

Reseñas

Municipios, participación y reforma del Estado

Ana María Díaz*

Enrique Cabrero Mendoza. *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 1995.

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

Alicia Ziccardi (coord.). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, US-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1995.

¿Qué papel juegan los municipios en la transformación de las relaciones entre el Estado y la sociedad? ¿Cómo enfrentan los gobiernos locales los nuevos retos que se plantean como producto de la reforma del Estado, de la reforma eco-

nómica y de la presencia de una sociedad más plural, activa e interesada en participar? ¿Es realmente el municipio una "escuela de democracia"? Éstas son algunas de las preguntas que han impulsado una fuerte vocación municipalista en México que, a partir de la década de los noventa, ha convertido a este espacio en una de las principales áreas de reflexión y análisis. Los tres libros que se incluyen en esta reseña, se engarzan perfectamente en la cadena de estudios, investigaciones y seminarios que se realizan alrededor de la realidad municipal. Todos ellos son el resultado de investigaciones colectivas impulsadas por la necesidad de explorar y documentar, para su análisis, experiencias innovadoras de gobierno y participación social en municipios de diferentes tipos y de las regiones más diversas del país. Se trata de trabajos colectivos financiados

* Facultad de Sociología. Universidad Autónoma de Querétaro. México.

por la Fundación Ford, en los que participan numerosos analistas de diferentes instituciones de investigación. A partir de diferentes metodologías y partiendo desde perspectivas y formaciones diferentes, se recogen, en estos tres volúmenes, una gran riqueza de experiencias y se aportan, a través de los esfuerzos de interpretación y sistematización, nuevos elementos para analizar la vida política municipal.

Al explorar la realidad municipal, resulta inevitable toparse con todas las limitaciones que se tiene en ese nivel de organización y política administrativa. Como bien lo expresa Mauricio Merino en la introducción del libro que él coordinó, al buscar señales de "democracia municipal", además de un abanico de posibilidades, lo que suelen encontrarse también son obstáculos para la misma, buenas y malas noticias. Los casos expuestos en estos tres libros nos llevan, de esta manera, a reflexiones sobre el presente y futuro de la realidad política municipal.

En algunos de los casos analizados, se asocia la presencia de cambios en la relación entre gobierno y sociedad con el hecho de que sea un partido de oposición el que esté al frente del gobierno. En dichos casos, afloran, de manera singular, las limitaciones con las que se enfrenta una gestión que pretende apartarse de las tradicionales formas clientelares de relación o impulsar administraciones más eficientes y transparentes. Las difíciles relaciones intergubernamentales, la falta de reglas explícitas, la dificultad que enfrentan los ayuntamientos para generar recursos propios, el manejo de la cuenta pública, la incorporación de la participación ciudadana, la intervención directa de los gobiernos estatal y federal en áreas de creciente relevancia para el gobierno local tales como el desarrollo urbano o la dotación de vivienda y la presencia federal a través de programas como

PRONASOL, son problemas que enfrentan los gobiernos de cualquier signo, pero que quedan más claramente de manifiesto cuando se analizan gestiones de oposición.

En los municipios, no cabe la menor duda, se presentan experiencias innovadoras. El problema que se plantea ahora está en relación al sentido y a la profundidad de las transformaciones. Más aún, al hecho de que se esté, o no, dibujando una "nueva forma de gestión municipal" que tenga el potencial para resolver los pendientes de la democracia y de transformar el quehacer de gobierno a nivel nacional. En ese sentido, las interpretaciones de los diferentes investigadores que colaboran en estos tres libros apuntan en diferentes sentidos. Mientras que por ejemplo Enrique Cabrero considera que el "nuevo vigor" de los municipios es signo de un nuevo modelo de gestión pública que impulsa un cambio de "abajo hacia arriba", Lorenzo Meyer, en su ensayo que forma parte del trabajo coordinado por Mauricio Merino, parece más escéptico. Desde su perspectiva, el municipio está inscrito en una estructura que lo rebasa, y que impide que las manifestaciones "democráticas" en las regiones representen un hecho significativo a nivel nacional. Los límites de la democratización por la vía municipal llegan precisamente, hasta el punto en el que se agotan las capacidades de decisión de ese nivel de gobierno. Al final, las decisiones que inciden sobre el desarrollo político y económico de las regiones y las localidades están en otras manos y, desde luego, en otros niveles.

