nuevo perfil fiscal de los gobiernos municipales, tendió a enfrentar con mayores exigencias a los ayuntamientos.

En conjunto, el panorama esbozado muestra notables rupturas con el previo juego intergubernamental y con las reglas entre la sociedad local y su gobierno. Por una parte, tiende a incrementarse el peso institucional de los gobiernos municipales en relación con los otros niveles. Por la otra, existe una lógica económica que los acerca –y enfrenta– con la sociedad local: por decirlo de esta manera, se generan las condiciones para su mutuo *redescubrimiento* y se fortalece su mutua necesidad. Simplificando los términos, para la sociedad local, los ayuntamientos se ubicaron como instrumento de desarrollo; para los ayuntamientos, la sociedad local como fuente básica de reproducción económica. En todo caso, el resultado fue que a partir de la segunda

mitad de los ochenta progresivamente los ayuntamientos han dejado de ser ese nivel gubernamental relativamente ignorado, de importancia secundaria. No es ya la misma relación con la sociedad local; tampoco es la misma relación con el gobierno estatal o la federación, a pesar de la persistencia de los hilos del centralismo. En ambas direcciones es posible encontrar fuertes tensiones que sugieren la presencia tanto de cambios como de inercias, que urgen al municipio a avanzar en su proceso de reforma. Finalmente, un factor adicional que también avanza en la redefinición del papel institucional y social de los municipios son las experiencias de alternancia política, que desde esta perspectiva cumplen una función catalizadora de un proceso de mayor escala.

Los elementos anteriores abren la posibilidad de comprender al municipio desde una perspectiva histórica, utilizando como criterios su nuevo papel institucional en el mapa gubernamental del país y, por otra parte, su rearticulación con la sociedad local, tanto en el terreno electoral como en las políticas de gobierno. Se trata, considerando su trayectoria en la última década, de una institución en transición que progresivamente va consolidando un papel más relevante sobre el desarrollo regional entendido en sentido amplio.

No obstante, esa transición no ha sido lo suficientemente profunda considerando los espacios generados por lo que hemos llamado la desfederalización de las regiones y, mucho menos, si se tiene en cuenta la propia recomposición de la estructura social que se ha modificado radicalmente. Sobre todo en este último aspecto, en donde se deciden las reglas de interacción entre sociedad y gobierno y, por lo tanto, el perfil autoritario o democrático de su relación, se impone la transición del gobierno municipal. Un indicador fundamental al respecto es la intensa competitividad y pluralidad electoral, que se encuentra confrontada con la estructura de decisiones de los ayuntamientos, que no la reflejan como mostraremos posteriormente.

Los gobiernos municipales se encuentran así bajo una doble tensión: frente a las necesidades de desarrollo, en donde tienen todas las exigencias y pocas atribuciones, instrumentos y recursos; y frente a la sociedad local, cada vez más diversificada y plural, sobre todo en los municipios urbanos de mayor concentración demográfica, cuyos intereses no están en condiciones de reflejar adecuadamente por limitaciones de diseño institucional. En los municipios fronterizos del norte de México, en donde ambas tensiones se combinan con particular intensidad, tenemos ejemplos de gobiernos municipales que buscan

adecuarse a sus nuevos retos, no siempre con éxito. En parte, porque en su horizonte de intervención pueden definir políticas innovadoras, pero no dar respuestas estructurales que son, a final de cuentas, el objeto de las reformas necesarias.

Actores sociales y gobierno municipal: tensiones de representación y diseño institucional

No obstante el perfil de esta transición *contenida*, con un gobierno municipal que ya no cumple las expectativas del desarrollo ni refleja la composición política de la sociedad local, los actores sociales que representan la administración municipal sí tienden a modificarse. La relativa inmovilidad del diseño institucional no ha sido obstáculo para el dinamismo que se observa en los actores sociales presentes en la administración municipal. El más evidente de sus mecanismos ha sido la apertura del proceso electoral y las experiencias de alternancia política, pero no ha sido el único. Incluso en condiciones de no competitividad o alternancia, la recomposición de la estructura social ha encontrado vías para reflejarse en el gobierno municipal, tanto en su cuerpo político (cabildo) como entre los funcionarios de la administración.

En términos generales, se están modificando las fuentes de reclutamiento de los ayuntamientos como efecto de la modernización socioeconómica y política, desplazando a organizaciones y sectores tradicionales corporativos, para abrir espacio a representantes y organizaciones de clases medias y empresariales.⁶ Sin embargo, al ocurrir esta dinámica entre los actores sociales y la administración municipal *en la misma estructura institucional*, en una lectura política el resultado es constante: la incapacidad del ayuntamiento para absorber la pluralidad social. Efectivamente, se trata de una recomposición de actores, notable, pero que se desarrolla bajo la añeja regla de excluir la diversidad política dada la permanencia del mismo diseño institucional.

La movilidad de actores sociales en el gobierno municipal es reflejo de la movilidad de la propia estructura social y no tanto producto deliberado de alguna política de reforma. Son cambios evidentes en los casos de los ayuntamientos que han experimentado alternan-

⁶ Puede consultarse al respecto a Negrete Mata (1994).

cia política, pero incluso están presentes en aquellos sujetos al control político tradicional. En la última circunstancia, por ejemplo, las organizaciones tradicionales del sistema corporativo (obreros, campesinos, organizaciones urbano populares) ceden progresivamente espacios a la representación empresarial o de clases medias en la integración del cabildo y del cuerpo de funcionarios. Pero, nuevamente, el límite se encuentra en los mecanismos de exclusión de la diversidad política presente en la nueva composición social, mucho más compleja que la precedente y, por lo mismo, con mayor dificultad, necesidad y demanda de representación. Asumiendo una perspectiva simplificada, las dificultades de representación política de una sociedad son mayores en una organización social diversificada que en una homogénea. El primer caso corresponde a las sociedades modernas, de alta concentración urbana, que se dirigen hacia la especialización de actividades, organizaciones e intereses sociales; el segundo caso posiblemente nos acerque a la situación de las comunidades indígenas de nuestro país que, sin embargo, no están exentas de los procesos de diferenciación.

