

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

Enrique Cabrero Mendoza, con la colaboración de Rodolfo García del Castillo y Martha Gutiérrez Mendoza, *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, Miguel Ángel Porrúa/Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1995, 381 pp.

*Juan Pablo Guerrero Amparán**

El nuevo interés por los gobiernos municipales

Si hacemos a un lado a los historiadores y a algunos juristas —entre los que ubicaríamos, por su enfoque, al maestro Gustavo Martínez Cabañas—, podemos decir que es relativamente reciente que los centros de investigación hayan descubierto el ámbito local de gobierno. Las reformas descentralizadoras de 1983 provocaron poco interés entre los académicos, quienes generalmente coincidieron en que dichas iniciativas eran un conjunto de reformas de amplia envergadura retórica, pero de modesto alcance práctico.

Un nuevo aire benefició al estudio de lo estatal y lo municipal en México cuando otros especialistas se interesaron en la política social del gobierno del presidente Carlos Salinas (Pronasol). Como en el caso de la descentralización del presidente Miguel de la Madrid, el objeto de estudio fue un importante programa político del gobierno federal; si los estudiosos estaban obligados a verificar los impactos locales, era por la casualidad de que ahí, fuera del centro, se encontraban los objetivos de la política, es decir, los grupos más pobres o más opositores.

No es sino a principios de los años noventa cuando la ciencia política mexicana, la economía, la sociología urbana, así como los especialistas de la gestión y la política pública, descubren que en el municipio mexicano existe algo parecido a un gobierno. Que en esas localidades territoriales hay grupos que compiten por el poder y grupos que lo retienen; que en los municipios hay equipos de políticos y funcionarios que controlan recursos públicos significativos, que toman decisiones y organizan acciones públicas, que interactúan intensamente con la sociedad local, que intervienen en aspectos fundamentales de la vida comunitaria, que pueden modificar, para bien o para mal, el bienestar.

*Profesor-investigador de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas. E-mail: jpgro@dis1.cide.mx

Hoy, la bibliografía sobre los gobiernos municipales es ya considerable, y se encuentra en un nivel de primera línea por la seriedad del trabajo que la respalda. ¿A qué se debe el novedoso interés por el gobierno municipal?

Los expertos coinciden en que los problemas más urgentes de nuestro país, como la pobreza y las tensiones por las desigualdades, el desarrollo económico y social, la educación, la participación comunitaria y la participación política, el cumplimiento de las leyes, la construcción de la democracia..., todas cuestiones primordiales de la agenda nacional, tienen una expresión en el nivel municipal. Ninguno de estos problemas se resolverá sin el concurso del municipio en la búsqueda y la instrumentación de las soluciones.

Entre los libros más recientes sobre el tema, resaltan indiscutiblemente cinco trabajos que fueron financiados por la Fundación Ford. Uno de ellos es el libro que Enrique Cabrero Mendoza elaboró con la colaboración de Rodolfo García del Castillo y Martha Gutiérrez Mendoza y el apoyo institucional del CIDE: *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*.

La nueva gestión municipal en México

En este libro se nos ilustra ampliamente sobre las tendencias que fortalecen lo local. Fuerza municipal que no es sólo debilidad política, financiera y administrativa del centro del país. Enrique Cabrero reúne crónicas —algunas veces enriquecidas con detalles muy elocuentes— que revelan signos de la nueva dinámica municipal. Signos como la expresión de demandas sociales y la participación. Signos como la sorprendente capacidad de respuesta de los gobiernos municipales que, como los mejores administradores, hacen mucho con muy poco, y encuentran nuevas formas de relación con los gobernados. Una nueva dinámica municipal que permite al autor sostener que allí, en los municipios, se han encontrado soluciones que no tienen parangón a nivel federal.

Cabrero describe esos nuevos procesos municipales al repasar seis estudios de caso:

León, Xico, Atoyac de Álvarez, Charcas, Santiago Maravatío y tres municipios de la meseta purépecha. Es un universo heterogéneo, con gobiernos municipales que enfrentan problemas de muy distinta índole. Conscientes de que es sumamente heterogéneo el universo municipal del país, el autor y sus colaboradores no pretenden que su muestra sea representativa.

De hecho, en el plano metodológico del trabajo, se hace gala de modestia. Sus seis casos no van detrás de la explicación o la identificación causal. Buscan únicamente “sugerir algunas pistas interpretativas de la naturaleza de esos procesos” de innovación. Es un objetivo exclusivamente descriptivo, sin pretensión científica alguna: no se lleva a

1 Los cinco estudios son: En busca de la democracia municipal, de Mauricio Merino (El Colegio de México, 1994); La tarea de gobernar. Gobiernos locales y demandas ciudadanas, de Alicia Ziccardi (1995); Gobiernos municipales en México. Entre la modernización de los servicios públicos y la tradición pública, de Tonatiuh Guillén (1996); el libro de Enrique Cabrero que nos ocupa, y Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México, del mismo autor (1993). Los cuatro últimos han sido editados por Miguel Ángel Porrúa en coedición con el Instituto de Investigaciones Sociales de la unam, El Colef y el CIDE, respectivamente.

cabo una comparación espacial o temporal, ni mucho menos un estudio estadístico de rasgos característicos.

