

Gobiernos municipales y alternancia política en ciudades mexicanas

Mario Bassols Ricárdez Socorro Arzaluz Solano***

RESUMEN

La transición democrática es un tema fundamental en el debate sobre la transformación del sistema político mexicano. En ese sentido, el papel de los gobiernos municipales de alternancia política es puesto a discusión, particularmente en la década actual.

El presente trabajo se divide en tres apartados. En el primero se hacen algunas reflexiones acerca de las relaciones entre alternancia y transición política en México. En el segundo se integra un panorama general de los antecedentes y las tendencias recientes de la integración de los ayuntamientos por partido político, a fin de mostrar cuál es la magnitud de este fenómeno. Finalmente, en el tercer apartado exploramos algunas experiencias de gestión municipal, a fin de configurar perfiles de actuación por partido político de oposición que ayuden a la interpretación global del problema analizado. En un breve apunte final nos enfocamos en nuevas interrogantes y reflexiones acerca del papel de los gobiernos locales en la elaboración de proyectos y programas de desarrollo urbano en el contexto de las ciudades mexicanas en los años noventa.

ABSTRACT

Democratic transition is a fundamental issue in the debate over the transformation of the Mexican political system. In this sense, the role of the local governments in political alternación in the last decade is discussed.

This paper is divided into three sections. In the first one, there are some thoughts on the relationship between political alternación and transition in Mexico. In the second section there is a general overview of the preceding and recent tendencies in the integration of the town councils for a political party, in order to show what the magnitude of this phenomenon is; in the third section we explore some of the results of the measures taken by local governments, in order to shape profiles of action for each opposition party that will help to give a global interpretation of the problem that was examined. In a short ending note, we focus on new questions and thoughts about the role of local governments in the preparation of new plans and programs for urban development in the context of Mexican cities in the 90's.

*Profesor-investigador del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

E-mail: mbr@xanum.uam.mx

**Asesora de la Comisión de Desarrollo Urbano de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

1. Transición política y municipio en México

A principios de la década de los setenta, los escasos analistas interesados en los municipios mexicanos se cuestionaban sobre las posibilidades reales de que la oposición conquistara ayuntamientos, dentro de un régimen opresor que ofrecía muy escasos márgenes de acción por la vía electoral (Monjardín, 1986). Aunque comenzó ya a hablarse de una “utopía viable” de largo plazo, a contracorriente de las tendencias que frenaban el proceso, los ayuntamientos gobernados por partidos de oposición eran un hecho insólito en el territorio nacional.

Si hacemos un breve recuento de los primeros casos de ayuntamientos encabezados por alguna organización o partido político distinto al PRI, bien puede hablarse de ayuntamientos “heroicos”, cuyas gestiones fueron precedidas frecuentemente por actos de represión sangrientos y seguidas por intentos de división de los movimientos partidistas y ciudadanos al interior del municipio. En ocasiones se llegó a declarar desaparecidos los poderes, como fue el caso de Juchitán, Oaxaca, en tiempos de la Cocei (1983).

Lo más común fue el recurrir a la asfixia financiera de los municipios, lo cual llegaba a tensar las relaciones intergubernamentales entre los tres niveles de gobierno, particularmente entre el estatal y el municipal (recuérdese tan sólo la segunda gestión municipal del doctor Nava en San Luis Potosí, de 1983 a 1985).

El reconocimiento de los triunfos electorales de la oposición tardó en llegar a los municipios. La aparición de candidatos a alcaldes surgidos de las tilas empresariales y ahora dentro de un partido de oposición (mayoritariamente el PAN) fue un fenómeno que aceleró la llegada de la oposición al poder municipal. Sus primeros antecedentes datan quizá del sexenio de Luis Echeverría, cuando se produce un sensible desgaste en las relaciones Estado-empresarios, el cual culmina con las expropiaciones de tierras en Sonora al final de su mandato y la consecuente irritación de agricultores y empresarios agrícolas del norte del país.

Esta situación tendió a aligerarse durante la bonanza petrolera de finales de los años setenta y principios de los ochenta, pero una vez declarada la nueva crisis económica en 1982 y decretada la nacionalización bancaria en ese año, el nuevo gobierno de Miguel de la Madrid recibe un país en casi quiebra financiera y con una creciente insatisfacción social.

Ante esas circunstancias, se aprueba una importante aunque limitada reforma al art. 115 en febrero de 1983, que no tuvo los resultados anunciados en cuanto a una verdadera autonomía financiera y política del municipio mexicano. En esa época de crisis y de recambio del modelo económico y productivo, afloraron nuevos conflictos y movimientos sociales; pero, al mismo tiempo, cobraron una importancia mayor las elecciones municipales y subsecuentemente las estatales.

El triunfo del candidato del PAN a la gubernatura del estado de Baja California en 1989 venía precedido por una todavía débil pero creciente presencia de la oposición en municipios importantes del país, particularmente en los estados del norte de la República. Expresaba también, en el ámbito nacional, la fractura del partido en el poder, que perdía su dominio, casi absoluto hasta entonces, en el terreno electoral.

El estreno de la primera gubernatura de oposición marcó el inicio del sexenio de Carlos Salinas de Gortari y con él una política regresiva hacia los principios básicos del federalismo mexicano, en cuanto al respeto a la autonomía de los estados y

municipios. Como lo ha indicado un estudioso del tema (Martínez Assad, 1994), se trató del sexenio con el mayor número de gobernadores depuestos o removidos desde tiempos de Lázaro Cárdenas, cuando éste trataba de librarse del maximato callista. Se llegó a la cifra de 14 gobernadores sustituidos entre 1989 y 1994, lo cual ha dejado pendientes soluciones políticas imposterables, que se han acumulado a otras de carácter regional y nacional.

Por otra parte, la primera gubernatura panista implicó un paso adelante en el proceso de la transición democrática nacional. Ello, porque significó el reconocimiento de la alternancia política en el gobierno de una entidad federativa, aun cuando su forma y contenido comienzan a definirse en el ejercicio de la gestión pública, como lo hacen notar algunos de sus estudiosos (Guillén López, 1993, y Espinoza Valle, 1995).

Lo más importante del caso es que se plantea la necesidad de diferenciar, como horizonte de análisis en este proceso, entre transición política derivada de la alternancia en el gobierno y transición democrática. Esta última es entendida como el proceso de construcción de un nuevo espacio para la realización de la política, en donde la política electoral y sus componentes, fundamentalmente ciudadanos y partidos, reales y formales, constituyen el eje determinante para la integración y eventual funcionamiento de los aparatos de gobierno en todos sus niveles. La construcción de este nuevo espacio nos debe conducir también hacia una nueva articulación entre ciudadanos e instituciones de gobierno, con formas distintas en su relación que desintegren la red social corporativa que por décadas el partido oficial ha reproducido (Guillén López, 1993).

A partir de esta definición pueden esbozarse nuevos interrogantes y elementos de análisis para la comprensión del actual fenómeno de la alternancia política, tanto a nivel estatal como, en nuestro caso, el municipal.

Apoyados en las consideraciones anteriores, afirmamos que la democracia local no llega necesariamente con la conquista del ayuntamiento por parte de la oposición, provenga ésta del PAN, del PRD, del PT o de otro partido. Pero es precisamente cuando se acumulan las experiencias de gestión con alternancia política cuando aparece con mayor fuerza la necesidad de avanzar hacia la democracia municipal.

Gracias a que estas experiencias han sido sistematizadas durante los últimos años en proyectos de investigación colectivos (Merino, 1995; Cabrero, 1995, y Ziccardi, 1995), puede afirmarse que tal democracia es incipiente y frágil, aunque se expanda todos los años la alternancia en los municipios mexicanos.

Los ensayos calificados como de “buen gobierno” local son todavía escasos y requieren de mayores aproximaciones analíticas. Para su evaluación puntual se han señalado, entre otros, los criterios de transparencia en la gestión pública, pluralidad en la integración de los cabildos, apertura política (que equivale a tolerancia y negociación con otras fuerzas y grupos sociales) y participación democrática local, “factores que muchas veces siguen pendientes a pesar de la alternancia” (Aziz Nassif, 1994).

El lento proceso de construcción de ciudadanías, el reconocimiento de identidades locales y el fomento de formas descentralizadas de la toma de decisiones a nivel municipal parecen ser un objetivo al menos secundario en los programas de gobierno municipal de alternancia política. Pero lo que se plantea cada vez con mayor insistencia (razones sobran) es la recons-

trucción del municipio mexicano mediante un nuevo pacto federal, un Nuevo Federalismo, con mayúsculas, que elimine la debilidad institucional del municipio y haga posible su autonomía frente a otras instancias de gobierno.

