

LOS MUNICIPIOS EN MEXICO: EL ESLABON DE LA CADENA



Mauricio Merino (*)

LA FALTA DE REFERENCIAS

Pocos temas han provocado mayor interés, en el ámbito de la ciencia política contemporánea, que el estudio comparado de las transiciones a la democracia. El exitoso trabajo de Schmitter, O'Donnell y Whitehead (1) se inscribió en una tendencia que había comenzado mucho tiempo antes (2), y que crecería desde entonces con el vigor que le prestaron al tema los cambios latinoamericanos de los ochenta, y la caída del socialismo real en fechas más próximas. Pero ninguno de esos trabajos ha corrido el riesgo de vincular un tipo específico de instituciones políticas o administrativas con el éxito o el fracaso de una transición a la democracia. Como ha observado Przeworski después de una exhaustiva revisión de esa abundante literatura:

"... no tenemos suficiente conocimiento empírico para responder preguntas acerca del diseño institucional (relativo a la democracia). Tenemos instituciones sobre el impacto del presidencialismo versus el parlamentarismo; sabemos los efectos de los diferentes sistemas electorales; y tendemos a creer que un poder judicial independiente es una importante fuerza arbitral frente a los conflictos, pero nuestro actual conocimiento empírico deja un amplio margen para los desacuerdos acerca del diseño institucional" (3).

¿Qué "tipo" de instituciones políticas y administrativas son más propicias a la democracia? ¿Cuáles favorecen el autoritarismo?. Aparte de las respuestas obvias –como la que vería en la división de poderes una barrera a la dictadura de un solo hombre o en la monarquía absoluta una tendencia autoritaria– lo cierto es que el abanico de las llamadas "instituciones democráticas" es tan amplio, que sería por lo menos difícil abordar una respuesta concreta a esas preguntas. Tan democrático es el sistema presidencialista de los Estados Unidos o Francia, como el parlamentarismo británico. Y tan vivas están esas "instituciones democráticas" en el régimen federal de Alemania como en el sistema autonómico español. Ninguno de esos países podría ser acusado de vivir bajo un régimen diferente a la democracia y, sin embargo, ninguno de ellos comparte un di-

seño institucional homogéneo.

La causa de las diferencias no está tanto en el carácter democrático de cada país, cuanto en sus tradiciones: en la evolución histórica peculiar de sus métodos de gobierno. Sin duda, el federalismo es tan caro a los Estados Unidos como la monarquía al Reino Unido, mientras que el sistema presidencial francés no es más ajeno a su historia decimonónica, que la monarquía española a su propia transición a la democracia.

En cada país ha habido una suerte de "pacto institucional" para atar las tradiciones gubernativas a los métodos democráticos.

En ninguno se ha renunciado del todo al pasado, pero en todos ellos ese pasado se ha sometido a la "soberanía popular": más allá de sus formas específicas de gobierno –presidencialistas o parlamentarias, federalistas o centralistas– la clave ha estado en el doble tamiz de los procedimientos electorales, y de la formulación y puesta en práctica de políticas públicas atenuadas al control de la representación ciudadana (4).

En otras palabras: cualquier método de gobierno es compatible con la democracia, siempre que se cumplan sus requisitos de representación, legitimidad y control público. Pero al mismo tiempo podría afirmarse, por las mismas razones, que ninguno de ellos garantiza la democracia per se: que todos pueden convertirse –como lo han sido de hecho, en épocas y lugares distintos– en regímenes autoritarios.

LAS OTRAS RAZONES: ECONOMIA Y REFORMA ESTATAL

Si la democracia ofrece referencias escasas en cuanto a los mejores métodos de gobierno, las experiencias recientes de reforma económica no son mucho más claras. En un estudio comparativo reciente, Chris Pickvance y Edmond Preteceille (5) pasaron revista a seis diferentes procesos de reestructuración es-

(*) Investigador de El Colegio de México.

(1) *Transitions from Authoritarian Rule*. John Hopkins University Press, 1986.