La representación política finalmente se concreta en la forma de integración de los aparatos públicos y en su capacidad de integrar a su estructura la diferenciación social. Es de suponerse que a mayor especialización de actividades e intereses sociales le debe corresponder una mayor flexibilidad en las reglas de su incorporación en los aparatos de gobierno. Pero es claro que la dinámica de la especialización social rebasa la capacidad de respuesta de los aparatos de gobierno, sujetos a la regla básica de la reproducción del poder y, a partir de ella, de sus actores, instituciones, normatividad y relaciones políticas. De esta situación se desprende una necesaria tensión y conflictos permanentes derivados del ajuste entre ambos procesos.

Es posible que podamos ubicar la historia de los gobiernos municipales en este contexto, sobre todo en los últimos treinta años que consolidaron el perfil urbano de la sociedad nacional. La modernización de la estructura social, sus actores centrales (clases medias) y su creciente diversificación y especialización de intereses, han sido los causantes de una crisis de representación de la sociedad local en el gobierno municipal. No se trata de una crisis de representación provocada por la ausencia de apertura política en los procesos electorales; esta crisis persiste incluso en condiciones de elección democrática de los gobiernos municipales. Ciertamente, la inexistencia de elecciones democráticas ha constituido un freno a la representación de los intereses sociales que

tradicionalmente fueron canalizados por medio de la red corporativa, definiéndose así limitados canales indirectos de representación. Pero asumiendo que esta etapa de la política nacional es cada vez menos el obstáculo principal a la representación, el eje prioritario ahora se concentra en las formas de integración de los aparatos de gobierno.

Con la nueva perspectiva, el debate tiene por lo menos dos facetas: la capacidad de los actores reconocidos de la política local para captar la diversidad de los intereses de la sociedad local; y la capacidad del aparato de gobierno para captar la diversidad de esos actores y de otros intereses sociales. En el primer aspecto, las reglas de reconocimiento de los actores de la política local (constitución, leyes electorales) de entrada establecen restricciones de representación. Sólo pueden participar partidos políticos nacionales; en otros casos, también partidos políticos estatales. Pero siempre partidos políticos.

El supuesto general de estas reglas de reconocimiento de los actores de la política es que la diversidad de intereses de la sociedad local son captables por los partidos políticos, definidos además en condiciones muy estrictas (nacionales o regionales, por ejemplo, bajo determinados criterios de membresía, normatividad y organización, etc.). Así, no hay espacio reconocido para las organizaciones políticas no partidistas o para candidaturas independientes de ciudadanos. Por supuesto, no se sugiere que no deban existir reglas de reconocimiento para los actores de la política local. Lo que se señala es que la normatividad existente es demasiado restrictiva en cuanto a la especialización y diversidad de intereses de la sociedad urbana moderna. Tiende a fomentar estructuras políticas escasamente dinámicas frente a una sociedad que, justamente, se caracteriza por su dinamismo.

Por otra parte, el segundo aspecto de la crisis de representación ocurre en la integración de los gobiernos municipales. Si bien el vehículo de los partidos es ya limitado (por lo menos como ha sido definido hasta ahora), con las reglas de integración de los ayuntamientos el resultado también es contradictorio con la dinámica de pluralidad de la sociedad local. El partido mayoritario virtualmente asume el control total del gobierno municipal, sin importar el margen de su victoria. En términos coloquiales, el que gana, gana todo.

El marco normativo que determina la integración de los gobiernos municipales es el primer y más importante obstáculo a la representación social. En la función de reconocimiento de los actores de la política se limita a reconocer a los partidos, estableciéndoles además determinadas condiciones que en la práctica restringen la participa-

ción social por esta vía. Pero más importante aún, en la integración del ayuntamiento y de su cuerpo político, el cabildo, termina por limitar aún más la pluralidad social.

A pesar de que la fracción IX del Artículo 115 de la Constitución Federal establece la integración de los ayuntamientos bajo reglas de representación proporcional y de que esta fracción es reiterada por las constituciones estatales, en la práctica las leyes secundarias distorsionan la proporcionalidad. Las leyes electorales de los estados contravienen a las constituciones al establecer criterios de asignación de regidores de los partidos minoritarios en los cabildos sin considerar los resultados electorales, sino más bien el número de habitantes de los municipios. Los regidores de representación proporcional son así reducidos a regidores de partido, ubicados en completa desventaja respecto al partido mayoritario.

En condiciones de fuerte competitividad en las elecciones municipales, el no acatamiento del criterio de proporcionalidad conduce no sólo a una irregularidad jurídica, sino a una grave irregularidad política al dejar fuera de representación a partidos con amplio soporte social. Ésta es una situación cada vez más común a partir de 1983, fecha en que se introdujo en la constitución federal la representación proporcional para todos los ayuntamientos del país. De esta forma, mientras la estructura social se mueve hacia la pluralidad, el diseño institucional de los ayuntamientos conserva una lógica de control absoluto por el partido mayoritario; mientras la pluralidad social construye tolerancia política, la estructura del ayuntamiento reitera su herencia autoritaria, excluyente.

Por otra parte, existe un mecanismo adicional de control político que han introducido las leyes secundarias de los estados para fortalecer la posición dominante del partido mayoritario (o para compensar la pérdida de "posiciones" en el cabildo debida a la incorporación de los regidores de partido). Se trata de la utilización del síndico municipal como una figura que añade espacios de poder al partido mayoritario, al formar parte de la planilla electa. En algunas entidades, como en Tamaulipas, los ayuntamientos pueden tener hasta cuatro síndicos, que aunados a los regidores de la planilla determinan un control virtualmente absoluto del cabildo por parte del partido mayoritario.

En estas condiciones, los ayuntamientos están lejos de ser gobiernos de la comunidad; son gobiernos de determinados partidos y del espectro social en éstos representados, que normalmente es muy restringido. Esta situación conduce con gran facilidad a la definición de

políticas más partidistas que institucionales, sesgo que influye en el proceso de toma de decisiones y la imagen pública. De esta manera, la concertación y negociación social de las políticas municipales, la construcción de su legitimidad, es fácilmente cuestionada bajo estas reglas de integración de los ayuntamientos. Más aún si añadimos los elementos de intolerancia presentes en el subdesarrollo de nuestra cultura política. La legitimidad social de las políticas municipales resulta así erosionada con suma facilidad, dada la integración no plural de los ayuntamientos; no sólo se trata de una limitación política, sino de una limitación instrumental de las acciones públicas que no desarrollan su potencial para incorporar una participación y acciones sociales más extensas.