Las resistencias del sistema político a transformar las relaciones entre centro y regiones son evidentes, al grado de haber frenado su discusión en la recién aprobada reforma política de 1996. Queda, pues, un punto pendiente en la agenda política nacional del sexenio zedillista, el cual no puede retrasarse más en la pretendida reforma del Estado.

No puede dejarse de señalar que los partidos de oposición han competido electoralmente en condiciones desiguales frente al partido del Estado y el aparato de poder estatal, que tiende a actuar en forma proselitista. Por ello, cuando el PRI pierde en las elecciones, en la mayoría de los casos se presentan condiciones inéditas en la tarea de gobernar un municipio o un estado. El desgaste que experimenta la oposición al transformarse en gobierno, dificulta, en muchos casos, la puesta en práctica de sus programas (Meyer, 1994). Cuando la oposición se convierte en gobierno municipal, comienza una nueva etapa de relaciones intergubernamentales, que debería orientarse a la búsqueda de la concertación y el consenso, entre actores e instituciones involucradas. Pero a menudo resulta lo contrario, por lo que los gobiernos locales son fuente de nuevos conflictos.

No obstante, y pese a las limitaciones políticas y económicas del municipio mexicano, los nuevos gobiernos de alternancia tienen *que* demostrar su pertinencia en la gestión pública que le ha encomendado el electorado. La mejor forma de construir un nuevo modelo institucional del municipio es llevarlo a la práctica. Dicho de otra manera, experimentar con nuevas políticas de gobierno local, con nuevas formas de relación con la sociedad, en las que la participación ciudadana sea desde el principio un objetivo de gobierno, una tarea que debe impulsar el ayuntamiento. En tal caso, eso no puede armarse en forma artificial en cualquier municipio del país. En algunos municipios puede facilitarse y en otros obstaculizarse, dada la presencia de redes regionales de poder, condensadas en organizaciones corporativas de viejo cuño.

Pero de lo que se trata es de conocer y reconocer las experiencias de gestión territorial democrática ejercidas en comunidades indígenas y urbanas, en el proceso de construcción de su hábitat, pues con frecuencia son ignoradas, desmanteladas o simplemente desestimadas por la estructura burocrática del gobierno municipal (Ortiz, 1995). Queda abierto el debate en torno a si el gobierno municipal debe prescindir o no de dichas prácticas autónomas y a veces paralelas al quehacer público institucional. ¿Cómo incorporarlas sin que pierdan su autonomía y liderazgo propios y que, al mismo tiempo, contribuyan en la definición de nuevas políticas públicas locales? Esta pregunta apunta hacia un aspecto colateral del tema objeto del presente estudio, pues va más allá del problema de la alternancia en el gobierno municipal de los partidos políticos. Es decir, tiene que ver con la voz de las comunidades indígenas, urbano-populares e incluso agrarias existentes en el país, que reclaman un espacio propio en los proyectos de desarrollo local.

II. El mosaico municipal mexicano. Tendencias, conflictos y distribución de fuerzas

En el estudio del panorama político en el nivel municipal no podemos pasar por alto

que en México la diversidad existente en todos los ámbitos condiciona en cierta medida, el rumbo que habrán de tomar los ayuntamientos. En la transición política, los municipios que se enfrentaron en las primeras acciones opositoras a la hegemonía de un grupo político fueron aquellos establecidos en comunidades urbanas o semiurbanas con cierto nivel de politización y con un grado aceptable en las condiciones de vida de sus habitantes. No es el mismo panorama para la otra clase de municipios: marginados, carentes de toda clase de apoyo y con autoridades que en la mayoría de los casos desconocen los principios básicos administrativos de este nivel de gobierno. Ante la gran cantidad de estudios realizados en los últimos años sobre el municipio, cabe destacar que cada experiencia posee particularidades propias que no es posible generalizar y que demuestran que en el estudio de los gobiernos municipales existen muchas lagunas por explorar. En este apartado mostramos que, dada la heterogeneidad del municipio mexicano, según rasgos demográficos, de actividad económica o simplemente de pobreza y marginación social, los gobiernos locales mantienen perfiles de actuación igualmente heterogéneos. En muchos de ellos la alternancia política sigue siendo un “mito”.

a) Heterogeneidad en el municipio mexicano

Actualmente hay 2 416 municipios en el territorio mexicano, 16 de ellos surgidos en el estado de Tlaxcala entre agosto y octubre de 1995 (a fines de 1996 se crearon cuatro municipios más: dos en Sonora, uno en Veracruz y otro en Campeche).

Estos municipios representan un mosaico heterogéneo de desigualdad y complejidad en todos los ámbitos. En un intento de clasificación, el Centro Nacional de Desarrollo Municipal indica que para 1993 había 652 municipios industriales y manufactureros, 396 turísticos, 51 mineros, 1 431 agrícolas, 789 indígenas, 197 con litorales, 58 fronterizos y 126 conurbados. Esta clasificación, que incluye tanto situación geográfica como indicadores productivos, demuestra que un alto porcentaje de los municipios en México se dedica a actividades primarias. También destaca el gran número de municipios indígenas, lo cual explica en parte la actual situación de conflictividad social en algunas regiones.

Si unimos estos datos con los índices de marginación y con los rangos de población entre los que se encuentra la mayoría de los municipios, encontramos un alto porcentaje de carencias y un espacio territorial altamente concentrado.

Los rangos de población entre los que se encuentran los municipios mexicanos, de acuerdo con un estudio del Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, son 2 130 en la categoría de hasta 50 mil habitantes, 243 con una población de entre 50 mil y 500 mil habitantes y 19 con más de 500 mil y hasta un millón 600 mil. Es decir, dentro de la pluralidad existente, la mayor parte de los municipios mexicanos se ubican dentro de aquellos escasamente poblados y localizados en algunas entidades con población indígena y campesina mayoritaria. El parrón de distribución territorial de la población a nivel nacional acentúa la concentración urbana y la dispersión rural.

Los índices de marginación elaborados por el Conapo dan cuenta de la existencia de 341 municipios con muy alto grado de marginación, 812 con grado alto; 462, medio; 656, bajo, y sólo 132 con muy bajo grado de marginación. Los municipios con alto y muy alto grado de marginación conforman el 48 por ciento del total de municipios contemplados en los índices del Conapo. Estos municipios albergaban

el 17 por ciento del total de la población en 1990.

En términos territoriales, los municipios con mayores carencias se encuentran en los estados de Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Guerrero, Hidalgo y Puebla. En el extremo opuesto, los municipios con mejores servicios y calidad de vida, sin contar las delegaciones del Distrito Federal consideradas en el estudio del Conapo, son Garza García, en Nuevo León; Coacalco, en el Estado de México, y Cananea, en Sonora.

En el otro extremo del mapa mexicano figuran algunos municipios metropolitanos con poblaciones de más de un millón de habitantes, tal es el caso de Guadalajara (1 650 205), Nezahualcóyotl (1 256 115) y Ecatepec (1 218 135). Estos municipios presentan un panorama opuesto al de los municipios indígenas; aquí los conflictos son los de cualquier urbe: reclamos de servicios públicos, vivienda, seguridad y otros más. Las reformas de 1983 son perfectamente aplicables en estos ayuntamientos, donde la competencia política marca un panorama diferente y donde los triunfos opositores son más numerosos y de importancia.

Ante este panorama, no es entonces un hecho insólito que las comunidades reclamen mayores apoyos y que los conflictos sociales más importantes aparezcan en aquellos estados que históricamente han resentido el proceso de desarrollo. En estas entidades apenas en los últimos años se empiezan a dar algunos cambios en el nivel político, con triunfos electorales opositores que hubieran sido impensables en otros años; sin embargo, el panorama general marca aún una presencia abrumadora del partido en el poder. Para corroborarlo, basta analizar las elecciones realizadas en el estado de Hidalgo a fines de 1996, donde el PRI triunfó en forma casi absoluta.

De cualquier forma, en los últimos años ha habido triunfos importantes de los partidos políticos opositores en varios municipios, y por vez primera los municipios metropolitanos son gobernados por alcaldes panistas y perredistas. Los dos municipios más grandes del país, Guadalajara y Nezahualcóyotl, son gobernados por el PAN y el PRD, respectivamente. Asimismo, el PAN gobernará otros municipios metropolitanos de importancia: Naucalpan y Tlalnepantla, y el PRD será la primera fuerza en Texcoco, donde repite su gestión, y en Los Reyes, por citar sólo el caso del Estado de México.

Vale la pena señalar, para finalizar esta parte, que los conflictos municipales de diversa índole aparecen todos los días en los periódicos nacionales. Haciendo un recuento de la clase de demandas que se presentan en los niveles locales, tenemos que en los últimos años los reclamos más importantes son sobre procesos electorales, y le siguen en importancia las demandas originadas por el mal uso de los recursos públicos y por el pago del impuesto predial.