(2) En un trabajo del investigador norteamericano Dankwart W. Rustow, fechado en 1970 y dedicado a estudiar los "modelos" de transición a la democracia ("Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model", en *Comparative Politics*, No. 36, 1970) se citaba ya a autores como Lipset, Lijphart y Almond y Verba como precursores del tema, sin contar a autores ahora clásicos como Samuel Huntington (*Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, 1968) o Barrington Moore (*Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Beacon, 1965), que se ocuparon de la génesis de la democracia desde comienzos de los años sesenta. Más tarde aparecerían las investigaciones fundamentales de Robert Dahl (*Poliarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, 1971), de Juan Linz y de un largo etcétera que se recogería con tino académico por aquellos tres conocidos autores (Schmitter, O'Donnell y Whitehead), acompañados en un tercero por Adam Przeworski y por Alfred Stepan.

(3) Adam Przeworski, *Democracy and the Market, Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press, 1991, p. 35.

(4) Sintetizo en esos dos puntos la vieja propuesta de Robert Dahl acerca de los requisitos para que un régimen político pueda considerarse como una "poliarquía". Y subrayo, con Dahl, que para que la democracia exista son tan importantes los procedimientos electorales aceptados por los partidos políticos, como el debate público y las instituciones que permiten controlar la actuación del gobierno, una vez que éste ha sido elegido. Cfr. *Poliarchy: Participation and Opposition*, op. cit.

(5) *State Restructuring and Local Power*. Printer Publishers, Londres, 1991.

tatal (Dinamarca, Reino Unido, Alemania Federal, Francia, Estados Unidos y Canadá) en busca de puntos de referencia acerca de la redistribución del poder entre los niveles central y local de cada gobierno. Y sus conclusiones no estuvieron muy lejos de las que encontró Przeworski en relación con las transiciones a la democracia: no hay patrones institucionales comunes. Pese a que en los seis casos el motivo del cambio estudiado fue prácticamente el mismo (el refuerzo de la libertad del mercado frente a la intervención económica del Estado), las consecuencias de cada proceso nacional fueron muy diferentes.

Mientras que en los Estados Unidos el gobierno local ha ganado pocas funciones en comparación con el nacional, su autonomía relativa para intervenir en favor del crecimiento económico —a través de organizaciones privadas y de movimientos sociales— es mucho mayor que la del gobierno local francés, por ejemplo, cuyas funciones están claramente delimitadas pero también acotadas por el gobierno de la República. Y los conflictos recientes que ha venido afrontando la reforma local en el Reino Unido, por su parte, no tienen nada que ver con la creciente importancia de ese nivel de gobierno en países como Dinamarca, Suecia o Noruega, hacia donde se han trasladado las crisis fiscales y de financiamiento que dieron origen a la reforma estatal, o con las dificultades que ha afrontado el "federalismo cooperativo" de la Alemania ya unificada (6).

Pickvance y Preteceille acuñaron, en consecuencia, un término útil para describir lo que vieron: la (des) centralización del Estado. Se trata de un término ambivalente que, sin embargo, refleja bien el producto de esas seis experiencias: en todos los casos hubo, a un tiempo, procesos de descentralización del poder estatal —tanto a los niveles locales de gobierno como a la sociedad civil—, y procesos inversos de centralización de las decisiones, sin que hubiera contradicción entre ambos sentidos del cambio.

"Como hemos visto (en aquellos seis casos) existen, sin duda, ciertas tendencias comunes: el nivel creciente de movilización de los gobiernos locales en favor del desarrollo económico (soportado por el sector privado); el rol decreciente de las aportaciones centrales para el financiamiento local del gasto público; el aumento de las tendencias neoliberales en la definición de políticas públicas, como la privatización de los servicios de consumo colectivo y el empleo del mercado como una manera de reguladores; la caída paralela de los valores característicos del Estado del bienestar, como la igualdad, la justicia social y la redistribución del ingreso; y un incremento de la desigualdad territorial y de la marginación social tanto a nivel de las regiones como al interior de cada ciudad.