El problema es así no solamente para la congruencia jurídica entre la Constitución Federal, las estatales y las leyes secundarias; no es solamente para la consolidación de la democracia como valor político y como práctica pública. Más grave aún, el problema se extiende a la capacidad de los ayuntamientos para concertar los intereses sociales alrededor de políticas de desarrollo. La estructura política de los ayuntamientos no les permite convertirse en instrumentos eficientes para el desarrollo regional, al restringir su capacidad para concertar y legitimar socialmente sus acciones de gobierno.

Los ayuntamientos tienden rápidamente a constituirse como ayuntamientos de partido y, por lo mismo, a "partidizar" la administración municipal, sus políticas y el debate social alrededor de éstas. La racionalidad de las políticas municipales, aún siendo elaboradas fuera de este marco, rápidamente tienden a ser sujetas por el debate entre los partidos políticos y organizaciones afines. La racionalidad en sí misma de las políticas municipales y su vinculación con las necesidades sociales o con el desarrollo regional es una perspectiva subordinada por la lógica partidaria. Como parte del contexto, las organizaciones sociales no vinculadas a partidos, así como sus necesidades o propuestas, resultan marginales en el debate principal.

En la medida en que los gobiernos municipales adquieren mayor relevancia como instituciones responsables del desarrollo regional, mayor importancia tiene su capacidad de legitimar socialmente sus políticas. De la misma manera, considerando que en su futuro no aparece como un gobierno que asuma directamente la dirección del desarrollo local, sino que su papel central será de regulación y de promoción, resulta más decisiva su capacidad de concertación en sus relaciones intergubernamentales y con la sociedad local.

Por el momento, su perfil fuertemente partidista constituye un obstáculo a su función de concertación que se refleja en el funcionamiento marginal de sus dependencias encargadas de incorporar la participación social. En principio, la participación social no es una política municipal necesaria para el funcionamiento de la administración municipal. Dado su centralismo interno como aparato, que supone únicamente al cabildo como instancia de articulación social, la participación social no aparece como una necesidad funcional. Puede requerirla como argumento de legitimidad a determinadas políticas o para complementar el financiamiento para sus programas; pero en esencia se trata de una relación circunstancial.

Lo anterior no quiere decir que la participación social no se encuentre considerada por el marco normativo de la administración municipal. Para comenzar, se reconoce abiertamente su papel dentro del sistema nacional de planeación democrática y en sus expresiones locales. En este aspecto, en parte el problema ha sido falta de reglamentación. Pero el obstáculo central es que dentro de un diseño autoritario, la participación ciudadana no es una necesidad funcional, sino una política discrecional. En todo caso, el único espacio *obligado* de concertación para una política municipal es el cabildo, y en éste no existe diversidad. A pesar de sus limitaciones y fuertes cuestionamientos, la participación social como necesidad funcional de las políticas y programas municipales ha sido estimulada sólo recientemente, sobre todo por el Pronasol. Pero se trata de una institución que preserva la forma actual del ayuntamiento, a pesar de incidir en la definición de sus programas concretos.

Presidencialismo municipal, regidores y tensiones de representación social

Además del rasgo partidario y autoritario de los ayuntamientos, el complemento de este perfil es su funcionamiento presidencialista. Contrario a un concepto de gobierno moderno y plural, y de un cabildo colegiado, la administración municipal se encuentra fuertemente centralizada y dependiente en extremo del presidente municipal. En la práctica hay una fuerte tendencia a la anulación del perfil colegiado del cabildo en favor del presidente municipal y, por otra parte, existe un marco normativo que virtualmente le entrega la administración del gobierno municipal a su presidente. El primer aspecto se ex-

plica principalmente por razones políticas y, además, por la sobrevivencia de una cultura presidencialista. El segundo, en parte por una racionalidad administrativa que tal vez fue funcional en algún momento, pero que ha sido rebasada por la complejidad de la propia administración municipal.

Haciendo una revisión general de los reglamentos municipales –existentes y disponibles para consulta de los mayores municipios fronterizos–, resulta notable el papel *sobredeterminante* del presidente municipal en la administración. Comenzando con su discrecionalidad irrestricta en el nombramiento de la mayoría de los funcionarios y de sus atribuciones en la definición directa e indirecta de los programas concretos de las direcciones y departamentos municipales. La excepción es la negociación que debe hacer ante el Cabildo en el nombramiento del secretario del ayuntamiento y del tesorero, que finalmente no representa mayor problema dada la integración por planilla de los regidores.

Si bien es destacable la discrecionalidad del presidente municipal en aspectos decisivos de la administración municipal, también es preciso reconocer la existencia de fuertes límites. El principal de ellos consiste en la organización sindicada de los empleados municipales. Si bien la burocracia sindical en muchas ocasiones constituye un obstáculo para la modernización de la administración –dada su natural resistencia a cambios que eventualmente implican también despidos–, considerando el excepcional papel discrecional del presidente municipal resulta una estructura valiosa que permite un nivel mínimo de continuidad en el *know how* del gobierno municipal.

Es conocido que en cada ciclo de la administración municipal la rotación de funcionarios medios y directivos es mayúscula, y no siempre se trata de personal con experiencia en la administración pública. Sin pretender que los datos siguientes tengan plena representatividad sobre el universo de funcionarios municipales de la frontera norte, son indicativos del problema de la rotación de sus cuadros directivos. En 57 entrevistas realizadas a medidados de 1992 a funcionarios municipales de primer nivel en seis municipios fronterizos,⁷ 40% de ellos no tenía ninguna experiencia en la administración pública al momento de asumir su cargo. En cuanto a los funcionarios con experiencia, solamente 44% de

⁷ Se trata de los municipios de Ensenada, Tijuana, Nogales, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo y Matamoros.

ellos había ocupado algún cargo en la administración municipal (15 casos). Las consecuencias en la rotación de funcionarios en cada ciclo de la administración municipal son ampliamente conocidas. En principio, se restringe notablemente la posibilidad de acumular calificación y experiencia adquiridas, obtenidas por lo general a alto costo económico. Adicionalmente, la continuidad de programas se ve impedida al modificarse las prioridades de gobierno con cada ayuntamiento.