Otras demandas menos anunciadas son por educación y cultura y seguridad pública. La entidad que presenta mayores movilizaciones es el Estado de México, sin duda, por la importancia de sus municipios metropolitanos. Chiapas y Guerrero también son estados con grandes demandas municipales, y Oaxaca y Morelos ocupan un lugar destacado en este rubro.

Estos estados están altamente marginados y sus demandas son diferentes a las de los municipios metropolitanos (CESEM, 1996).

Estas demandas expresan la creciente importancia de los gobiernos locales como receptores de las quejas y peticiones de la ciudadanía, y son diferentes de acuerdo con la clase de municipio de que se trate. Aquí se marca aún más la diferencia entre municipios urbanos y municipios rurales,

b) Los primeros municipios opositores

La historia reciente nos enseña que el municipio es el terreno en el que se han producido gran cantidad de luchas políticas protagonizadas por diferentes actores; ha sido también el espacio en el que se gestaron los primeros cambios al unipartidismo encabezado por un grupo hegemónico en México, que durante años impidió la presencia de la oposición en los tres órdenes de gobierno.

Durante los años cuarenta se empiezan a dar algunos indicios de lo que sería la lucha por los ayuntamientos. En esos años algunas organizaciones políticas se perfilaron como grupos de presión. En el municipio de León, Guanajuato, en enero de 1946, la Unión Cívica Leonesa triunfó en las elecciones venciendo abrumadoramente al candidato oficial. Sin respetar los resultados electorales, el PRI impuso a su candidato como presidente municipal. Este hecho provocó una serie de protestas que culminaron con un fuerte enfrentamiento entre el ejército y la ciudadanía leonesa, con el resultado de 26 muertos y gran cantidad de heridos. Finalmente fue reconocida la victoria de la UCL, pero la importancia de este conflicto radica en que marcó un hito importante en la historia de los municipios, cuando por vez primera el pueblo se enfrentó a lo que consideraba una imposición (Martínez Assad y Ziccardi, 1989, y Meyer, 1994). Debe recordarse que en diciembre de 1996 la dirigencia nacional del PAN celebró en Quiroga, Michoacán, el 50 aniversario del primer gobierno municipal panista.

Sin duda, el conflicto que más enseñanzas ha dejado a los estudiosos del municipio fue el protagonizado por Salvador Nava en San Luis Potosí a fines de los años cincuenta. La importancia de este hecho radica en su carácter políticamente plural, además de haber dado origen al segundo municipio gobernado por una organización política independiente: la Unión Cívica Potosina. En ésta convergieron “lo mismo sinarquistas que comunistas, panistas, priístas, descontentos y ciudadanos sin partido” (Meyer, 1994). Animaba a todos ellos la oposición al fuerte cacicazgo ejercido por Gonzalo N. Santos en el estado.

Este movimiento sentó el precedente para que en otras regiones del país se produjeran innumerables luchas en búsqueda del mismo objetivo: lograr un cambio político desde los niveles locales. Así, durante los años sesenta en Oaxaca y Guerrero se produjeron algunos movimientos locales de cierta envergadura (Martínez Assad y Ziccardi, 1989).

Sin embargo, las experiencias de triunfo opositor rindieron fruto en dos casos pioneros de la lucha política municipal: el triunfo de la Coalición Obrera Campesina Estudiantil del Istmo (COCEI) en Juchitán, Oaxaca, en 1981, y el resurgimiento del movimiento navista en San Luis Potosí en 1982.

Estos triunfos fueron los primeros indicios de que el PRI estaba perdiendo la hegemonía en los gobiernos locales. Entre 1978 y 1981 este partido perdió las elecciones en más de 40 municipios, y en algunos de ellos se instalaron consejos municipales como respuesta a los conflictos surgidos.

De los partidos políticos existentes, la historia muestra que ha sido el PAN el que mayores triunfos ha obtenido, ya que fue el primero en convertirse en un opositor serio para el partido en el poder. Desde los años sesenta, el PAN ha triunfado en varios municipios importantes: Hermosillo, Sonora, en 1967; Mérida, Yucatán, en 1968, y Agua Prieta y Ciudad Obregón, Sonora, en 1979. Estos triunfos, todos en ciudades norteañas, serían los antecedentes de la importancia política actual de este partido en el municipio. Por otra parte, el PPS ganó en 1972 los municipios de Juchitán, en Oaxaca, y de Tepic, la capital del estado de Nayarit.

Entre los años de 1978 y 1981, el PAN se mantuvo a la cabeza como el partido que más triunfos consiguió en el ámbito municipal, con 18 alcaldías ganadas; en el lugar siguiente se encontraba el PARM con nueve y en tercer lugar el PPS con siete. El PCM (que obtuvo su registro en 1979) consiguió tres municipios, el PST dos y el PDM uno (Martínez Assad y Ziccardi, 1989).

A partir de la reforma al artículo 115 constitucional en 1983, se vislumbra una luz en el proceso de democratización del municipio. En principio, se estableció la posibilidad de que los partidos de oposición tuvieran presencia en el ayuntamiento, con los regidores de representación proporcional que a partir de ese año, por ley, debía tener el cabildo.

En las elecciones municipales celebradas con posterioridad a la reforma, la lucha política se hizo más abierta. En el proceso electoral de 1983 hubo cambios de 1 158 autoridades municipales. En ese entonces el PRI triunfó en 1 133 municipios, el PAN ganó 13, el PST y el PSUM cuatro cada uno, el PPS tres y el PDM uno. Esto, sin contar que la oposición sólo presentó candidatos en la quinta parte de los ayuntamientos que se renovaron, debido a las limitaciones económicas de estos partidos para hacer campañas políticas.

Entre los triunfos importantes del PAN están las capitales de varios estados: Durango, Chihuahua y Hermosillo, así como una ciudad fronteriza de grandes dimensiones, Ciudad Juárez.

La respuesta política ante los triunfos de la oposición parece tener un signo similar en todas las épocas: las opciones de derecha eran respetadas mientras que la izquierda recibía duros embates.

Para 1986, 58 municipios eran gobernados por fuerzas políticas diferentes al PRI. El PAN gobernaba 26, de los cuales 11 eran ciudades norteñas de cierta importancia. El PSUM presidía ocho ayuntamientos, mientras el PST, el PPS y el PARM tenían presencia en siete. El PDM, por su parte, gobernaba en tres municipios.

Las mayores disputas por el poder municipal se producen, sin duda, tras la coyuntura política de 1988. En las elecciones municipales celebradas después de este año aparece con fuerza una oposición ligada a los partidos políticos de izquierda, que luego se transformaría en el PRI. En 1990 este partido gana una capital estatal, Morelia, en Michoacán, y se convierte en la segunda fuerza política del estado y en la tercera del país.

Es también durante esos años cuando resurgen en importancia y magnitud los conflictos municipales en varios estados del país, que los medios de comunicación intentan minimizar ante la opinión pública.

El sexenio salinista se destaca por dos hechos: fue en él cuando los partidos opositores empezaron a conocer triunfos importantes y la alternancia política se vuelve un hecho real, al contrario de las luchas políticas esporádicas aquí reseñadas. Por otra parte, durante ese sexenio la prioridad del gobierno fue el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), y se descuidaron las políticas específicas hacia los municipios. Este programa creó algunos mecanismos de apoyo, como el Programa Fondos Municipales; sin embargo, su característica más importante fue pasar por encima de la autoridad municipal (*cf.* Sergio Méndez, *op. cit.*). A finales del sexenio de Salinas, en diciembre de 1994 surge en el Estado de México el municipio de Valle de Chalco-Solidaridad como colofón a este periodo gubernamental.

c) Distribución actual de fuerzas en los municipios mexicanos

Los primeros gobiernos locales opositores abrieron el espacio para que durante la década de los noventa ocurra una verda-

dera recomposición de las fuerzas políticas en el nivel municipal. Después de los intentos aquí señalados, el panorama ha cambiado enormemente, sobre todo en la región norte del país.

No hay duda de que 1995 fue un año electoral especialmente importante, por el número de ayuntamientos y gubernaturas que debieron ser renovados. Además, como se trató del primer año de la administración de Ernesto Zedillo como presidente de la República, en él se pusieron a prueba las promesas gubernamentales de respeto al voto ciudadano. Asimismo, son ya añejas y persistentes las demandas sociales por la democratización del país a lo largo y ancho del territorio nacional. En ese sentido, los comicios municipales se han significado por su especial inserción en el calendario electoral, al conjugarse con la dimensión territorial y cultural de las regiones (Larrosa, 1996).