Ciertamente el número de casos analizados en las tres investigaciones no tiene un valor estadístico para arrojar conclusiones determinantes en ningún sentido, y tampoco fue ese el propósito de ninguna de ellas. El gran mérito de estos tres trabajos reside en que exploran y abren cauce a nuevas interrogantes para una línea de

investigación que, al menos de manera sistemática, es relativamente reciente en México. Como queda claro en los tres libros, el estudio de la realidad municipal es un reto a la imaginación de los investigadores.

Desde la óptica de la administración pública en *La nueva gestión municipal en México*, Enrique Cabrero fue en busca de experiencias de gestión municipal que, a pesar de las carencias y la debilidad estructural del municipio en México, resultaran relativamente exitosas. El resultado fue un trabajo muy ordenado, en el que diseña una metodología de análisis que divide el proceso innovador por áreas y niveles de profundidad. Este tipo de análisis le permite presentar e interpretar los resultados obtenidos de manera esquemática y organizada, clarificando así las diferencias y similitudes encontradas, sin llegar a plantear modelos definitivos.

El trabajo de Enrique Cabrero es el que se aparta más de los tres en el aspecto metodológico. Desde la perspectiva del cambio organizacional institucionalizado —una forma de acción organizada, con una reglamentación precisa, funciones específicas, estructuras de relación definidas y con bienes y servicios a ofrecer—, en el que se sucede un proceso de reconfiguración y cambio de un conjunto organizacional mucho más complejo: el Estado. El cambio, en este contexto, no corresponde a la idea administrativista del cambio planificado. Puesto que se da en el marco de un complejo entramado de redes institucionales y organizacionales con una lógica propia, adquiere una categoría dinámica y multidimensional, resultado de procesos que se van sumando y van generando reacomodos.

Con base en ese concepto de cambio, un mejor desempeño de la gestión municipal está

relacionado con un mejoramiento de su situación inicial. Las innovaciones ("*cambios observables en las tendencias que venían observándose*") que Cabrero busca, pueden surgir por diferentes causas, pero lo que interesa en este caso es que son el proceso detonador de una reconfiguración institucional que a su vez mejora las estructuras de gobernabilidad y en consecuencia, la calidad de la gestión. Lo que pudiera ser un logro muy modesto en un contexto más amplio, puede representar un cambio significativo desde una óptica local. De esta manera, la categoría de análisis es el proceso innovador en sí —sus estrategias, sus accidentes, su grado de maduración y su posible alcance— y no tanto su contexto o su historia.

Para llevar a cabo el estudio empírico de las experiencias innovadoras, Cabrero establece cuatro niveles para el análisis del proceso: el primero se refiere a las innovaciones que se dan a nivel funcional, es decir, en los aspectos relacionados con los recursos de la gestión. En este caso, los logros de la innovación se evalúan con criterio de eficiencia tales como la optimización de recursos, la disminución de costos, etcétera. El segundo nivel de innovación es el nivel estructural, es decir, las normas jurídicas y organizacionales. Los efectos positivos de un cambio en este nivel se reflejan en un mayor grado de descentralización de la gestión y en la participación de un mayor número de agentes en el proceso de la toma de decisiones. El tercer y cuarto niveles se refieren a los cambios comportamentales (actitudes y procesos de negociación) y a los cambios en las redes de relación e interacción del gobierno local con los ciudadanos y con las otras instancias de gobierno. Con base en estos niveles, Cabrero analiza—a partir de información económica, de la realización e interacción del gobierno local con los ciudadanos y con las otras instancias de gobierno y de las actas de cabildo—, los

procesos de innovación introducidos en la gestión de seis municipios que fueron seleccionados tratando de mantener una diversidad, tanto en el tipo de municipios, como en la estrategia de innovación.¹ En su interpretación final, establece que el desarrollo de innovaciones no significa automáticamente el arraigo de las mismas. Este último aspecto parecería estar más en función del tiempo y del nivel y profundidad que alcancen las transformaciones.