Aun aceptando que la extrema discrecionalidad del presidente sea funcional para el gobierno municipal, persistiría el problema de que se trata de un conjunto de atribuciones no reglamentadas; en los reglamentos municipales aparecen como atribuciones, sin especificar procedimientos o criterios mínimos de regulación. Por lo mismo, se trata de atribuciones que pueden estar sujetas, como ocurre en general con el gobierno municipal, a la lógica partidaria. Nuevamente, recurriendo a los datos de nuestras entrevistas con 57 funcionarios municipales, su pertenencia declarada a algún partido político revela datos interesantes. Del total, 71% pertenece al partido que gobierna el municipio. Más interesante aún, los funcionarios *no* vinculados a partidos políticos pertenecen todos a gobiernos municipales del PAN (Ensenada y Tijuana), en donde son mayoría entre los entrevistados de sus respectivos municipios. En cambio, en las administraciones del PRI en aquel momento (Nogales, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo y Matamoros) prácticamente todos los funcionarios reconocieron su pertenencia a ese partido. En este último grupo de ayuntamientos, además del eventual criterio de calificación, en la selección de los funcionarios es virtualmente obligatoria la pertenencia al PRI para asumir el cargo.

Considerando el perfil colegiado del cabildo, el contrapeso de la discrecionalidad del presidente municipal correspondería a los regidores. No obstante, éstos carecen de las condiciones para asumir este rol, no sólo por razones políticas que después revisaremos, sino también por sus condiciones operativas que no reúnen las condiciones mínimas: desde la oficina y el personal de apoyo, que se encuentran en condiciones deficientes (salvo en Tijuana y Ciudad Juárez), pasando por la carencia de soporte profesional técnico para las consultas independientes, hasta la carencia de calificación y de sistemas reales de evaluación sobre el funcionamiento de la administración.

Como cabe esperar, a la subordinación política de los regidores municipales le corresponde también una subordinación en recursos organizacionales para cumplir sus funciones nominales. Puesto el problema organizacional en varios aspectos, como oficina propia,

apoyo secretarial y soporte de expertos consultores o representantes de la sociedad civil, la situación de los regidores es marginal en relación con el aparato de gobierno. En algunos ayuntamientos, las oficinas de los regidores no están siquiera individualizadas y se ubican en espacios colectivos; no cuentan con personal de apoyo y, cuando existe, se trata de personal compartido y no calificado; las comisiones funcionan sin asesoría de expertos y, en todo caso, son los funcionarios municipales los que cumplen este papel. Lo anterior se suma a la inexperiencia de los regidores en la administración pública. De los ayuntamientos entrevistados, integrados por 73 regidores, 70% no tenía experiencia alguna en instituciones públicas al asumir su cargo; el caso extremo correspondió a Tijuana, donde esta cifra ascendió a 90%. De quienes sí tenían este antecedente, sólo la mitad lo obtuvo en la administración municipal.

De las entrevistas realizadas a los regidores, puede concluirse que en sus actividades tienden a predominar las de reglamentación y de vigilancia, entendida esta última como la utilización honesta de los recursos públicos. En el caso de los reglamentos, las actividades de los regidores en no pocas ocasiones están dirigidas a su creación —que revela el subdesarrollo de la normatividad municipal—, prácticamente tan importante como las disposiciones de reforma. Así, las actividades de los regidores tienden a marginar la supervisión sistemática de la eficiencia y eficacia del gobierno municipal. De hecho, en todos los casos carecen de sistemas de evaluación para realizar mediciones sobre el funcionamiento de la administración municipal. Cuando estos sistemas existen, se trata de procedimientos internos a las dependencias municipales, y solamente en el caso de Tijuana es una actividad realizada por la oficina del Comité de Planeación y Desarrollo Municipal (Copladem), no sin dificultades.

Vale la pena destacar que entre los regidores el funcionamiento de la administración es una actividad que abrumadoramente se reconoce como exclusiva del presidente municipal. El contacto de los regidores con ésta se realiza por medio del presidente, quien tiene amplio control sobre la información interna de las dependencias, lo que fortalece su papel sobredeterminante dentro del cabildo y en general en el gobierno municipal. Un indicador de la capacidad de control del presidente municipal sobre la información de la administración es la evaluación que los regidores reconocen en su acceso. Ante la pregunta sobre cómo evaluarían su acceso a la información de la administración, la mayoría de los regidores la ubicó en “muy accesible” y “accesible”,

correspondiente a 80% de los 73 regidores entrevistados. En este caso, lo destacable fueron los casos de Ensenada y Tijuana, en donde hubo regidores que la evaluaron como "poco accesible" y "nulo acceso". Lo que muestra esta última situación es que la información sobre la administración es controlada por el presidente, quien puede restringir su consulta en función de su situación política en el cabildo, consolidando su monopolio al respecto. En Tijuana y Ensenada, ambos gobiernos municipales del PAN, los ayuntamientos en funciones en 1992 estaban fuertemente divididos, lo que explica las restricciones en el acceso de información para los regidores.

Otro indicador adicional de la capacidad de los regidores de vincularse al funcionamiento cotidiano del gobierno municipal es la resistencia que enfrentan para cumplir las funciones de supervisión y vigilancia de sus comisiones: 20% de los 73 casos declaró que sí existen resistencias de las dependencias municipales a la supervisión (procedentes en su mayoría del presidente municipal); y, nuevamente, esas resistencias se concentraron en los ayuntamientos panistas de Ensenada y Tijuana. Todo indica que la "resistencia" es una variable dependiente del activismo opositor de los regidores al presidente municipal. No quiere decir lo anterior que en los cuatro ayuntamientos del PRI estudiados los regidores no encuentren resistencia; por el contrario (y como hemos tenido oportunidad de comprobar directamente), son los ayuntamientos que más dificultades ofrecen para hacer pública su información. Lo más probable es que en estos casos los regidores asuman más tradicionalmente su papel, es decir, que expresen plena afinidad con el presidente municipal. Los gobiernos municipales panistas, por lo menos en el contexto fronterizo, rompen en gran medida con esta práctica de subordinación, pero sobre todo por la circunstancia de la fuerte división interna de su partido. El diseño de integración de los ayuntamientos también tiende a hacerlos funcionar en el modelo tradicional, en la medida en que se consolidan grupos políticos hegemónicos en el PAN.