El gran perdedor en los comicios municipales de la era zedillista ha sido, sin duda, el partido aún dominante en México, el PRI, al descender significativamente el número de municipios que tenían representación de ese instituto político hasta 1994. El PAN y el PRD han visto crecer su presencia en más de 150 municipios adicionales durante estos últimos dos años, por lo que, con la tendencia actual, puede darse el caso, antes del año 2000, de que el PRI llegue a controlar a menos del 50 por ciento de los municipios de México. Ello, por supuesto, si descontamos los cerca de 400 municipios que en Oaxaca se eligen por los usos y costumbres de las comunidades, pues no se trata propiamente de elecciones en donde tenga lugar una competencia entre partidos políticos. De cualquier manera, el escenario político-electoral de los próximos años será de una competitividad partidista como nunca antes se había visto en México y cuyos comicios, en sus distintos niveles, arrojarán nuevas luces sobre un proceso *que* parece tener más de una sola dirección: la transición política mexicana.

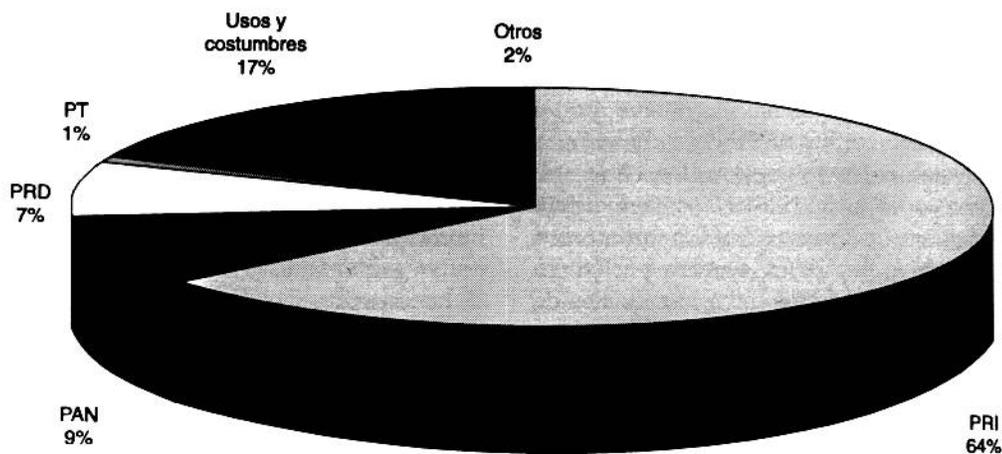
El mosaico político municipal nos muestra que, hasta antes de noviembre de 1996, de los 2 412 municipios existentes, 1 546 eran de filiación priísta, 224 eran gobernados por el PAN, 177 por el PRD, 16 por el PT, 11 por el PFCRN, cinco por el PPS, cinco por el PARM, dos por el PRT y cuatro por otros. Además, en 10 había consejos municipales y 412 municipios oaxaqueños tenían gobernantes por usos y costumbres.

La importancia de esta distribución de presidencias municipales radica en la fuerte presencia del PAN en algunos municipios metropolitanos: Tijuana, Ciudad Juárez, León, entre otros, y en capitales de estado:

Aguascalientes, Mexicali, Tuxtla Gutiérrez, Guadalajara, Oaxaca de Juárez, Puebla, Morelia, Monterrey, Culiacán y Mérida (SNIM, 1996).

Se destaca que en el estado de Jalisco el PAN gobierna a 53 municipios de los 124 existentes, es decir, casi el 50 por ciento. Otro caso es Baja California, donde el PAN sólo gobierna en dos de cinco municipios. Cabe señalar la actual situación de Michoacán, estado tradicionalmente ligado al PRD, donde el PAN sólo gobierna 14 de sus 113 municipios, pero algunos de ellos son los más importantes: Morelia (la capital), Uruapan y Zamora.

En las recientes elecciones de fines de 1996 el PAN tuvo un avance considerable en el Estado de México, al ganar municipios de la importancia de Naucalpan, Tlalnepantla, Cuautitlán Izcalli y Coacalco. En Coahuila recuperó la capital del estado, Saltillo, y se convirtió en la primera fuerza en otros municipios importantes, como Torreón, Monclova, Ramos Arizpe, Frontera y Abasolo. Sin embargo, en el estado de Hidalgo sólo ganó en dos municipios de dimensiones reducidas. Con los triunfos anteriores, el PAN se fortaleció como la segunda fuerza electoral del país y aumen-

GRÁFICA 1. *Filiación política de los presidentes municipales de México.*

FUENTE: Sistema Nacional de Información Municipal, septiembre de 1996.

tó en un porcentaje importante, a más de 30 millones, el número de habitantes que gobierna.

El PRD tiene una fuerte presencia en Michoacán, con 53 municipios de los 113 que conforman la entidad. Otros estados con presencia perredista son Oaxaca, con 34; Veracruz, con 27, y Chiapas, con 18. Los municipios con mayor cantidad de habitantes que gobierna el PRD son Cárdenas en Tabasco, Ciudad Madero en Tamaulipas, Lázaro Cárdenas en Michoacán y Martínez de la Torre en Veracruz. Por otra parte, este partido tiene presencia en los municipios indígenas de Chiapas, protagonistas de los recientes conflictos armados.

El PRD obtuvo sus mejores resultados en las elecciones celebradas en el Estado de México, donde pasó de cinco ayuntamientos a 23, entre éstos, Ciudad Nezahualcóyotl y La Paz, municipios de alta conflictividad social y con una participación social muy intensa. En los otros estados donde se realizaron elecciones el PRD sólo ganó la alcaldía de Ocampo, en Coahuila, y triunfó en siete municipios del estado de Hidalgo. Estos triunfos aumentaron la presencia del PRD en todo el país, en municipios que cuentan con una población total de alrededor de nueve millones de habitantes.

Si se analizan los rangos de población que tienen los municipios gobernados por estos partidos, se observa que mientras el PAN domina en municipios urbanos e industrializados con fuerte presencia de capital empresarial, el PRD se sostiene en municipios rurales, indígenas y con graves carencias.

Por otra parte, el PT se ha venido consolidando como una fuerza política importante en algunos municipios. Desde que ganara en forma consecutiva la capital de Durango, el PT cobró presencia en el estado, donde gobierna en cuatro municipios, así como en tres del estado de Veracruz, por citar las entidades donde tiene mayor participación.

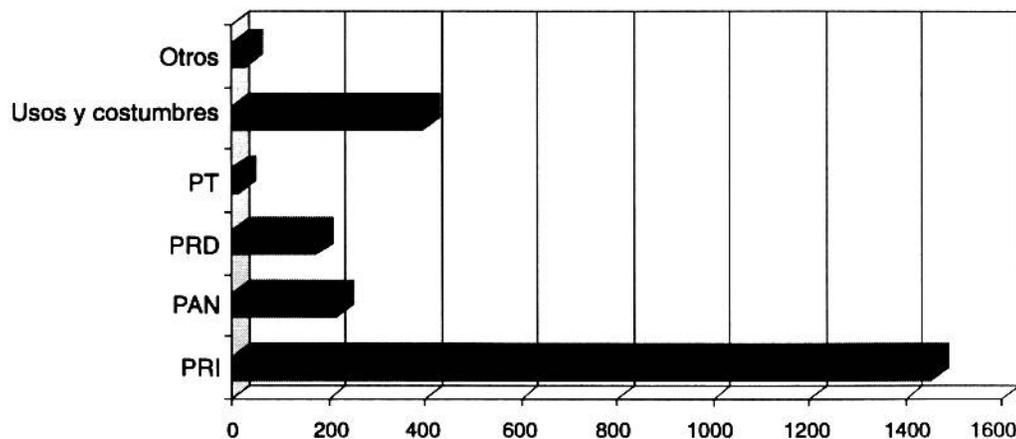
En relación con el peso de otros actores políticos municipales, como los síndicos y

regidores, puede decirse que determinadas legislaturas estatales prevén la presencia del síndico, y si bien en algunos ayuntamientos puede haber hasta cuatro elementos, en otros no hay ninguno. Las estadísticas nos muestran que de 2 285 síndicos que había en 1996, 1 453 eran priístas, 217 panistas, 176 perredistas y una pequeña proporción de otros partidos políticos (gráfica 2). No obstante, hay que aclarar que en los municipios las elecciones se realizan por planillas, lo que otorga una presencia mayoritaria en todos los puestos a los miembros de un partido político.

