

Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1994, 300 p.

David Gómez Álvarez

“**E**l municipio es la parte del gobierno que cobra multas y derechos de plaza, registra niños y matrimonios, mete a los borrachos a la cárcel, organiza la feria del pueblo y nunca tiene dinero.” Esta descripción que hace Óscar Navarro Gárate, no es otra que el retrato fiel, cotidiano, del gobierno local mexicano. Pero la vida municipal, en fechas recientes, no puede ser resumida ya en esta forma. A ritmos distintos y de manera más excepcional que general, el espacio local de gobierno en México se convirtió, según Luis González, en el “semillero de la democracia”. En esto radica la verdadera importancia de la vida municipal: en las posibilidades que ofrece para la participación social en la formación del gobierno y en su ejercicio.

Este libro nació como resultado de cinco estudios regionales que arrojaron valiosas conclusiones sobre la participación social en la vida municipal mexicana. Su propósito se desprende del propio subtítulo: conocer

las pautas de la participación ciudadana en el gobierno local, sus orígenes e implicaciones para la democracia municipal.

El análisis minucioso del gobierno local sólo condujo, en un primer acercamiento, a una “visión regional”, incapaz de hacer generalizaciones válidas para la vida municipal en su conjunto. No podía ser de otra manera: la diversidad municipal exige un tratamiento prácticamente único para cada caso. Se hizo necesario, entonces, un segundo planteamiento que se apoyara, justamente, en las “evidencias particulares de realidades concretas” encontradas en los estudios regionales, para alcanzar la “visión de conjunto”. Las perspectivas desde las que se aborda el problema en esta última parte son, además, distintas, lo que resulta en una espléndida complementariedad de interpretaciones que, sobre la vida municipal, puedan ofrecer la historia y la economía, la ciencia política y la administración pública.

El método del libro es su propia ausencia. Cada estudio abordó el problema de acuerdo con su particular manera de entenderlo, de modo que las conclusiones son resultado de las distintas lecturas acerca de las evidencias encontradas y no al contrario —por medio de una explicación única, tal como es común en este tipo de estudios—. El coordinador del libro advierte: se trata de “un muestrario de testimonios del que se derivan algunas explicaciones sobre las formas que adopta la participación política en los municipios de México”. No se trata, por tanto, de un estudio de caso ni de uno comparativo, sino ensayístico; tampoco plantea una metodología común ni intenta hacer generalizaciones, sino ofrecer interpretaciones novedosas y diversas como la propia realidad municipal mexicana: casuística.

De San Pedro Garza García a San Pablo Yaganiza: nuestra geografía municipal

A lo largo de toda la “revisión regional” son los testimonios los que guían las reflexiones y no al contrario. Sólo en este sentido tienen verdadero valor las evidencias encontradas: con el riesgo, precisamente, de no encontrar coincidencias concluyentes que articulen la investigación. La participación social en los municipios, las formas que ésta adquiere y sus propósitos, sin embargo, disipan el riesgo que se plantearon los colaboradores al inicio de la investigación, para llegar a una conclusión que si

bien no es *erga omnes*, se trata de un avance fundamental en el estudio del gobierno local mexicano: “reunir lecciones vivas que, eventualmente, sirvieran como punto de referencia para afrontar situaciones afines en otros municipios de México”. El resultado fue “un abanico amplio de interpretaciones distintas, basadas todas en un conjunto de evidencias comunes, que forman una suerte de representación de la complejidad municipal del país”.

En su estudio sobre los municipios fronterizos en “Gobiernos municipales, actores sociales y cambio político”, Tonatiuh Guillén llega a una conclusión fundamental: los efectos modernizadores de la alternancia electoral no llevan necesariamente a procesos institucionales, y viceversa. Explica que la razón está en que los cambios trascienden al municipio para obedecer a la redefinición de los papeles del Estado y la sociedad civil mexicanos. Por su parte, Miguel Bazdresch —en su ensayo “Gestión municipal y cambio político”— también advierte una transformación en la cultura política hacia una mayor participación en los asuntos públicos para algunos municipios de Jalisco y Michoacán. Participación que, sin embargo, es reversible y únicamente se expresa en las elecciones y la obra pública: los dos escenarios donde ha permeado la democratización del municipio.