Por otra parte, el trabajo de los regidores se organiza por medio de comisiones. Considerando el contexto general de los regidores dentro de la administración municipal, puede comprenderse que las comisiones también tengan una ubicación secundaria dentro de este contexto marginal, pese a su amplio potencial como instancias de articulación social. Si bien las comisiones de los regidores eran organismos formalmente constituidos, al menos como fueron detectadas a mediados de 1992, funcionaban principalmente con una vinculación circunstancial

con organizaciones sociales. El funcionamiento marginal de las comisiones de regidores, tanto en sus objetivos de supervisión y vigilancia como en sus instancias de articulación social, se debe principalmente a que las redes existentes de comunicación entre la sociedad local y el gobierno municipal siguen otras rutas. En las propias entrevistas a los regidores, esta situación se reconoce al aceptar que las demandas sociales sólo les son remitidas marginalmente. El flujo de comunicación dominante llega directamente a la presidencia municipal y, en segundo término, a los funcionarios de la administración. Dicho en términos más fuertes, la comunicación social no reconoce a los regidores como sus interlocutores, ratificando y conservando así su posición marginal dentro de la estructura real de decisiones en el ayuntamiento.

Presidencialismo, elección por planillas y representación social

La elección de los ayuntamientos por planillas es el instrumento que con mayor fuerza anula la estructura colegiada de los ayuntamientos y, a la vez, define al presidente municipal como eje de una estructura funcionalmente centralizada y políticamente autoritaria. Si bien puede reconocerse que en el funcionamiento presidencialista de los ayuntamientos incide el peso de nuestra cultura política, existe un soporte institucional y político que lo ratifica y le asigna su forma operativa.

En la historia de formación de una planilla para competir en las elecciones municipales se encuentra también la construcción de la hegemonía del presidente en el futuro cabildo. Además, pueden detectarse en esa historia los determinantes de la frágil relación entre los regidores y la sociedad local. En principio de cuentas, la formación de una planilla municipal es un proceso que transcurre por entero en el interior de los partidos políticos, siguiendo en cada caso las reglas más diversas y obteniendo resultados también particulares. La definición de quién es candidato a presidente municipal, regidor o síndico (en su caso), obedece a criterios dominados por la política interna de cada partido. En el caso de los municipios fronterizos revisados, esa historia particular ha transcurrido dentro del PRI y del PAN, siguiendo además a sus específicas condiciones en los municipios.

En el caso del PRI, las regidurías siguen siendo objeto de disputa principalmente entre las organizaciones populares, urbanas y sindicales, como corresponde a su lugar secundario en la jerarquía de las "posiciones" de gobierno. En su forma más tradicional, las regidurías ocu-

pan el último lugar en la escala de las "cuotas" y son objeto de muy fuerte disputa entre los líderes de las organizaciones priistas. En Piedras Negras, por ejemplo, es notable la presencia de "posiciones" del sindicato minero metalúrgico, y en Nuevo Laredo, de la CTM. En los cuatro municipios priistas estudiados, más de 90% de los regidores declaró pertenecer a organizaciones sociales, especialmente sindicales. En contraste, en el caso de los dos ayuntamientos del PAN, la pertenencia a sindicatos se redujo a menos de 20%. Un indicador indirecto de esta distribución de "posiciones" dentro del PRI —sin considerar lo intenso de su disputa durante cada coyuntura electoral, reconstruible en la prensa— es la calificación escolar de sus regidores. Mientras que en Tijuana 70% de los regidores tenía por lo menos licenciatura y en Ensenada 40%, en Nogales el porcentaje descendió a 33%, en Ciudad Juárez a 17%, en Piedras Negras a 18% y en Nuevo Laredo a 20 por ciento.

En términos generales, las diferencias en la procedencia social de los integrantes de cada ayuntamiento se explican por las reglas internas de cada partido y no —como sería deseable— por las particularidades de la estructura social. Lo importante es que en esta dinámica los regidores pueden estar así realmente alejados de los intereses sociales principales y, en la práctica, responder a nichos de interés muy específicos. En el caso de los ayuntamientos priistas, que pudiera ser el más grave, la política interna de ese partido ubica las regidurías en una escala marginal entre los cargos de gobierno, siendo en general "posiciones" que corresponden a organizaciones tradicionales de la red corporativa. Es decir, ni siquiera dentro del PRI representan los intereses de sus fuerzas dominantes. De esta manera, los intereses políticos del regidor tienden a estar fuertemente restringidos a su nicho de interés, sin estar en condiciones de representar otras áreas de interés social ni ser objeto de atención para éstas. Simplemente, no entran en los circuitos principales de las redes de interacción de la sociedad local.

Por otra parte, en la integración de la planilla también se define la hegemonía de su presidente. Dentro de cada partido, siguiendo sus propias reglas de reclutamiento y atendiendo a sus condiciones particulares en cada municipio, el aspirante a presidente municipal también va instruyendo lealtades durante la selección de su planilla. En el caso del PRI, este juego de definición de lealtades forma parte de reglas muy reconocidas y plenamente aceptadas, por lo que difícilmente se cuestionan. Por su parte, el PAN es un partido que se encuentra

aprendiendo a hacerlo de manera más eficaz; al menos es lo que Carlos Montejo recomendó, el ex presidente municipal del PAN en Tijuana, al finalizar su conflictivo gobierno: su principal error fue no haber escogido bien a los miembros de su planilla.⁸ La definición de la planilla y la construcción de lealtades –sea mediante procedimientos institucionalizados (PRI) o circunstanciales (PAN)– equivalen a definir el espacio, reglas e interlocutores concretos que soportarán la posición hegemónica del presidente municipal en el ayuntamiento. Ciertamente, en algunos casos no se evitan fisuras, pero la regla ha sido muy exitosa para el presidente municipal considerando su posición incuestionada en los ayuntamientos del país y la casi inexistente presencia pública de los regidores.

Si de entrada la integración de los ayuntamientos anula la pluralidad al no cumplirse el requisito de representación proporcional entre los partidos, con la definición de la planilla y su red de lealtades se reducen aún más los espacios de pluralidad. Quedan así sentadas las bases para el funcionamiento unánime de los ayuntamientos bajo la dirección del presidente municipal, limitando drásticamente su sentido colegiado.