"Pero por otra parte, también hemos descrito tendencias con-

trarias, v. gr. la existencia de procesos centralizadores en algunos países y descentralizadores en otros, y hemos identificado una amplia diversidad de patrones de organización estatal territorial y de relaciones de financiación local-central. . ." (7)

En suma: "ningún modelo de relación funcional entre el sistema económico y la estructura estatal (institucional) se sostendría frente a las evidencias" (8). O en otras palabras: como en el caso de la transición a la democracia, tampoco la reforma económica del Estado está atada a una estructura institucional específica. El mercado libre puede ganar importancia a partir de cualquier método de gobierno. Y al mismo tiempo podría afirmarse que ninguna forma institucional garantiza per se el éxito de una reforma económica. Todas pueden ser igualmente válidas, o igualmente fallidas.

OTRAS REFERENCIAS CERCANAS

No obstante, la descentralización ha ganado, en América Latina, el papel de una suerte de piedra de toque tanto para la consolidación democrática como para el éxito de la reforma estatal. A partir de supuestos basados más en intuiciones políticas que en evidencias empíricas, el tema de la descentralización se ha ligado a la democracia y a la economía de mercado como una especie de condición de principio.

"Aún cuando existe una gran distancia entre los proyectos de descentralización y su instrumentación --- nos dice Dieter Nohlen--- la descentralización como utopía es un fenómeno nuevo en el continente latinoamericano, que rompe con una tradición centralista muy arraigada. Este hecho debe su importancia no sólo a la circunstancia de que marca el quiebre con una especie de tradición secular (...) sino también a que aparece vinculado a problemas muy actuales y variados. Así, no parece ajeno, por lo menos en muchos casos, a los problemas de desarrollo democrático (...) o al desafío de superar la crisis económica y social de los años 80 o, en fin, al propósito de reestructurar el Estado y sus funciones...." (9).

Sergio Boisier ha propuesto, en ese sentido, cuatro razones por las que una reforma estatal en América Latina tendría que pasar por la descentralización de las decisiones políticas: 1) la revolución científica y tecnológica universal, como un fenómeno que está produciendo una nueva "geografía industrial"; 2) el proceso de reestructuración política del Estado, como una fuerza que empuja la descentralización ante la necesidad de legitimar un nuevo orden político; 3) La creciente demanda de la sociedad civil por mayores espacios de autonomía; y 4) la tendencia a la privatización de actividades productivas y de servicios (10).

(6) Ibid. pp. 212-213.

(7) Ibid. p. 214

(8) Ibid. p.223. En otro trabajo comparativo, más extenso y menos preciso, Samuel Humes IV llega a conclusiones muy similares. Para él ha habido cuatro modelos de administración nacional a lo largo del siglo XX (el británico, el francés, el germánico y el soviético) que, sin embargo, no ofrecen más que un vago punto de referencia cuando se revisan los detalles institucionales de cada país. Cfr. *Local Governance and National Power, a Worldwide Comparison of Tradition and Change in Local Government*. Harvester Wheatsheaf, Londres, 1991.

(9) "Descentralización política. Perspectivas comparadas", Dieter Nohlen (editor), *Descentralización Política y Consolidación democrática, Europa - América del Sur*. Síntesis - Editorial Nueva Sociedad, Madrid, 1991. P. 357. Los subrayados son míos.

(10) Sergio Boisier, "La Descentralización: un tema difuso y confuso", en Dieter Nohlen, op. cit. pp. 23-40. Hay que llamar la atención en el sentido de que esos puntos son diferentes a los propuestos por Pickvance y Preteceille, cuyo recuento acerca de la importancia reciente del gobierno local incluye: 1) el papel asumido por esos gobiernos como agentes de distribución de recursos después de la Segunda Guerra Mundial; 2) El crecimiento de los nuevos movimientos sociales, a partir de los años sesenta, que han encontrado en el ámbito regional un cauce natural de expresión y demanda; 3) la ideología que ve en los gobiernos locales una panacea para estimular las iniciativas privadas de desarrollo económico; 4) el impacto de la crisis europea de los años setenta, que intentó trasladar responsabilidades del centro hacia la periferia en busca del mantenimiento del Welfare State. Cfr. op. cit. pp. 2-5.