Es en las regidurías de representación proporcional donde se observa una presencia más clara de algunos partidos políticos, sin que esto signifique necesariamente una mayor apertura política. La reforma de 1983, que permitió algunos cambios en este sentido, ha ocasionado que, a pesar de estar aún bajo la tutela priísta, los cabildos se vuelvan más combativos. En este sentido, hay que resaltar que en algunos municipios los regidores provenientes del PRI se han vuelto oposición ante la solidez de ciertos equipos de trabajo, particularmente del PAN.

El hecho de que los ayuntamientos se vuelvan más plurales en su composición nos indica que hay ciertos elementos de apertura política a la hora de tomar decisiones importantes y de discutir iniciativas en un debate sano que busque verdaderamente el beneficio de los habitantes. Sin embargo, autores como Tonatiuh Guillén afirman que la integración política de los ayuntamientos los limita para convertirse en instrumentos eficientes del desarrollo regional, al restringir su capacidad para concertar y legitimar socialmente sus políticas de gobierno. De acuerdo con este autor, los ayuntamientos rápidamente se definen como ayuntamientos de partido, y por lo mismo, “partidizan” la administración municipal, sus políticas y el debate

GRÁFICA 2. *Filiación política de los síndicos de México.*



FUENTE: Sistema Nacional de Información Municipal, septiembre de 1996.

social alrededor de éstas (Tonatiuh Guillén, 1995).

Por otra parte, un dato que ha sido poco estudiado es la presencia de la mujer en los gobiernos locales. Hay escasas referencias sobre el tema, y los datos recabados indican que, de los municipios existentes, sólo 84 son gobernados actualmente por mujeres. La mayoría son municipios pequeños, y sólo en notables excepciones hay alcaldesas gobernando en municipios urbanos. Actualmente, los municipios de Uruapan (Michoacán) y Nuevo Laredo (Tamaulipas) son gobernados por una mujer. No obstante, las mujeres gobiernan en menos del 4 por ciento de los municipios mexicanos. Aunado a lo anterior, no se tienen referencias exactas sobre la participación de la mujer en otros cargos dentro del ayuntamiento: síndicas y regidoras no han sido aún contabilizadas, y ésta es una tarea pendiente de las autoridades correspondientes.

La conclusión es que la diversificación del mosaico político municipal es un hecho a fines de la década de los noventa, cuando de las luchas políticas locales se ha pasado a una recomposición a nivel nacional que pone a prueba la fuerza y los recursos de los partidos políticos.

En las elecciones realizadas recientemente se ha podido constatar que no existe, como en otros años, una tendencia política única. El panorama es muy diverso, y probablemente lo será más en los próximos años; sin embargo, aún estamos lejos de una alternancia real. Existen algunos casos particulares, como el de Morelia, municipio gobernado en una gestión por el PRD, después por el PRI y actualmente por el PAN. En el caso de Durango, la población ha tenido la oportunidad de conocer el trabajo de PRI, PAN y PT. No hay un elemento único que asegure el triunfo de un determinado partido político. Al parecer, estamos arribando a una etapa de fragmentación política en la cual los partidos deberán recomponer sus fuerzas si quieren conservar los triunfos que han alcanzado.

III. Alternancia política y gestión municipal. Una aproximación

Entre los gobiernos municipales dirigidos por partidos de oposición, vale la pena destacar aquellas experiencias que se han distinguido por la forma de conducir los asuntos que involucran al municipio o por la importancia local de una determinada gestión.

Esta clase de gestiones han ocupado la atención de los estudiosos durante los últimos años. El surgimiento de varios textos dedicados a analizar las actuaciones de gobiernos municipales diferentes al PRI da cuenta de la importancia que ha venido cobrando el fenómeno. Aunado a esto, tenemos el “redireccionamiento” en la actividad política y profesional de ex dirigentes y colaboradores de organizaciones ligadas a la extinta Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (Conamup), quienes comienzan a trabajar en Organismos No Gubernamentales (ONG'S) e inician asesorías a gobiernos municipales de oposición, particularmente en el Partido de la Revolución Democrática; pero también como miembros de algún cabildo municipal o incluso como alcaldes electos (Bassols, 1995a).

En este espacio se presenta una apretada síntesis de aspectos relevantes de algunos gobiernos municipales de oposición, que han sido objeto de estudios más detallados y rigurosos que el presente. Su selección obedece a algunos criterios analíticos y prácticos, pero fundamentalmente a la forma en que se accedió al

poder, el programa de gobierno municipal emprendido y las respuestas al conjunto de demandas ciudadanas que en ese sentido generaron las administraciones locales. Por ello no son, ni pretenden serlo, los únicos ejemplos existentes en este momento de gobiernos locales “exitosos”, “innovadores” o “eficientes”, según como se les quiera apreciar. Más bien presentamos una visión de conjunto sobre algunas tendencias de gestión municipal encabezadas por partidos opositores, considerando los límites de esta aproximación analítica.

De los gobiernos perredistas destaca la actuación de Samuel Maldonado en el municipio de Morelia en el periodo 1990-1992, y también resulta de especial importancia la gestión de Mana de la Luz Núñez Ramos en el municipio de Atoyac de Álvarez, Guerrero (1993-1996). Del Partido del Trabajo, el caso más significativo es, sin duda, el gobierno del municipio de Durango, durante la gestión de Gonzalo Yáñez (1992-1994). Finalmente, sin ser el único caso en el norte del país, resalta el del municipio de Saltillo, capital del estado de Coahuila, cuando ocupó la alcaldía el panista Rosendo Villarreal (1991-1993). A ellos les dedicaremos las siguientes páginas.

a) La experiencia michoacana de Morelia

Surgido después de la coyuntura política de 1988, el Partido de la Revolución Democrática representa actualmente la presencia más significativa de la izquierda mexicana. Entre sus principales logros en el nivel municipal está la conquista de un gran número de municipios en el estado de Michoacán para la presente gestión.

En años anteriores, un miembro de esta institución política logro ganar la alcaldía de la capital del estado como resultado de) auge de este partido, que vivía uno de sus mejores momentos en el estado. Destaca también como un signo presente en esta clase de gestiones la inconformidad de gran parte de la ciudadanía contra los resultados de gobiernos anteriores, particularmente los del Partido Revolucionario Institucional.

En ese mismo periodo, de los 18 diputados de mayoría relativa, 12 provenían del PRI y seis del PRD. De los seis diputados de representación proporcional, tres eran del PAN, dos del PARM y uno del CCP. El gobernador del estado, doctor Genovevo Figueroa Zamudio, se encontró a la mitad de su mandato con una legislatura local de composición partidista plural y con un alto porcentaje de la población gobernada a nivel municipal por el perredismo (Acedo, 1995).

Un elemento característico de esta gestión es el contexto en que se dio la relación entre los poderes federales y estatales y el ayuntamiento perredista de Morelia. El municipio se vio constantemente acosado, lo que le imprimió a esa administración cierto carácter defensivo.

Un hecho que ejemplifica la situación política de entonces ocurrió durante la visita al municipio del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari en 1990, cuando el presidente municipal se negó a recibirlo. En 1991 Salinas de Gortari volvió a visitar el estado y fue recibido con una lista de propuestas de las que sólo fueron satisfechas el 15 por ciento, a decir del alcalde perredista.

En 1992, el alcalde reiteró sus peticiones, a las que el Ejecutivo federal respondió que se destinarían 43 mil millones para Morelia. Sin embargo, según el munícipe, no había en esa cantidad un porcentaje destinado a las obras demandadas por el ayuntamiento.

En torno a la obra pública realizada, sobresale el hecho de que, por las características de Pronasol, en muchos casos se violó la autonomía municipal, ya que

varias obras se realizaron al margen del ayuntamiento. En el municipio de Morelia no actuó el Programa Fondos Municipales, pero existió uno denominado Pavimentación en Colonias Populares, en el que no participaba el ayuntamiento.

Esta gestión refleja el estado de enfrentamiento al que en el nivel nacional llegaron dos fuerzas políticas, el PRI y el PRD. Este enfrentamiento afectaba la situación particular de un ayuntamiento (Acedo, 1995).

La gestión de este alcalde se vio constantemente atacada por diversos frentes:

desde la prensa local, que cuestionaba su actuación, hasta los embates provenientes del gobierno central. Aunado a lo anterior, este gobierno vivió un gran problema cuando el Pronasol le otorgó recursos, lo que afectaba su autonomía y poder de decisión. Al finalizar su mandato, el ingeniero Samuel Maldonado se encontraba en una situación crítica y el PRD con una imagen muy demeritada, lo cual, sin duda, influyó en el ánimo de los votantes, quienes dieron en forma mayoritaria su preferencia a un candidato del PRI para el siguiente periodo.