Para Cabrero no existen ni una tendencia generalizada de cambio ni un modelo de gestión municipal nuevo, sin embargo, identifica como una señal alentadora el hecho de que la promoción de la participación ciudadana aparece como una constante innovación en los casos por él analizados. En el caso de León, Guanajuato, por ejemplo, a pesar de que se introdujo un modelo de planeación participada, se expresan claramente los límites que tienen las estrategias de participación planteadas desde el gobierno para promover una cultura cívica y ciudadana de participación. Esto nos lleva al planteamiento de nuevas interrogantes: ¿es la participación sinónimo de democracia?; ¿es acaso una participación promovida o institucionalizada desde y por la autoridad y orientada fundamentalmente a la realización de obras, una señal de incorporación real de la ciudadanía a la tarea de gobierno?

En las investigaciones coordinadas por Alicia Ziccardi y Mauricio Merino se hacen serias aproximaciones orientadas a comprender en profundidad la participación ciudadana y a separar sus componentes: por una parte la decisión personal de participar, de impulsar el cambio y, por la otra,

el ambiente político, es decir, las instituciones y estructuras que la "reciben". De las aportaciones de los investigadores que participan en estos equipos de trabajo, se desprende que la modificación de las formas no garantiza un cambio efectivo. La apertura de nuevos canales y prácticas —cabildo abierto, asambleas populares, audiencias públicas, elección directa de delegados, mecanismos de planeación participada, etcétera—, así como la institucionalización de la participación, no aseguran necesariamente la modificación de estructuras del proceso de toma de decisiones sobre asuntos públicos. La cultura política adquiere un gran peso desde esta perspectiva.

La tarea de gobernar y En busca de la democracia municipal son investigaciones mucho más cercanas, metodológicamente hablando; se trata de investigaciones exploratorias, de ejercicios de interpretación global de experiencias positivas. En ambos equipos de trabajo se partió de investigaciones preliminares para después completar el ejercicio de interpretación con seminarios de análisis que contaron con la participación de diferentes analistas e investigadores, cuyo fin fue tanto enriquecer las perspectivas de análisis inicial, como obtener una visión de conjunto. Los diferentes investigadores tuvieron la libertad para diseñar sus propias herramientas de análisis y para encontrar sus propios indicadores, sin embargo se siguieron ciertos lineamientos. En el caso de los trabajos coordinados por Mauricio Merino, la fase de investigación incluyó la realización de talleres de análisis con el fin de complementar la visión del conflicto, incorporando en ellos a todos los actores involucrados. Asimismo

¹ Cabrera presenta seis estudios de caso en los que se limita a un solo período de gestión: León, Gto. (PAN); Xico, Ver. (PRD); Atoyac de Álvarez, Gro. (PRD); Charcas, S.L.P. (PRI); Santiago Maravatío, Gto. (PRI); y los municipios en conflicto dentro de la meseta purépecha Charapan (composición mixta PRI-PRD), Los Reyes (PRI) y Paracho, Mich. (PRD).

la segunda parte del libro está dedicada a la visión de conjunto.² El objetivo consistió en buscar signos de democracia municipal a partir de la participación ciudadana en 24 municipios de cinco regiones del país.³ Para su selección se partió de la identificación de municipios que presentaran conflictos relacionados con la participación de diferentes grupos sociales en el proceso de toma de decisiones del gobierno local, en el marco de los cinco años anteriores a la realización de la investigación. Por su parte, el trabajo de investigación coordinado por Alicia Ziccardi está conformado por ensayos en los que se analiza, de manera global, el gobierno de ocho ciudades del país, precedidos por partidos políticos diferentes y que, en el tiempo, se ubican durante la última década.⁴ El concepto eje de la investigación es la noción de *governabilidad*, en la que se incorporan dos dimensiones: la eficiencia administrativa y la capacidad de generar legitimidad y consenso. En ese sentido, un "buen gobierno" además de un buen desempeño administrativo, requiere de la atención a los factores sociales y políticos, determinando así el tipo de relación que se establece entre el gobierno municipal y la sociedad local.

Separar los componentes democráticos de la participación ciudadana resulta una tarea complicada. Sin embargo en estos libros se encuentra una riqueza analítica que rebasa los objetivos

iniciales y determina nuevas hipótesis para explorar. Así tenemos que la participación ciudadana tiene, por lo menos, dos diferentes momentos: la participación electoral que incide en la conformación de los ayuntamientos y la participación durante la gestión, que puede ser promovida desde la autoridad o surgir, de alguna manera autónoma, desde los diferentes grupos sociales que buscan influir en las decisiones que les afectan directamente.