Pero, como el propio Nohlen ha señalado, "quedan pendientes las preguntas respecto a cómo y de qué manera (esas tendencias) se vinculan con la descentralización" (11), pues los mismos argumentos podrían servir para justificar una nueva concentración del poder en los órganos e instituciones del gobierno central (12). Todo indicaría, en consecuencia, que tras ese listado de Sergio Boisier se esconde en realidad la expresión de un deseo, que quiere limitar el poder tradicionalmente indiscriminado de los Estados latinoamericanos con todos los medios posibles. La descentralización se entendería así como una forma de institucionalización; o si se prefiere, como un medio para dotar a los ciudadanos de una participación política y económica que les ha sido incauta con demasiada frecuencia.

¿Pero resolvería la sola descentralización política o administrativa el problema aún más profundo de la debilidad civil ancestral? ¿Serviría el traslado del poder del centro a la periferia para generar más riqueza y para garantizar la consolidación de la democracia? O en otros términos: ¿bastaría una reforma institucional para afirmar el éxito de la economía de mercado y la participación política libre y plural de la sociedad? Si nos atenemos a los estudios comparados que hemos revisado hasta ahora, la respuesta a esas preguntas tiene que ser negativa: cualquier esquema institucional puede ser funcional a la democracia, siempre que sea institucional; y cualquiera puede auspiciar el crecimiento económico y convivir con el libre mercado, siempre que haya mercado.

MÉXICO: LA EXPERIENCIA RECIENTE

La experiencia de México no es ajena a esas afirmaciones. Desde los años setenta, ese país ha vivido una serie de reformas institucionales que han producido resultados ambivalentes. De un lado, el aparato económico del Estado comenzó a reducirse dramáticamente a partir de la llamada crisis de la deuda de 1982, luego de un período de crecimiento igualmente notable (13). Pero al mismo tiempo, la dirección económica del Estado pasó de un esfuerzo explícito de descentralización, a una nueva concentración de las decisiones durante los mismos períodos. En otras palabras: la intervención económica creciente del Estado mexicano se vio acompañada de un refuerzo en la capacidad de respuesta de los gobiernos estatales y municipales: durante esos años creció, por así decir, todo el Estado y no sólo la administración pública centralizada. Pero a partir de 1982, y sobre todo de 1988, se ha verificado un proceso contrario: la mayor libertad del mercado ha coincidido tanto con un incremento en el gasto público regional, como con la concentración de las decisiones en el aparato central del gobierno (14).

¿Puede establecerse una relación causal entre ambos procesos? Probablemente sí: la intervención creciente del Estado en

la economía buscó el auxilio de las instancias locales para dotar al gasto público de una mayor eficacia. Pero una vez que la estrategia económica hubo de modificarse, las demandas reiteradas por los gobiernos locales se convirtieron en un obstáculo a la libertad del mercado. Mientras el gasto público siguió creciendo, las administraciones de estados y municipios cobraron mayor relevancia como conductos para ejercerlo. Cuando el gasto hubo de reducirse para enfrentar la crisis de los ochenta, esas administraciones perdieron su carácter funcional anterior. La relación que se ha dado en México entre 1970 y 1992, en consecuencia, podría enunciarse del modo siguiente: a mayor gasto público, mayor descentralización; a mayor control de las finanzas de Estado, mayor centralización.

No obstante, caben varios matices en la relación anterior. El primero es que si bien desde 1982 el gasto público comenzó a controlarse, con mucho mayor rigor desde el centro, también se desconcentró de manera creciente. No hay contradicción en ese doble proceso, pues desconcentración no es igual a descentralización (15): el gasto lo ha dirigido el gobierno central, pero se ha gastado en los estados de la República. En cambio –y aquí el segundo matiz–, en ese giro de la política económica ha habido un reconocimiento implícito de la incapacidad de los gobiernos locales para dirigir el gasto con certidumbre.