En principio, la capacidad de los regidores para representar intereses sociales amplios es cuestionada por el procedimiento utilizado para integrarlos a una planilla. Se trata de un debate que ocurre en el seno de los partidos y, aún más, dentro de un círculo de decisión todavía más reducido. Considerando la experiencia del PAN, por ejemplo, en donde las planillas son elegidas en convención del partido mediante el voto del total de sus miembros, la aprobación de la planilla resulta mayoritaria, pero su definición sigue siendo un asunto muy segmentado. El resultado es que el candidato a regidor no establece vínculos directos con alguna red de representación social, o bien lo hace en términos demasiado estrechos, como ocurre en el PRI. En los criterios de orientación política del regidor tienden a dominar la micropolítica de la planilla, con la hegemonía del presidente, y/o un circuito de representación limitado, como es el caso de regidores vinculados a organizaciones corporativas. De entrada, el regidor carece así de las condiciones que sustenten su autonomía política dentro de la planilla y frente al presidente.

Los casos del PAN y del PRI en los ayuntamientos fronterizos muestran dos tipos de regidores de acuerdo con sus ejes de representación

⁸ Entrevista con el autor, 18 de febrero de 1992.

social. Los primeros, con referentes de representación social demasiado difusos, por lo mismo inoperantes; los segundos, con referentes de representación demasiado estrechos, vinculados a intereses sociales muy específicos, en donde su hilo de representación es previo a su categoría de regidor. En otros términos, no responde a esos intereses por su función de regidor, sino por su articulación previa, como miembro de alguna dirigencia sindical o de colonos urbanos, por ejemplo. En todo caso, en ambos tipos de regidor el resultado es el mismo: su papel no tiene un claro asiento de representación social.

En el funcionamiento del cabildo, los criterios de orientación política de los regidores tienden a ser absorbidos por la micropolítica de la planilla y mucho menos por los ejes más amplios de la política de la sociedad local. Y en la micropolítica de la planilla ya sabemos que domina el presidente municipal. De esta manera, en la genealogía de las planillas puede entonces explicarse que los regidores puedan desvincularse con gran facilidad de los intereses principales de la sociedad local; que su perfil de entrada establezca límites de comunicación con intereses más amplios (como es el caso de dirigentes sindicales, por ejemplo); que además se subordine a la hegemonía del presidente municipal y, finalmente, que en cuanto regidor no tenga un referente claro de ante cuáles intereses sociales responder por sus decisiones. Su posición de por sí frágil en el conjunto del gobierno municipal —dado el cúmulo de atribuciones conferidas al presidente del ayuntamiento—, se ve aún más subordinada por los efectos del sistema de planillas. En estas condiciones, la función de representación de intereses sociales no sectorizados por los regidores es más una posibilidad circunstancial que una regla de la política municipal. En todo caso, es más una posibilidad que depende del perfil del presidente municipal y escasamente de los regidores. No es casualidad que en el anecdotario de la vida cotidiana de los municipios, bien puede ocurrir que los regidores sean desconocidos para la sociedad local y que no pase nada.

Presidencialismo municipal y articulación social

El soporte externo del funcionamiento presidencialista de los ayuntamientos se explica tanto por razones de cultura como por realismo político y búsqueda de eficacia en la articulación de demandas sociales. Siguiendo otro camino, el de las relaciones externas del ayuntamiento, el resultado también se dirige a cuestionar el concepto cole-

giado del cabildo. Como puede inferirse, las organizaciones sociales de los municipios fronterizos, desde las empresariales hasta las de colonos urbanos, dirigen virtualmente toda su comunicación al presidente municipal.

De trece dirigentes de organizaciones de colonos urbanos entrevistados en los municipios fronterizos considerados, ninguno aludió a los regidores como interlocutores de sus demandas al gobierno municipal. Del total de las entrevistas de estos dirigentes con autoridades municipales, poco más de 60% se realizó con el presidente municipal y el resto con otros funcionarios de la administración, destacando las direcciones de obras públicas. Por otra parte, de 16 entrevistas a dirigentes sindicales, en ningún caso los regidores fueron aludidos como interlocutores de sus demandas al gobierno municipal y, como es de esperarse, la comunicación se concentró casi en 70% en el presidente municipal. Finalmente, la misma situación se encuentra en 23 entrevistas a dirigentes de organizaciones empresariales. La diferencia aquí es la extrema concentración de su interlocución con el presidente municipal, que en promedio ascendió a 90%. Con estos indicadores puede apreciarse cómo para las organizaciones sociales la figura central en las decisiones de gobierno es el presidente municipal y, circunstancialmente, los funcionarios de la administración. Los regidores no aparecen como actores relevantes al no ser siquiera reconocidos como receptores de demandas sociales.

Considerando los ejes de vinculación entre las demandas sociales y el gobierno municipal, así como el decisivo peso interno del presidente del ayuntamiento, nos encontramos frente a una concentración excesiva de funciones por esta figura. Simplemente considerando la racionalidad instrumental de esta situación, resulta materialmente inmanejable. Como ahora la conocemos, la estructura del gobierno municipal supone al *hombre providencial* en su presidencia. A su manera, el gobierno municipal ha institucionalizado al caudillo local de la tradición política agraria del país; pero ya le va llegando su hora.

Presidencialismo y funcionalidad administrativa

Más allá de reconocer al autoritarismo materializado en el gobierno municipal y encarnado por el presidente del ayuntamiento, el otro aspecto involucrado que vale la pena evaluar es el instrumental y sus costos sobre el funcionamiento del aparato de gobierno. En términos

metafóricos, el diseño del gobierno municipal supone a un hombre providencial, dado el cúmulo de sus atribuciones sin reglamentación y la virtual anulación del cabildo como espacio real de negociación de las políticas de gobierno.

A pesar de sus limitaciones políticas, los aparatos de gobierno municipales han adquirido creciente complejidad y magnitud. La multiplicación de personal y de funciones especializadas distribuidas en el organigrama conducen progresivamente a que la centralización de decisiones sea relativa. El presidente municipal tiende a depender cada vez más de los funcionarios en la organización e implementación de las políticas cotidianas de gobierno (incluso en las de mayor relevancia), adquiriendo éstos amplios espacios de decisión. En este sentido, las funciones del gobierno municipal, como son los servicios públicos, crecientemente responden más a los criterios internos de cada dependencia y, cada vez menos, a las decisiones de política general del cabildo. De hecho, la promoción de las políticas municipales por lo general procede de los cuadros de funcionarios, y ya después las asume el presidente. En gran medida, de la interacción entre funcionarios municipales y el presidente depende la operación concreta del gobierno, lo que permite que en las decisiones cotidianas los funcionarios adquieran amplios espacios de autonomía según la complejidad del aparato municipal.