El caso de Morelia constituye un excelente ejemplo de las dificultades que implica la tarea de gobernar un municipio capital de un estado fuertemente conflictivo en su momento, y que a lo largo demostró, con el reciente triunfo del PAN, la falta de hegemonía de un solo partido en una ciudad importante. El municipio de Morelia ha conocido la gestión de los tres partidos políticos más importantes en un lapso mínimo de nueve años, ante un panorama político altamente diversificado.

b) Género y conflicto en la sierra guerrerense: Atoyac de Álvarez

Situado en una región altamente conflictiva del estado de Guerrero, el municipio *de Atoyac de Álvarez* es un importante espacio de análisis debido a los últimos acontecimientos en la región: la matanza de Aguas Blancas en 1995 y el surgimiento del Ejército Popular Revolucionario en 1996.

Gobernado por una mujer que se define sin partido pero postulada por el PRD, el municipio de Atoyac de Álvarez representa una forma particular de gobierno en el inmenso mosaico municipal mexicano. Se trata de un caso de liderazgo personal que ha sido capaz de generar diálogo entre partes en conflicto, consensos en los proyectos a emprender e involucramiento de la población en los asuntos de gobierno. Se define como un modelo de “cogestión municipal entre gobierno y ciudadanía” (Cabrero, 1995).

La candidata perredista ganó las elecciones en 1993, rompiendo con la tradicional hegemonía del PRI. Ésa ha sido la primera ocasión que un partido de signo diferente obtiene la victoria en este municipio. Su triunfo es atribuido a varios factores que pueden resumirse en la capacidad de diálogo con la ciudadanía y el lograr el involucramiento de ésta en los planes que se pretendía desarrollar.

Este modelo de gestión es considerado innovador en un extenso análisis realizado por Enrique Cabrero, quien define las particularidades de esta consideración:

1. *Constitución de un equipo plural de trabajo.* Los miembros del equipo de la alcaldesa pertenecen a diferentes partidos políticos, o incluso se integra con ciudadanos sin partido, lo cual constituye un hecho inusual en el modelo de gestión en México. De igual forma, destaca la creación de una coordinación dedicada exclusivamente a los asuntos de la mujer,

2. *Ejercicio de un liderazgo carismático.* La actual presidenta municipal gozaba de gran popularidad entre la población del

municipio, hecho que determinó su triunfo. Asimismo, ha jugado un papel muy importante de enlace entre los diferentes niveles de gobierno con la comunidad y ha acercado a grupos opositores integrando diferentes corrientes.

3. *Promoción de la participación ciudadana.* Esta gestión ha ejercido o creado nuevas formas de actuación del ayuntamiento, entre las que destacan la utilización del cabildo abierto y la promoción de una serie de mecanismos destinados al involucramiento de los habitantes con los problemas del municipio. Esto trae como consecuencia la descentralización de las decisiones a la ciudadanía.

4. *Consolidación de un espacio de relaciones intergubernamentales más eficaces.* Destaca el hecho de la capacidad de obtención de recursos para diversas obras municipales.

la gestión de Núñez Ramos representa, sin duda, un caso poco frecuente en el ámbito municipal. Los cambios impulsados desde la alcaldía dan cuenta del grado de liderazgo que puede ejercer una persona, quien ha influido en forma determinante no sólo en su municipio, sino que se ha convertido en una figura regional dados los últimos hechos generados en la zona.

Este municipio ha sido también testigo de un encuentro municipalista, convocado en 1995 por la alcaldesa, que reunió a académicos y líderes en un espacio de discusión y reflexión sobre el futuro del municipio.

De esta gestión se puede destacar que la presencia de diferentes fuerzas en un municipio se puede perder por una situación nacional de graves repercusiones. La gestión perredista no se repitió en este municipio debido a circunstancias que poco tienen que ver con el balance positivo realizado de este gobierno.

De esta experiencia se pueden derivar dos señalamientos: uno referido a la gestión municipal y su ámbito de competencia, el cual puede tener resultados favorables, y un segundo referido a la forma en que se desenvuelven las elecciones municipales, las que en ocasiones, tratándose especialmente de municipios con alto grado de conflictividad, como es el caso, se convierten incluso en asunto de “seguridad nacional”, con lo que se rebasa la capacidad de los líderes e intermediarios políticos locales.

c) Del movimiento urbano al gobierno local: el Partido del Trabajo en el municipio de Durango

El municipio de Durango fue el escenario de un gran número de movilizaciones populares en décadas pasadas; también ha experimentado la alternancia política con gobiernos de tres partidos de signos diferentes: PRI, PAN y PT. Este último es el caso de un partido menor que paulatinamente ha ganado fuerza en el estado. Una crítica que se ha hecho a la gestión de este partido es que representa una expresión creada por el gobierno para contrarrestar el peso de otros partidos de oposición.

Los orígenes de este gobierno se encuentran en el movimiento urbano desarrollado en varias colonias de la capital del estado durante los años setenta: el Comité de Defensa Popular (CDP), que tuvo gran influencia al intervenir en la formación de varias colonias en la periferia de la ciudad. Durante esos años también dio apoyo a otras organizaciones en la zona de La Laguna y a grupos rurales organizados, e intervino en la conformación de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (Conamup), y de igual forma influyó en la creación de la Organización de Izquierda Revolucionaria Línea de Masas (OIRLM).

El *CDP* aparece como partido en 1989, año en el que, además, firma un acuerdo con el presidente Salinas de Gortari. Los críticos más duros de esta concertación afirman que el rompimiento con los otros partidos tradicionales de la izquierda fue un requisito que el gobierno federal exigió para que se recibieran los beneficios del Pronasol y otras intervenciones políticas favorables de la administración salinista.

Durante el periodo 1989-1992 el *CDP* ganó dos diputaciones estatales, dos presidencias municipales y aproximadamente 20 regidurías. Los dos triunfos obtenidos, otorgan al *CDP* la experiencia necesaria para volver a involucrarse en el proceso electoral de 1992. Fue en ese año cuando, una vez conformado como partido político y con un candidato de arraigo entre la comunidad, se emprende la lucha por la presidencia municipal de la capital del estado.

Entre los elementos que contribuyeron a dar el triunfo al candidato petista está la actuación del Pronasol y la obra pública orientada a los sectores populares. Además de lo anterior, la personalidad del candidato y la inconformidad con los anteriores gobiernos fueron los ejes centrales que le dieron el voto al Partido del Trabajo.

Cuando Alejandro González Yáñez (conocido desde sus inicios en el movimiento urbano como Gonzalo Yáñez) arribó al poder, encontró como principales problemas la dotación de agua potable y la pavimentación de las calles. Además, existía el fenómeno del comercio ambulante en el centro histórico y un grave problema de inseguridad pública.

Este gobierno mostró desde sus primeros días la intención de construir obras que llamaran la atención de la gente. La ciudadanía empezó a ver el surgimiento de una gran cantidad de obra pública por toda la ciudad, en contraste con los gobiernos anteriores, que no se distinguieron por eso.

Si se establece una comparación entre la obra pública realizada por Gonzalo Yáñez y la hecha por los anteriores gobiernos, se encuentra una marcada diferencia, ya que sus antecesores no se caracterizaron precisamente en ese sentido, y en cambio dejaron un erario público con una deuda muy fuerte. Gonzalo Yáñez crea el Programa Municipal de Autogestión Social (Promas) con el fin de resolver la problemática social, estableciendo convenios de colaboración entre el gobierno municipal y las comunidades que lo requirieran. Este programa fue la clara aplicación del Pronasol en el ámbito local.

De igual forma, esta gestión creó un Instituto Municipal de la Vivienda para apoyar a los sectores carentes de este bien que lo solicitaran. Una de las acciones de este instituto fue poner en marcha el Programa Crédito a la Palabra para el mejoramiento de la vivienda en autoconstrucción. Esto también fue un claro reflejo de la influencia y recursos del Pronasol en este mandato.

Desde sus primeros días, esta gestión fue atacada por la prensa local por sus orígenes ideológicos, por una actuación que fue tachada de populista, por el hecho de que el alcalde no era nativo del estado;

pero el ataque más fuerte estaba enfocado a sus fuertes nexos con el gobierno central y el mandato salinista. Si bien éste es un hecho muy debatido, en la realidad fue notoria la actuación protagónica del alcalde Yáñez, lo que le granjeó gran cantidad de seguidores al partido que lo postuló, así como el uso de recursos públicos que impresionaron a la ciudadanía que no reflexiona sobre el origen de éstos y se deja llevar por las acciones visibles.

Estos hechos hicieron posible que en la siguiente elección el PT volviera a ganar el ayuntamiento y que creciera como fuerza política en el norte del país.