Sociedad y gobierno son tan cercanos en los municipios rurales, marginados e indígenas del estado de Oaxaca, que la frontera que los distingue no queda clara; a tal grado que las formas de integración del poder público

no son las que establece la Constitución sino los usos y costumbres propios de cada comunidad —donde partidos y elecciones ocupan un lugar secundario—. Así, en el ensayo “Oaxaca: diversidad municipal y participación”, se hacen evidentes los límites institucionales y se abre la posibilidad a nuevas formas democráticas de organización del poder público local, escasamente reconocidas por el centro.

En el extremo opuesto, pero de la misma importancia, se sitúan los desfases planteados en “Democracia cotidiana: criterios y límites” para varios municipios de Nuevo León. En este caso la tensión está, por una parte, en la legalidad que se tiene que “inventar” constantemente para que no sea rebasada por la realidad y, por la otra, en la falta de un código político de entendimiento entre las partes, autoridades y actores, y las instituciones que lo soporten.

Como parte de un rompecabezas regional mayor la localidad ocasiona, en el caso de Yucatán, que la participación no siempre pase por las instancias locales sino por “agencias centralizadoras de las decisiones”, muchas veces ajenas al problema. A diferencia del caso de Nuevo León, Alfonso Ramírez hace notar en su ensayo “Sociedad civil, gobierno y desarrollo urbano en Yucatán”, que las organizaciones tienden a ir más lejos, otorgándole a su lucha un sentido, antes que democrático, de autonomía —que retoma prácticas novedosas y tradicionales que van desde clientelas hasta caciquiles—.

Política y políticas en el gobierno de todos los días

Lorenzo Meyer parte de una doble definición del municipio: en lo administrativo “es la forma básica de organizar la convivencia de una sociedad amplia y compleja; en lo político es el cimiento o punto de arranque de su estructura de poder”. Después de una revisión precisa de la historia del municipio en México, se puede advertir que ésta ha sido más el resultado de sucesos externos y nacionales que propios. Pero su primera aparición, cabe decirlo, la hicieron en la democracia: las primeras alternancias fueron en el ámbito local.

“Municipio y transición política: una pareja en formación” sitúa la discusión del gobierno local en dos planos distintos que responden, como lo advierte Alberto Aziz Nassif, a “la heterogeneidad entre regiones y la homogeneidad de reglas”. Es decir, en el de los grandes movimientos nacionales, siempre vistos y muy estudiados, por una parte; y en el que deconstruye —con ritmos desiguales, pero en forma irreversible— viejos esquemas que dan paso a nuevas formas democráticas, por la otra, pero que, sin embargo, se cruzan cuando se hace evidente la necesidad de un pacto entre el centro y las regiones.

Desde este mismo ánimo, Rolando Cordera propone el reconocimiento de la “heterogeneidad como una realidad compleja e integral para de ahí partir para ordenar el reclamo descentralizador”. Este reconocimiento lo construye con atino a partir del binomio “Municipios del 115 *versus* mu-

nicipios de la federación”, el cual resume el mosaico nacional. El puente entre ambas categorías, agrega, podría ser “políticas de fomento institucional” para situar así la discusión municipalista *en* el Estado y no *frente* al Estado. El ensayo “Los municipios y las discontinuidades nacionales” advierte, de esta manera, que “la circunstancia municipal, tan fluida y promisorio como hoy se la quiera ver, condensa con endiablada puntualidad muchos de los nudos centrales que el proyecto democratizador de México tiene que desatar”.

En su ensayo “La gestión municipal, ¿motor o freno para el ejercicio democrático?” María del Carmen Pardo detecta cierta relación entre gobiernos eficientes y honestos, y competencia electoral y alternancia de poder, ambos como resultado de una mayor participación en el municipio. En este sentido, apunta la autora, la participación social activa la gestión pública municipal; incluso, el uso de costumbres y tradiciones en la gestión puede entenderse como eficaz en tanto que son procedimientos consensuales. Pareciera ser entonces el “trabajo bien hecho” la garantía de permanencia; concepto que subyace en la idea de la gestión —y no sólo de elección— como aprobación política.