En efecto, cuando los presupuestos públicos se mantuvieron altos, el problema fundamental de buena parte de los gobiernos locales consistió en generar proyectos de inversión viables. Pocas veces fueron proyectos productivos y casi nunca ligados al sector privado de la economía. Las obras públicas –no siempre indispensables– acapararon sus preferencias de gasto, y su influencia en las causas iniciales de la inflación no fue escasa. De ahí que el cambio de estrategia económica los pusiera al margen de las decisiones más importantes.

Con todo, era difícil que los gobiernos locales de México actuaran de un modo distinto. Desde que el Estado nacional se consolidó, habían jugado un papel estrictamente subordinado a las instrucciones del centro político del país. Y en el breve período en que fueron invitados a participar activamente en la economía, la concepción del desarrollo nacional estaba fundada en la creencia de que el gasto público debía actuar como el disparador de las inversiones privadas, en medio de un mercado nacional protegido. Sobre esa base, los gobiernos locales se prepararon para gastar: afinaron sus sistemas estatales de planeación, fortalecieron sus métodos de construcción de obras públicas, precisaron los cauces para responder a las demandas sociales. Actuaron, en una palabra, de acuerdo con la estrategia concebida en el centro: obedecieron y, al hacerlo, cooperaron con la profundidad de la crisis (16).

(11) Nohlen, op.cit. p. 365.

(12) ¿No se justificó el golpe de Estado de Fujimori, en Perú con la necesidad de darle nueva cohesión y credibilidad a unas instituciones políticas incapaces ya de garantizar la sobrevivencia de la nación peruana? ¿Y no es un golpe de Estado la manifestación más pura del poder concentrado?

(13) Entre 1970 y 1982, el empleo público generado por el gobierno federal mexicano pasó de 700 mil a 1 millón 700 mil plazas, mientras que las empresas del sector público se multiplicaron: si en 1961 había 375, en enero de 1977 los organismos públicos ya sumaban 798 entidades y hacia 1982 la lista había aumentado a 1.155 organizaciones diferentes. Entre 1982 y 1991, el gobierno federal procedió a la inversa: de aquellas 1.155 empresas, sólo permanecen en el sector público 269. El resto se ha vendido o, simplemente, cerrado. Cfr. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, El proceso de enajenación de entidades paraestatales, México 1991. Ese documento cita como fuente a su vez, el Primer Informe de Gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari.

(14) Cfr. Mauricio Merino, *Fuera del Centro*. Universidad Veracruzana, México, 1992. Y en particular "El crecimiento del centro", pp. 21-62.

(15) "... la descentralización acaece dentro de un mismo organismo dentro de una escala jerárquica de la administración del Estado (...). En la práctica, no afecta la distribución de poder, permaneciendo intacta la estructura de poderes y competencias de Estado. En la descentralización política, es precisamente esa estructura la que se modifica radicalmente al perder el estado central atribuciones ...". Dieter Nohlen, op. cit. p. 359.

(16) Ese proceso abarcó todavía el período que va de 1983 a 1988, y hasta la fecha no se ha quebrado del todo. La idea de que la eficacia de los gobiernos locales se mide por su nivel de gasto ejercido, sigue presente en la cultura política del país. Un ejemplo son los indicadores planteados en el documento "México: desarrollo regional y descentralización de la vida nacional (experiencias de cambio estructural, 1983-1988)", editado por la Secretaría de Programación y Presupuesto del Gobierno Federal, en 1988.

Así, a partir de 1983 la coordinación intergubernamental que comenzó a ensayarse desde mediados de los setentas, se volvió también un método para controlar y dirigir el gasto de las instancias locales. Y desde 1988, ese método se ha ido sustituyendo gradualmente por una nueva estrategia de desarrollo social, que ha devuelto al gobierno de la República la mayor parte de las decisiones del gasto, en la misma medida en que las instituciones locales se han ido desplazando en favor de una mayor participación social, directa, en el desarrollo de los programas (17).