Sin que existan interpretaciones "únicas", algunas explicaciones que se derivan de los ensayos incluidos en estos trabajos en relación a las diferentes modalidades que adopta la participación ciudadana en los distintos municipios analizados, tienen que ver con el hecho de que se pueden seguir reproduciendo formas autoritarias a pesar de la modernización de los procesos de toma de decisiones o de las formas de implementación de las mismas. La toma de decisiones se refleja, a su vez, en el proceso de conformación de las políticas públicas que puede dividirse en dos etapas: definición e implementación. Aun cuando existan instancias de participación social para la definición de las políticas gubernamentales, las decisiones pueden no transitar por esos espacios y seguir un proceso de definición interno, desde el aparato de gobierno, y sin evaluación social previa. En este caso, la participación ciudadana o es incorporada a la

² La visión de conjunto se presenta desde cuatro diferentes perspectivas académicas: la economía, la historia, la ciencia política y la administración pública. En esta parte se presentan las visiones de Rolando Cordera, Lorenzo Meyer, Alberto Aziz y María del Carmen Pardo.

³ De Baja California: Ensenada, Tecate, Tijuana (todos ellos gobernados por el PAN) y Mexicali (PRI); de Chihuahua: la capital del estado y Ciudad Juárez (PAN); de Sonora: Hermosillo; de Jalisco: Ciudad Guzmán, Magdalena y Gómez Farías (PAN); Cuquio (PRD); Zapotiltic (PRI); de Michoacán: Churitzio y Zacapu gobernados por el PRD y Jiménez por el PRI; de Nuevo León: Monterrey (PRI) y San Pedro Garza García; de Oaxaca: San Antonio Castillo Velasco (PRD) y San Juan Bautista Tuxtepec, San Pablo Huixtepec, San Pablo Villa de Mitla y San Pablo Yaganiza (todos ellos con gobiernos priistas) y de Yucatán: Mérida (PAN) y Progreso.

⁴ Tres por el PAN: Ciudad Juárez, León y Saltillo, uno por el PT: Durango; cuatro por el PRI: Mazatlán, Toluca, Torreón y una delegación del Distrito Federal, la Miguel Hidalgo; y uno por el PRD: Pátzcuaro.

fase de implementación, o bien se genera una participación externa al aparato de gobierno y de carácter conflictivo. Por otra parte, la calidad democrática de la participación "no institucional" estaría dada en función de la autonomía y de la legitimidad de la representación de las organizaciones lo que, a su vez, nos remite a la cultura política que prevalece al interior de las mismas, y que incide directamente sobre su capacidad para fomentar nuevas formas de relación hacia el exterior.

Asimismo, cuando la participación se reduce a ser de carácter reactivo y de cooperación (para enfrentar algún problema o necesidad), se queda, de acuerdo a Rolando Cordera,⁵ a nivel de conducta social y no logra transformar la cultura política. Muchos aspectos de las transformaciones resultan "funcionales" a la centralización, a la manipulación y a los intercambios entre gobierno y partido oficial en tanto puede tratarse de un intento para legitimar ciertas políticas formuladas por la burocracia de gobierno o bien como medio para solventar la tradicional falta de recurso de los municipios. Cuando, por otra parte, los

gobiernos municipales no cuentan con los recursos económicos e institucionales, o no están claramente definidos para la resolución de las demandas y los conflictos, —como se aprecia claramente en los casos de Monterrey, San Pedro Garza García, la delegación Miguel Hidalgo y Pátzcuaro— la apertura de las autoridades háda la participación pierde sentido y se hace inútil.

Se pueden encontrar en estos tres libros experiencias muy diversas que van desde el rescate de formas autóctonas de participación en municipios rurales hasta la implementación de programas sofisticados de gestión basados en técnicas de administración empresarial. Las modalidades que adopta la participación son muy diversas, pero los problemas son comunes a todos los municipios. En este contexto, Tonatiuh Guillen señala que, dado que las innovaciones surgen en términos generales de forma reactiva —para enfrentar los nuevos retos—, se constituyen más en un síntoma de la crisis de las estructuras tradicionales para enfrentar los problemas que como un nuevo perfil de los gobiernos municipales.⁶

⁵ En su ensayo "Los municipios y las discontinuidades nacionales" incluido en *En busca de la Democracia Municipal*.

⁶ En su ensayo "Gobiernos Municipales, actores sociales y cambios políticos. Una perspectiva desde la frontera norte de México", incluido en *En Busca de la Democracia Municipal*.