La conclusión que en principio ofrece Mauricio Merino en “Obstáculos y promesas de la democracia municipal”, pareciera ser tan amplia como vieja: mayores recursos y autonomía. La aportación, sin embargo, reside justamente en la detección precisa de las disímbolas y concretas manifestaciones que estos factores ad-

quieran en cada uno de los municipios estudiados.

La legislación municipal —señala el coordinador— puede ser, depende como se quiera, insuficiente o demasiada, si se piensa en San Pedro Garza García, Nuevo León, o San Pablo Yaganiza, Oaxaca. En todo caso, para ambos municipios es inadecuada: o está de más frente al derecho propio de las comunidades indígenas gobernadas tradicionalmente o bien es insuficiente para las colonias residenciales que demandan nuevas soluciones a derechos privados; se trata, entonces, de extremos opuestos de un espectro lleno de matices que reclaman, para sí mismos, soluciones particulares.

“Nuestra accidentada geografía nos hace municipalistas”, nos recuerda Luis González. No obstante, en este país usualmente se gobierna con base en las leyes federales; sólo cuando éstas no funcionan, es por convenio o negociación. Por tanto —apunta el coordinador del estudio— queda pendiente un exhaustivo análisis, que la abarque en toda su extensión en tanto profundice en precisión, de la legislación del gobierno de todos los días. Y es que existe una veta promisorio en respuestas hasta ahora olvidada: la facultad reglamentaria de los municipios, la cual reduce los márgenes de incertidumbre a la vez que respeta la libertad de la vida comunitaria.

El arraigado monopartidismo y el modo en que se integran las planillas provocan en los cabildos una pérdida de eficacia como espacios de representación social, particularmente en sociedades plurales como son ya

muchos de los municipios del país. No todo lo que está fuera de México es Cuautitlán. Es así que la exterioridad de los conflictos municipales hace evidente la falta de capacidad institucional para canalizar la participación social.

Esta exclusión y debilidad institucional se reproducen en las políticas municipales en el momento de hacer gobierno. Es hasta la fase de la implementación cuando se consensan, en realidad, las políticas. Acaso una de las causas de este aislacionismo es resultado de la confusión entre consenso electoral y de políticas.

La capacidad de respuesta a los problemas en los municipios, paradójicamente —advirtió Merino Huerta— depende en gran medida del centro y de la sociedad. Se antoja el gobierno local, sigue, como “una especie de variable dependiente de las muy diversas formas que adquiere la participación de la sociedad: unas veces como aliado, otras como adversario y otras más como objeto de disputa entre grupos distintos”. Y es que la relación deficitaria reclamo social-respuesta de gobierno, no es tanto resultado de la escasez de recursos como de su asignación errónea —re-

sultado muchas veces de la falta de espacio para los municipios dentro de los convenios de desarrollo.

El nudo del cambio político acaso pudiera estar en que “la ausencia de prácticas democráticas no sólo atañe a los procesos electorales sino que atraviesa, fundamentalmente, por la cultura política de los pueblos”. A esto se añade que los conflictos municipales son contrarios al fortalecimiento del federalismo: a medida que surgen problemas fuera del centro, es éste quien se convierte en la parte determinante en la solución. Sin embargo, asistimos, y después de mucho, a la vuelta al federalismo; a su puesta en marcha unas veces consensada y otras conflictivamente, de manera lenta unas más y vertiginosa otras menos, pero seguros acerca de la necesidad de repensar el espíritu federal. Y en esta coyuntura, el municipio mexicano tiene la posibilidad de convertirse en *gobierno de intermediación con* y no *sobre* la sociedad organizada; de actuar con los otros órdenes de gobierno *dentro* y no *frente* al Estado. De convertirse en ese gobierno de todos los días que poco se conoce pero mucho hace falta. En este ánimo se inscribe el libro que tratamos.