Es decir, se ha dado un proceso de (des) centralización, tal como definen Pickvance y Preteceille ese concepto: de un lado, se ha puesto un freno a la tendencia de descentralización hacia estados y municipios, en favor del control de los presupuestos ejercidos por el gobierno en cualquiera de sus instancias; pero de otro, se han buscado cauces cada vez más directos para enlazar a las organizaciones sociales con los proyectos concretos de desarrollo social. Dicho de otra manera: el gobierno federal ha concentrado las decisiones político presupuestales, pero también las ha sometido al concurso de las comunidades y de los grupos que habrán de recibir los beneficios del gasto. Ha (des) centralizado el ejercicio del gasto, en tanto que la reforma que busca una mayor libertad del mercado comienza a ofrecer frutos.

DOS CONSECUENCIAS DE LA (DES) CENTRALIZACION

El ámbito de competencias que se había definido para los municipios de México, sin embargo, quedó rezagado cuando todavía no se aplicaba cabalmente. Y la vertiente política de la descentralización, por su parte, se ha desplazado de la economía al terreno de los conflictos electorales, sin solución de continuidad.

En 1983, cuando la crisis ya había estallado, el gobierno del presidente Miguel de la Madrid definió un "decálogo" de reformas para fortalecer el papel institucional de los municipios de México. Fueron diez reformas pensadas para darle mayor solidez a esa instancia tradicionalmente olvidada, cuya participación en la vida política nacional podía contribuir sin embargo, en ese momento, a paliar los efectos sociales más duros del ajuste económico. Los ayuntamientos ganaron, entonces, mayor claridad sobre los ingresos que les pertenecían y sobre la libertad que la ley les otorgaba para administrarlos; supieron también cuáles eran los servicios públicos de su competencia y la autoridad que la ley les reconocía para planear su crecimiento urbano; y adquirieron autonomía para reglamentar la vida municipal. Es decir, obtuvieron recursos y patrimonio definidos, funciones propias y personalidad jurídica para actuar (18).

Sin embargo, el incremento de la responsabilidad y de la au-

toridad municipal no corrió de la mano con el crecimiento de sus capacidades técnicas, ni su autonomía en materia presupuestal con el aumento efectivo de sus ingresos. Como tantas otras reformas legales en México, la que se dirigió hacia los municipios en 1983 fue más un proyecto que la expresión de una realidad. De modo que las administraciones de los estados siguieron ejerciendo, en la práctica, un firme control sobre la vida municipal del país: la autonomía recuperada en la ley se tradujo en una panoplia de métodos nuevos para vigilar la actividad de los ayuntamientos, mientras que la falta de recursos financieros impidió que los servicios públicos descansaran en esa instancia del gobierno local.

Después de 1988, las distancias entre las reformas propuestas seis años antes y la realidad de la mayor parte de los municipios de México eran ya evidentes. Los municipios llegaron tarde al reparto del gasto público, sin embargo aquellas reformas les convertían en instancias dedicadas a ejercer presupuestos inevitablemente precarios. La puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad—definido como un puente entre el gasto social del gobierno y la participación solidaria de los vecinos de las comunidades rurales o de las colonias urbanas más pobres—confirmó entonces que las reformas de 1983 se habían perdido por el camino. ¿Para qué servirían ayuntamientos cargados de competencias, pero vacíos de dinero? ¿Qué sentido tendría reforzar sus finanzas, en el contexto de reforma estatal que pretende atajar la marginación más aguda, pero también liberar el mercado?

"Vincular la participación que la ley reconoce al municipio como primera instancia de gobierno con la fuerza de las organizaciones sociales ..." se convertiría entonces en la nueva clave de la "modernización municipal" (19). "Por ello—afirma ahora el gobierno federal mexicano— es necesario que el gobierno municipal oriente sus esfuerzos a la creación o adecuación de los mecanismos institucionales que le den permanencia a la participación comunitaria y responsabilidad compartida de autoridades y sociedad en todo el proceso de desarrollo". Y agrega:

"En este contexto, los municipios deberán impulsar la creación de consejos municipales y comités pro-obra para organizar y promover la participación comunitaria en las tareas de gobierno y en la resolución de sus problemas"

"Todas las obras que sean solicitadas por grupos de vecinos que deseen participar con mano de obra, materiales o aportaciones de dinero, deberán considerarse como prioritarias para la integración del programa de obras del ayuntamiento, de igual forma toda obra o acción que emprenda el gobierno municipal, deberá buscar la participación de la sociedad, involucrando creativamente a los vecinos en su realización" (20).