Esta faceta de la política interna de un gobierno municipal no ha sido suficientemente estudiada. Sin embargo, el indicador que hemos podido captar es que el rango de autonomía de los funcionarios rebasa la capacidad de control del presidente municipal. Si a esto añadimos que los gobiernos municipales no han incorporado verdaderos sistemas de evaluación sobre el desempeño de sus funciones, el control de los funcionarios es virtualmente imposible.⁹ Conviene hacer notar que existen algunas dependencias de los gobiernos municipales más importantes, Tijuana y Ciudad Juárez, que sí han logrado generar sofisticados sistemas de control interno; pero ha sido por iniciativa de los funcionarios y no por una política general. Los gobiernos municipales tienden así a orientar sus actividades cotidianas utilizan-

⁹ Resulta una paradoja que el presidente municipal en la cotidianidad de su función pública tenga más atribuciones de las que realmente puede asumir. En estas condiciones, los espacios de la micropolítica del poder dentro de los gobiernos municipales tienden a ser realmente asumidos por el cuerpo de funcionarios, lo cual a su vez constituye un freno adicional a la representación social en las decisiones públicas.

do como criterio los problemas o conflictos con los usuarios de servicios municipales y no recurriendo a mecanismos administrativos que midan su desempeño.¹⁰

Los espacios de autonomía de los funcionarios municipales tendrían un sentido positivo si se tratara de profesionales con capacidad de continuidad mediante la evaluación de su desempeño. Pero esta posibilidad es a discreción del presidente, que regularmente al inicio de gobierno cambia prácticamente todos los cuadros principales de funcionarios, que a su vez también modifican la plantilla de su respectiva dependencia. En este marco de amplias atribuciones del presidente y de escasos instrumentos de dirección real, los funcionarios de la administración municipal disponen de suficiente margen para no necesitar al cabildo; por aquí también se demerita el papel potencial de los regidores.

Participación social alternativa: los medios de comunicación

El "reclamo social" es una forma de orientar las políticas municipales, que sobre todo se ha consolidado en los municipios de mayor población y, por supuesto, con mayor desarrollo de los propios medios, tanto en una perspectiva técnica como, especialmente, en su apertura política. En los municipios de Tijuana y Ciudad Juárez es donde se ha sofisticado más este sistema, al grado de que los ayuntamientos han generado unidades especializadas en el monitoreo de programas de radio y las notas de la prensa, con el objeto de sistematizar las quejas ciudadanas y turnarlas a las oficinas correspondientes.

No obstante, esta forma de orientar la acción del ayuntamiento no ha sido producto de alguna política municipal. Ante todo, ha sido la respuesta obligada del gobierno municipal ante una sociedad civil muy participativa pero carente de canales directos que la vinculen al funcionamiento del ayuntamiento. Como hemos revisado, la instancia más viable de representación es el cabildo, pero no reúne las condiciones para cumplir este rol. De esta manera, ante el hecho social de la demanda de participación ciudadana y la ausencia de canales directos eficaces, los medios de comunicación se han desarrollado como

¹⁰ Por ejemplo, el jefe del departamento de limpia de uno de los municipios fronterizos expresamente argumentó que no necesitaba sistemas de evaluación: en cuanto había problemas de inmediato lo sabía por la protesta de los vecinos.

sustitutos funcionales que articulan a los ciudadanos con el aparato de gobierno. Especialmente ese ha sido el papel de las estaciones de radio, que reúnen tres características que favorecen su posición en ese papel de vinculación: es un medio masivo (con impactos en la opinión pública), de comunicación instantánea y, adicionalmente, accesible para todos los involucrados.

Los programas de tribuna pública de la radio, como se les conoce, tienden así a convertirse en los principales espacios de discusión de los asuntos públicos de la sociedad local, relativos a todos los niveles de gobierno, pero especialmente dedicados a los temas de vida cotidiana en donde el gobierno municipal es involucrado continuamente. Además de espacio de discusión —en donde se configuran como opinión pública que indirectamente presiona a las políticas municipales—, los programas de radio también se convierten en interlocutores *directos* de los ciudadanos ante las autoridades municipales y, como es normal, con el presidente y funcionarios; aquí también los regidores tienen una alusión secundaria. Esta función de gestoría con mucho es la más eficiente que existe para canalizar una demanda ciudadana al gobierno municipal, por muy específica que ésta sea.

Sin tratarse de un organismo gubernamental, los programas de radio se han convertido así en el sustituto funcional de esa comunicación directa entre ciudadanos y gobierno municipal que está virtualmente ausente en la estructura operativa de éstos. Pero a pesar de su probada eficiencia, no deja de ser un procedimiento circunstancial y orientado por objetos públicos abiertamente disfuncionales, dirigidos por la queja. El hecho de que una propuesta o demanda ciudadana asuma un valor especial para el gobierno municipal al ser transmitida por radio, habla bien del medio, pero no del aparato de gobierno que no la reconocería si se le presentara directamente.

No obstante su utilidad inmediata, la interlocución mediante el radio es un vehículo de participación ciudadana que no tiene posibilidades de sofisticarse, de debatir y de construir una política pública. Funciona más como una presión pública circunstancial y enfocada hacia demandas muy inmediatas. En estas condiciones, el efecto de *participación* ciudadana es limitado, puesto que los ciudadanos no tienen posibilidad de integrarse a la estructura de decisiones del ayuntamiento; la circundan, pero no están dentro. Las tribunas de radio se limitan así a conformar una opinión pública como instrumento de presión y a la gestoría eficiente de demandas específicas. Por lo demás, conviene destacar que también está en el interés del gobierno municipal (y de

sus autoridades) involucrarse en la interacción que ofrece la radio. No resulta problemático ofrecer una respuesta rápida a las demandas específicas e involucrarse en los debates promovidos en estos programas. En ellos también se juega la imagen de la administración municipal y, en alguna medida, el futuro político de sus actores.