El caso de Durango constituye un fenómeno aislado de entre los municipios gobernados por la oposición, ya que éstos en la mayoría de los casos son abandonados a su suerte o enfrentan presiones políticas muy fuertes —como en el caso de Morelia—. En Durango, el hecho de recibir apoyos y construir obra pública dio al Partido del Trabajo una imagen de gobierno eficiente y negociador, lo cual fue un factor determinante para su triunfo en las siguientes elecciones locales (Arzaluz, 1995).

De la gestión del PT en Durango sobresale el hecho de que, si bien los orígenes del partido fueron polémicos, se trata de una fuerza política que ha ganado presencia y que disputa en algunos estados el ser la tercera fuerza electoral. Contrariamente a lo que se pensaba con la desaparición del Pronasol, el PT se ha sostenido en la entidad gracias a la fuerza alcanzada en los sectores populares y colonias donde tiene presencia. Sin embargo, su influencia en el resto del país sigue siendo muy desigual.

c) La gestión panista: el caso de Saltillo

El PAN es, después del PRI, el partido que ha acumulado más experiencias en la gestión municipal durante los últimos diez años. Su presencia creciente en muchas localidades de la República ha llamado la atención de analistas nacionales y extranjeros, pues se encuentra ligada a la fase de transición política por la que está atravesando el país. Cabe hacer notar que en los dos últimos años se ha duplicado el número de ayuntamientos panistas, hasta rebasar la cifra de 200 en 1996. Pero como ya se ha indicado anteriormente en este escrito, gobierna cada vez más capitales de estado (actualmente 10) y centros urbanos altamente poblados y económicamente fuertes en su entorno regional. Ello, sin considerar que hasta el momento el PAN se encuentra al frente de cuatro gobiernos estatales, dos de ellos precedidos por gestiones panistas (Bassols, 1995).

Las siguientes líneas ilustran sobre un municipio que conoció por primera vez la alternancia política, siendo capital del estado de Coahuila; nos referimos al caso de Saltillo entre 1991 y 1993, cuando Rosendo Villarreal accedió al poder en medio de una disputada elección municipal.

Para el equipo del nuevo gobierno municipal, los verdaderos cambios iban a orientarse hacia un espectro de largo plazo que rebasaba al propio trienio de gobierno. Los siguientes fueron los frentes más significativos:

Operó un giro importante en el estilo de gobierno, al establecer un freno al viejo esquema de prácticas políticas que fomentaban y se apoyaban en el caciquismo urbano y el clientelismo político. El cambio comenzó a instrumentarse desde los primeros meses de la administración panista, al fomentar la progresiva sustitución de las viejas organizaciones de representación vecinal por nuevas asociaciones de colonos en fraccionamientos populares y residenciales. De hecho, como ha sucedido en otras administraciones municipales, el alcalde panista heredó una estructura política de tipo corporativo en las distintas colonias, particularmente en las situadas en la periferia de la ciudad, ligadas al sector popular del PRI. Bajo el esquema de líderes populares, fundamentalmente mujeres, prevalecía un mecanismo de clientelismo político, típico de la extinta CNOP. Esto le rindió frutos al PRI mientras hubo cómo apoyar algunas de las demandas que esos intermediarios políticos le presentaban directamente al alcalde en turno y negociaban “en corto”. Con los años, los dirigentes populares se entronizaron en sus territorios, al grado de constituirse en un verdadero poder local frente a la presidencia municipal.

La labor, entonces, del nuevo director de Participación Ciudadana iba a ser decisiva para intentar romper con dicho esquema de relaciones políticas, que favorecía indudablemente a las organizaciones priístas locales. Se procedió, por tanto, a “desmontar” esa estructura mediante asesorías a colonos en forma masiva. A mediados del trienio, en 1992, se pudieron renovar, con algunas dificultades, las directivas de las 125 Juntas Populares de Desarrollo, valiéndose de un viejo reglamento de las mismas, que se encontraba vigente pero sin aplicarse. Esto permitió al ayuntamiento panista desligarse de viejos compromisos políticos, aunque no pudo evitar la existencia de mítines y plantones, fundamentalmente de organizaciones ligadas al PRI o al Partido del Frente Cardenista (PFCRN). Es decir, se trató de una gestión que por esta y otras razones tuvo un nivel de conflictividad social considerable, en comparación con anteriores administraciones municipales, todas ellas priístas.

Otro de los puntos críticos de la primera administración panista en Saltillo fue la ruptura de los vínculos de subordinación al gobierno estatal, que habían sido la tónica común de las anteriores presidencias municipales. Es probable que su mayor contribución fue la de haber introducido en la ciudadanía saltillense el concepto de competencia política y de opción real de gobierno. En la búsqueda por establecer reglas más claras en el ámbito de las relaciones intergubernamentales, se llegó a resultados que contrastaban con la débil resistencia de los alcaldes priístas en la aprobación del presupuesto que anualmente le asigna el Congreso del estado a los municipios. Aquí, la bandera de la “autonomía municipal” cobró fuerza ideológica, pero también movilizó al funcionariado municipal saltillense en la búsqueda de mayores recursos financieros.

En forma resumida, la administración panista se concentró en dos tareas fundamentales: *a*) obtener, por medio de prolongadas gestiones y ocasionalmente agrias disputas con funcionarios públicos, un mayor monto de participaciones federales, lo cual condujo, a la postre, a la caída del secretario de Finanzas del gobierno del estado; *b*) no obstante este monto, se logró reducir su porcentaje dentro del total de ingresos municipales para el trienio 1991-1993, de un 72 por ciento entre 1985-1987, al 47 por ciento. Esto quiere decir que el municipio se dio a la tarea de incrementar sustancialmente sus propios recursos por medio de la modernización del catastro municipal, que hizo necesaria el alza de las tarifas prediales y la ampliación del padrón catastral.

Por último, debe resaltarse la importante función reglamentaria ejercida por el cabildo del Republicano Ayuntamiento de Saltillo, que se dio a la tarea de actualizar una buena parte de los reglamentos y crear otros de nuevo tipo. Piénsese tan sólo en la importancia de contar con un conjunto de disposiciones legales que normen la actividad pública y los derechos y deberes del ciudadano en diversos tópicos de la vida cotidiana municipal. La importancia de estos reglamentos no residía en su emisión misma, sino en las nuevas tareas asumidas por el Ayuntamiento y en el señalamiento, en todo caso, de los alcances y límites de la intervención municipal, frente a otros organismos de la sociedad local e instituciones gubernamentales.

Uno de los casos exitosos fue la labor emprendida por la nueva Dirección de Ecología, que llevó a cabo con buenos resultados el programa de verificación de emisiones contaminantes en vehículos automotores, además de encargarse de elaborar el reglamento de ecología para el municipio, el cual constituye un documento de gran utili-

dad para organizar acciones públicas y ciudadanas en pro de] medio ambiente.

Aunque los comicios municipales de Coahuila efectuados en 1993 no favorecieron al PAN en Saltillo, buena parte de las funciones de la nueva administración priísta estaban ya acotadas por dichos reglamentos y por una incipiente estructura organizativa en las colonias y fraccionamientos urbanos. Sin embargo, es difícil que los cambios se puedan lograr en un periodo tan corto en el poder, por lo que persistieron obstáculos (políticos, financieros y culturales) en la creación de una nueva institucionalidad en el marco de un municipio con alternancia política.

En ese mismo sentido, cabe apuntar que en 1996 prácticamente todas las ciudades importantes de Coahuila, incluyendo la capital estatal, fueron conquistadas por el PAN en las elecciones municipales. Esto no quiere decir necesariamente que el avance del PAN sea “inexorable” en ese y otros estados del país. En realidad, nos encontramos con tendencias que llegan a sorprender hasta a los dirigentes políticos de oposición y sobre las que caben más conjeturas que respuestas contundentes. Hacia allá apuntan algunas de nuestras conclusiones que enseguida presentamos.

IV. Reflexiones a propósito de la alternancia política municipal

En primer lugar, nos interesa resaltar aquí la importancia que ha adquirido la gestión urbana adoptada por un creciente número de gobiernos municipales, a contrapelo de las mismas políticas de corte neoliberal, ya definidas desde el sexenio de Miguel de la Madrid pero articuladas e impulsadas durante el gobierno salinista.

En este tenor, vale la pena comentar que la institución municipal ha dejado de ser un agente meramente pasivo en la formulación e instrumentación de políticas urbanas de impacto local. Ello en razón del incremento de la conflictividad social en los municipios y del conjunto de demandas ciudadanas reorientadas hacia esta institución, que la convierten a veces en un escenario de confrontación, pero también en uno de legitimación y consenso de las políticas públicas emanadas del gobierno municipal.