(17) Me refiero al Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) que, desde 1989, ha concentrado el gasto social del gobierno mexicano. Su intención ha sido luchar contra los rasgos más acusados de la marginación social, a través de una combinación entre ese gasto social y la participación ciudadana. El programa se ha propuesto coordinar los presupuestos que el gobierno destina al desarrollo social, y convocar y organizar a las comunidades alrededor de proyectos definidos por ellas mismas, en comités de participación solidaria. Cfr. Mauricio Merino, op. cit. Y en particular el capítulo dedicado a "los municipios", pp. 95-151.

(18) Las reformas fueron las siguientes: 1) se reglamentaron las causas por las que un ayuntamiento podía ser suspendido, y se le ofreció a todos el derecho de audiencia ante la legislatura estatal, en caso de suspensión; 2) se aclaró que los municipios tenían personalidad jurídica y patrimonio propio; 3) se le otorgaron facultades para expedir reglamentos administrativos, de acuerdo con sus competencias; 4) se definió el cuadro de servicios públicos a su cargo: agua potable, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, y seguridad pública y tránsito; 5) se precisaron las fuentes de ingreso propias: los rendimientos de sus bienes patrimoniales, las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, la parte correspondiente a las participaciones federales, y los ingresos derivados de la presentación de servicios públicos a su cargo; 6) se estableció que los presupuestos municipales sólo podrían ser aprobados por los propios ayuntamientos; 7) se les facultó para "formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal" y para participar en la creación de reservas territoriales; 8) se amplió el principio de representación proporcional para la representación política de los cabildos; 9) se otorgó seguridad laboral a los empleados municipales; y 10) se abrió la posibilidad de que los municipios suscribieran convenios de colaboración con los gobiernos estatales, y entre sí. Cfr. Mauricio Merino, op. cit. pp. 114-115.

(19) Programa de Apoyo a la Modernización Municipal 1992-1994. Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación. México, 1992, p. 59.

(20) *Ibidem*.

En otras palabras: para ponerse al día, los municipios tienen que abandonar la trayectoria ideal que señalaron las reformas de 1983, y convertirse en promotores de una nueva organización social comunitaria. Deben dejar de gastar en respuesta simple a las demandas de servicio planteadas por los vecinos, y comenzar a jugar el papel de "empresarios políticos" capaces de convocar la acción colectiva (21). Pero con ello queda pendiente la siguiente pregunta: ¿qué pasará con la estructura legal, institucional, que todavía está vigente para todos los municipios de México?

La respuesta no puede hallarse sin tomar en cuenta las dificultades políticas que también ha afrontado la (des)centralización mexicana. No es éste el espacio para hacer una reflexión amplia sobre los vínculos entre la reforma económica mexicana y la transición política en curso. Pero tampoco puede pasarse por alto su indudable importancia. Sobre todo si se considera que la vida municipal mexicana está claramente ligada a la desigualdad del país (22).

En 1992 sólo 219 municipios de los 2.390 que hay en México son gobernados por partidos distintos al PRI: menos de 10% del total nacional (23). Y sólo tres estados de los treinta y uno que forman la federación mexicana son gobernados actualmente por un partido de oposición (24). No obstante, tres años antes ninguna de las administraciones estatales era dirigida por un partido de oposición, mientras que los ayuntamientos presididos por partidos distintos al PRI sumaban apenas 65 (25). Tres años después, las cifras siguen dando mayorías nacionales al PRI, pero el cambio cualitativo que se ha registrado desde entonces constituye un hito en la historia política mexicana: nunca desde la fundación del partido gobernante hubo gobiernos estatales de oposición, ni el PRI había perdido tantos ayuntamientos en un periodo tan breve.