Si de entrada en una sociedad moderna los medios de comunicación tienen una función de primer orden como expresión y como generadores de opinión pública, como articuladores de problemas públicos e intereses sociales, en condiciones de sociedades con diseños autoritarios de gobierno los medios se convierten en un instrumento de vínculo directo entre los aparatos de gobierno y la sociedad local. De esta manera, los medios construyen una representación virtual de la pluralidad social para los gobiernos locales, de la que carecen en su interior. Pero se trata de una pluralidad difusa, circunstancial, periférica al funcionamiento real de las acciones de gobierno y discrecional en su atención. Por el momento, ese papel de los medios suple el subdesarrollo político de los gobiernos locales en México y, en esa medida, es uno más de los síntomas de nuestro tránsito democrático como sociedad; pero no es la solución al problema de la representación que debe atenderse rediseñando la estructura de las instituciones locales de gobierno, comenzando por su cuerpo político, el cabildo.

Nota final

A pesar de ser una institución de muy fuerte arraigo y tradición en la sociedad nacional, en su actual coyuntura el ayuntamiento se encuentra ante una creciente incompatibilidad con los nuevos actores sociales y con las demandas de intervención de mayor escala sobre el desarrollo regional. En la medida en que la modernización del país ha generado sociedades urbanas de extrema complejidad social, económica y política, el diseño institucional del ayuntamiento se convierte en un límite que le impide adaptarse a los nuevos tiempos. Éste es un proceso que puede constatararse en la experiencia de los municipios fronterizos del norte de México, caracterizados precisamente por su excepcional dinamismo socioeconómico. Incluso con alternancia y con la apertura del espacio electoral, no ha logrado superarse la distancia entre el diseño institucional del ayuntamiento y el perfil de la estructura social. Pese a los notables esfuerzos que en el horizonte de la gestión se han implementado en estos ayuntamientos, ha permanecido como una meta in-

cumplida la capacidad real de representación social y la capacidad de intervención pública de los gobiernos municipales.

A pesar de todo, los ayuntamientos fronterizos y en general los ayuntamientos urbanos del país son aparatos públicos que literalmente son presionados a asumir un papel más dinámico sobre el desarrollo regional. La reforma del Estado, en el horizonte federal; las necesidades inmediatas de acciones públicas para el crecimiento económico y mínimos de bienestar social; y la consolidación del perfil ciudadano de la sociedad local, son en conjunto factores que no han cedido como determinantes de nuevas y mejores políticas municipales. En este camino, de efectiva transición para los ayuntamientos, se está generando un proceso de cambio pero sin que tenga una dirección precisa ni un objetivo definido de antemano. Como casi todas las políticas municipales innovadoras, estos cambios surgen como respuesta a circunstancias y demandas inmediatas. Los ayuntamientos han crecido así como aparatos de gobierno,¹¹ han asumido nuevas funciones —como la planeación del desarrollo urbano, por ejemplo—, han mejorado sus tecnologías administrativas, han aumentado su capacidad de captar recursos propios, entre otros rasgos importantes de su nuevo perfil. Pero siguen teniendo el mismo diseño en su estructura de decisiones, siguen expresando autoritarismo y centralismo interno y, por lo mismo, no terminan por resolver el problema de la representación social y del consenso público para sus acciones de gobierno. Su transición les ha conducido a ser una institución de mayor escala, con mayor relevancia para el desarrollo regional, pero paradójicamente con mayor potencial de ubicarse de manera externa a la sociedad local.

Adicionalmente, su crecimiento como aparato de gobierno ha generado la necesidad de redefinir sus relaciones con los otros niveles de gobierno, particularmente con la federación. Las actuales relaciones fueron diseñadas, también, para otra época y, sobre todo, para otra escala del desarrollo de las sociedades y gobiernos locales. Puesto el problema en términos simples, en las actuales condiciones la federación y los estados constituyen duplicidades burocráticas considerando la capacidad instrumental que han adquirido los gobiernos municipales urbanos. Las virtuales relaciones de tutela y de supervisión

¹¹ Los gobiernos municipales de Tijuana y Ciudad Juárez, por ejemplo, emplean de manera directa a casi 5 500 personas cada uno; esta cifra da una idea de la escala que han adquirido como aparatos públicos.

que se reflejan en las relaciones intergubernamentales vigentes –que pudieran ser válidas y necesarias todavía en los municipios de menor tamaño–, en la perspectiva de las actuales concentraciones urbanas significan una duplicidad burocrática que se traduce en costos y tiempos adicionales que ya no se justifican. Por aquí también deben redefinirse las capacidades institucionales de los ayuntamientos.

Finalmente, debe destacarse que el rediseño de la estructura de decisiones de los ayuntamientos así como de las relaciones intergubernamentales son procesos que deben ser paralelos y no confundirse uno con otro, como tiende a hacerse con frecuencia. De la misma forma, el contenido que asuman no puede ser el producto de una decisión unilateral del gobierno federal, sino resultado de una amplia discusión nacional que involucre a todos los niveles de gobierno y de las organizaciones políticas y sociales, nacionales y regionales. Una discusión de esta naturaleza tendría no sólo la ventaja de su pluralidad y posterior consenso de los resultados, sino que estaría en condiciones de exponer la diversidad regional del país y, en consecuencia, la posibilidad de acuerdos institucionales que la reconozcan.

Bibliografía

- Díaz Montes, Fausto (1992), *La disputa por el poder local en Oaxaca*, Gobierno del Estado de Oaxaca.
- Guillén López, Tonatiuh (1993), *Baja California 1989-1992. Alternativa política y transición democrática*, México, El Colegio de la Frontera Norte (Colef)/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades (CIH), UNAM.
- Madrid Hurtado, Miguel de la (1983), "Decreto por el que se reforma y adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en *El marco legislativo para el cambio*, t. 3, México, Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, pp. 11-18.
- Merino Huerta, Mauricio (1991), *Fuera del centro*, Xalapa, Universidad Veracruzana.
- Negrete Mata, José (1994), "Administración municipal y organizaciones sociales", en Tonatiuh Guillén y Gerardo Ordóñez (coords.), *Municipio y desarrollo social en la frontera norte de México*, México, Colef (en prensa).
- Ortega Lomelín, Roberto (1994), *Federalismo y municipio*, México, Fondo de Cultura Económica.