Se trata, pues, de una estructura política cruzada por procesos globales de reestructuración económica y territorial, por un lado; y por el otro, por crecientes demandas de organizaciones sociales y ciudadanas. Es decir, el municipio se encuentra en la necesidad de redefinir sus tareas, en función de los efectos que está teniendo la nueva dinámica de la economía global en su territorio (incremento del desempleo y de la economía informal, privatización de servicios, austeridad en el gasto público, etc.); pero también frente a la presión ciudadana y a la oposición organizada, que claman por servicios, infraestructura y equipamientos urbanos, así como el respeto a los derechos humanos y a la autonomía de las organizaciones.

En otras palabras, la gestión municipal se enfrenta hoy, más que nunca, a la tarea de *saber gobernar* un territorio. Pero la gestión municipal en México ha comenzado a ser marcada por la disputa partidista, sobre todo desde los años ochenta.

En conjunto, estamos hablando apenas del comienzo de una nueva etapa en las relaciones intergubernamentales, marcadas por la tenue pero creciente presencia de partidos de oposición en el gobierno municipal.

En segundo lugar, hay que destacar que, ante los cambios experimentados por los municipios en las ciudades mexicanas contemporáneas, las políticas de ordenación del territorio han ido a la zaga de los propios acontecimientos, y no han podido

enfrentar con éxito, excepto en casos aislados, las presiones sociales derivadas de una expansión urbana que reproduce un modelo de crecimiento caracterizado por la segregación y la exclusión social.

Frente a esto, ¿qué es lo que han hecho los partidos políticos (PRI, PAN, PRD, PT y otros) para revertir las tendencias más regresivas de tal modelo de crecimiento? No hay duda de que todavía los partidos siguen actuando en el gobierno de una ciudad, como si ésta no fuese una realidad *urbanística* en sí misma, sino fundamentalmente como una conquista política partidista. Y en el nivel individual el gobierno se asume como un paso más en el escalafón de la difícil competitividad electoral de los políticos profesionales mexicanos.

En principio, podemos preguntarnos si existe un proyecto de transformación de la ciudad mexicana de parte de algún partido político, incluyendo, por supuesto, al PRI. No resulta fácil responder a preguntas como: ¿De qué manera se definen las pautas básicas de dicha transformación y cómo se integran al proyecto político de un partido?

Los gobiernos locales deben buscar una definición más clara de su inserción como agente y gestor en el ámbito urbano. Establecer, pues, posiciones más concretas sobre cómo contribuir a reordenar el funcionamiento general de la ciudad y su entorno. Aun considerando el limitado margen de maniobrabilidad de la entidad municipal en México y su escasa incidencia en el control de la dinámica económica global de la ciudad, cabría esperar propuestas fundadas en las experiencias concretas que han tenido algunos partidos en la gestión municipal.

En tal sentido, los procesos relacionados con la regulación del crecimiento urbano de la ciudad, la especulación inmobiliaria y, más aún, el empleo no parecen formar parte importante de la agenda municipal, en particular en aquellos municipios económicamente importantes a nivel regional o nacional.

Romper con inercias ligadas a la lógica de actuación política de un partido en el gobierno local, particularmente cuando proviene de la oposición y genera expectativas de cambio, es un proceso de largo plazo relacionado con culturas políticas bien enraizadas en la sociedad local. Habría que pensar en un cambio que implique la tolerancia, la pluralidad y la concertación social, en el marco de la alternancia política en los gobiernos locales.

Cabe, sin embargo, vislumbrar algunos escenarios de cambio en la gestión municipal para las ciudades mexicanas de fin de siglo. Esto es, en donde se planteen necesariamente las nuevas reglas del juego, dentro de un sistema político que se encuentra actualmente en un difícil e incierto proceso de redefinición nacional.

En tercer lugar, pero por ninguna razón lo menos importante, los gobiernos municipales de alternancia manifiestan, según nuestra apreciación, una todavía débil hegemonía política, construida sobre la base de estructuras sociales consistentes y de largo plazo. En cambio, observamos fenómenos de fragmentación política, que son mucho más claros en capitales de estado o ciudades económicamente dominantes.

La fragmentación política se liga, entonces, al quiebre del partido en el poder (el PRI), pero constituye en sí misma un tema sociológico que refiere a un cambio más profundo dentro de la convulsión de la sociedad mexicana de los años noventa. A ella no le son ajenos los cambios y ajustes estructurales de la economía nacional, o su vuelco a la actividad exportadora y de integración a bloques comerciales. Podría decirse que tampoco le resultan indiferentes la aparición de nuevos agentes, como los ligados al

narcotráfico, que cada vez más actúan en la vida política regional y nacional.

Por último, una reflexión global sobre los casos considerados en nuestro texto: las gestiones perredistas en Morelia y Atoyac de Álvarez, la del PT en Durango y la del PAN en Saltillo constituyen ejemplos de alternancia política en municipios de importancia en el espacio territorial mexicano. Se trata de municipios urbanos o semiurbanos (Atoyac) en los que la presencia de variadas fuerzas políticas cambió el rumbo político. A partir de las gestiones aquí señaladas (excepto el caso de Atoyac, que rebasa la cuestión meramente electoral), en los otros municipios se ha dado una competencia política más intensa que obliga a los partidos a recomponer fuerzas y vigilar la actuación de sus alcaldes. Lo que está en disputa no es sólo la aprobación de la ciudadanía, sino las siguientes elecciones y la permanencia de un partido en el poder.

La evaluación de las gestiones anteriores aporta suficientes elementos para afirmar que la recomposición política es un hecho, pero que nos encontramos, asimismo, ante un panorama de profundos cambios sin que se sepa con certeza su dirección real.

Bibliografía

- Acedo, Blanca, *Solidaridad en conflicto. El funcionamiento del Pronasol en los municipios gobernados por la oposición*, México, Nuevo Horizonte, 1995.
- Arzaluz, Socorro, “Del movimiento urbano al gobierno local: la gestión del Partido del Trabajo en el municipio de Durango”, en Alicia Ziccardi (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Miguel Ángel Porrúa/Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 1995.
- Aziz Nassif, Alberto, “Municipio y transición política: una pareja en formación”, en Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal*, México, El Colegio de México, 1994.
- Bassols, Mario, “Ayuntamientos panistas: de ‘oposición leal’ a gobierno local”, en *Ciudades*, núm. 25, Red Nacional de Investigación Urbana, México, enero-marzo de 1995a.
- Bassols, Mario, “Para entender a Saltillo: la gestión panista de Rosendo Villarreal (1991-1993)”, en Alicia Ziccardi (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Miguel Ángel Porrúa/Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 1995.
- Cabrero Mendoza, Enrique, *La nueva gestión municipal en México*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE, 1995.
- Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, *Boletín Art. 115*, varios números, 1995-1996.
- Centro Nacional de Desarrollo Municipal, *Sistema Nacional de Información Municipal* (versión en diskette), 1996.
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro, “Alternancia política: Baja California 1989-1994”, en *Ciudades*, núm. 25, Red Nacional de Investigación Urbana, México, enero-marzo de 1995.
- Guillén López, Tonatiuh, *Baja California 1989-1992. Alternancia política y transición democrática*, México, El Colef/CIIH-UNAM, 1993.

———, “Ayuntamientos y pluralidad política en los municipios fronterizos del norte de México”, en *Frontera Norte*, vol. 7, núm. 13, Tijuana, enero-julio de 1995.

Larrosa, Manuel, “Elecciones 1995: ¿crisis sin transición?”, en *Ciudades*, núm. 30, Red Nacional de Investigación Urbana, México, abril-junio de 1995.

López Monjardín, Adriana, *La lucha por los ayuntamientos: una utopía viable*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM/Siglo XXI, 1986.

Martínez Assad, Carlos, “Diagnóstico del federalismo mexicano”, en varios autores, *La autoridad municipal y su compromiso con la democracia*, México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal-Secretaría de Gobernación, 1994.

———, “San Luis Potosí, ¿se puede gobernar con el pueblo?”, en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, México, Instituto de Investigaciones Sociales- UNAM, octubre-diciembre de 1987.

——— y Alicia Ziccardi, *Política y gestión municipal en México*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 1988.

Meyer, Lorenzo, “El municipio mexicano al final del siglo XX. Historia, obstáculos y posibilidades”, en Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal*, México, El Colegio de México, 1994.

Ortiz Flores, Enrique, “Introducción al tema II: Experiencias de gobierno y participación comunitaria”, en *Memoria del Seminario Internacional “El municipio y sus retos en la Transición Democrática”*, México, Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, A. C./Federation of Canadian Municipalities, 1995.

Ziccardi, Alicia (coord.), *La tarea de gobernar. Gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Miguel Ángel Porrúa/Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 1995.