Esa transformación ha propiciado que las elecciones locales, que solían pasar inadvertidas, hayan cobrado cada vez mayor importancia. En más de un sentido, los comicios de cada estado se han convertido en pequeñas muestras del conflicto político nacional y, en algunos casos, sus resultados han evidenciado las dificultades que todavía debe afrontar la transición democrática del país (26). Pero esas dificultades no han llevado, en cambio, a

un replanteamiento institucional: los principales partidos parecen estar de acuerdo con la estructura federal-centralista de México, aunque todos coincidan en la necesidad de resolver el problema pendiente de la transición a la democracia. Las posiciones locales, pues, no han sido vistas más que como peldaños en la ascensión, o en la conservación, del poder nacional.

EL ESLABON DEBIL DE LA CADENA

Con todo, ni la reforma económica ni la transición a la democracia –con todas sus tensiones y pretensiones– parecen apuntar hacia una mudanza de las instituciones locales de México. Los municipios se han mantenido al margen de la reforma estatal y han sido empleados como mero instrumento en la contienda por el poder nacional. Ninguno de los dos procesos ha reforzado la revisión de su papel en el escenario institucional mexicano. Ni parece que haya argumentos de peso para llevar a cabo esa revisión.

Como vimos al principio de estas notas, tanto la reforma económica en busca de una mayor libertad del mercado, como la transición política que aspira a la democracia, pueden llevarse a cabo a partir de cualquier esquema institucional. Y México no parece ser la excepción. Así en la economía como en la política, la reforma estatal ha transcurrido por un proceso de (des)centralización en el que, no obstante, los municipios han asistido como espectadores.

¿Convendría modificar esa tendencia, para asignarles un papel más activo a los pequeños gobiernos más cercanos a la sociedad mexicana? La respuesta a esta pregunta depende de los valores subjetivos que quieran tomarse. Personalmente, no puede evitar la tentación de responder que sí: que la descentralización política y administrativa llevada a los municipios sembraría en México una nueva cultura política que, con los años, sería indispensable para una verdadera transformación democrática. Pero objetivamente, la respuesta tiene que ser mucho más moderada: en rigor, los municipios pueden seguir siendo el eslabón débil de la cadena.

(21) El término de "empresario político" ligado a la acción colectiva es tomado de Jon Elster, "Racionalidad, moralidad y acción colectiva", en *Zona Abierta* números 54-55, Madrid, 1990.

(22) Sólo en 169 en los 2.900 municipios que hay actualmente, vive el 49,5% de la población mexicana –excluidos los habitantes del Distrito Federal–, mientras que los restantes 2.221 municipios representan tanto la dispersión como la mayor parte de la pobreza rural del país. Cfr. Secretaría de Gobernación. *Presente y futuro de los municipios*. México, 1992, p.14.

(23) *Idem*. p. 15.

(24) Baja California, Guanajuato y Chihuahua: Los tres gobernados por el Partido Acción Nacional (PAN).

(25) *Ibidem*.

(26) Es el caso, por ejemplo, de las elecciones para gobernador de Michoacán, cuyos resultados favorecieron al candidato del PRI. El Partido de la Revolución Democrática (PRD), coordinado por Cuauhtémoc Cárdenas, se inconformó con el escrutinio y planteó un conflicto de suma cero: el PRD ha auspiciado una movilización popular sin precedentes en Michoacán, con la advertencia de que la única solución posible es la renuncia del candidato triunfante. A cambio, el PRD ofreció desmovilizar a sus militantes y cambiar su candidatura inicial. Su propuesta era comenzar todo desde el principio, incluyendo la salida de los candidatos que disputaron las elecciones. Sin embargo, no es claro que el PRD acepte una nueva derrota ni mucho menos que el PRI esté dispuesto a ceder una gubernatura que, según todas las indicios visibles, efectivamente ganó.

RESUMEN

Tanto la reforma económica en busca de mayor libertad de mercado como la transición política que aspira a la democracia pueden realizarse a partir de cualquier esquema institucional. Así, en el caso de México, la reforma estatal ha transcurrido por un proceso de (des) centralización en el que, sin embargo, los municipios no han participado.

ABSTRACT

The author tries to prove that any institutional scheme is useful for the economic reform which persecues the free market and the political transition to democracy. So, in the Mexican case, the state reform has been going through a process of decentralization in which, however, the councils have not participated.