A pesar de estas limitaciones, el trabajo de Cabrero es riguroso. La innovación, definida como un “cambio institucional originado en el gobierno y que tiene un impacto en la gobernabilidad y en el bienestar local”, es minuciosamente estudiada en su nivel conceptual y, a través de los casos empíricos, se le analiza en su desenvolvimiento. Los niveles del impacto de la innovación son ampliamente clarificados (nivel funcional, estructural, comportamental y relacional). Y también lo son las formas de evaluación de la innovación, aunque ahí el estudio reconoce grandes dificultades de trabajo de campo, a la hora de la recolección de información.

Las innovaciones

Como era de esperarse, las innovaciones de los seis municipios son muy diversas. En León, municipio altamente urbanizado, el cambio institucional positivo interesó principalmente a la organización del trabajo administrativo, con el fin de prestar en forma más eficiente el servicio a los clientes, es decir, a los ciudadanos. En Xico, sus gobernantes voltearon la vista a la tradición y encontraron ahí una forma de organización social que facilitó la participación: la *faena*. Gracias a ella se lograron, en un municipio muy pobre, obras que de otra forma hubieran sido extremadamente costosas y, por lo tanto, irrealizables: pavimentación, caminos, viviendas, redes de agua potable, entre otras.

En Charcas también fue posible, y a pesar de la escasez —de agua, de recursos y hasta de personal masculino, que emigra a Estados Unidos—, se logró mejorar algunos servicios municipales y organizar talleres familiares que ayudaron a la economía doméstica, gracias a un equipo plural de gobierno que supo fomentar la participación social. En Atoyac de Álvarez, acudiendo esta vez a una tradición ajena, la más pura tradición democrática griega —con el cabildo abierto—, se pudo atenuar el conflicto político existente, garantizar las condiciones mínimas para la instauración de un gobierno al servicio de la comunidad, y ponerle después candados y contrapesos para evitar excesos.

En Santiago Maravatío, municipio pequeño y dedicado principalmente a la agricultura, se logró llevar a cabo un programa de desarrollo regional: la clave estuvo en que todos los miembros de la élite local se comprometieron, en una extensa red de comunicación con otros órdenes gubernamentales, a conseguir recursos. El énfasis se puso en las relaciones intergubernamentales y después en la participación de todos los líderes, políticos y sociales, en la administración y cuidado del dinero. Y se obtuvo en tres años el triple de recursos de lo que solía recibir este municipio. Finalmente, en la meseta purépecha, zona de conflictos históricos por delimitaciones territoriales y problemas de tenencia de la tierra, se logró un arreglo sin precedente, que interesó a los municipios de Paracho, Chaparan y Los Reyes, gracias a la constitución de una brigada de conciliación que integraba elementos de los niveles federal, estatal y municipal.

Los casos estudiados permitieron al autor elaborar una clasificación de la innovación. En los casos de León y Xico, se fundamentó principalmente en la participación social; en Atoyac de Álvarez y Charcas, la innovación se originó principalmente en el liderazgo político femenino, y en Santiago Maravatío y la mesa purépecha el motor fue la reconstrucción de relaciones con el estado de Michoacán y la federación. Son rasgos predominantes en cada

caso, pero es evidente que los tres rasgos, participación, liderazgo y buenas relaciones intergubernamentales, se verificaron en los seis estudios en distintos niveles.

Las lecciones

¿Qué hizo posible esas innovaciones? No hay una respuesta definitiva o, por así decirlo, *científica* en el estudio de Enrique Cabrero. No podría tenerla, por la índole de los estudios de caso, que se presentan uno junto al otro, pero sin la identificación de variables comunes y sistematizadas. Pero, a cambio de eso, la riqueza interpretativa del libro permite identificar rasgos comunes en todos los casos. Estos elementos o fenómenos comunes podrían presentarse aquí como condiciones que favorecen, con una buena probabilidad de verificación,² las innovaciones en los municipios.

1. En todos los casos se verificaron por lo menos una de dos condiciones: algún tipo de conflicto social o político, o un alto nivel de competencia entre los partidos políticos. Es decir, hubo presencia de grupos sociales o políticos antagónicos. En casos como en el de Atoyac existieron las dos condiciones.

2. Como en los grandes poetas, la capacidad creativa municipal parece exacerbarse en la desdicha. En todos los casos se observó penuria de recursos municipales y multiplicidad de compromisos urgentes con la comunidad. En otros términos, la innovación se vio favorecida por los duros problemas locales y el silencio o la indiferencia del estado o la federación frente a esos dilemas municipales.

3. El nivel de los reclamos sociales, el rechazo de una administración municipal anterior ineficiente, así como la demanda social por mejores servicios y por un gobierno municipal eficaz, fueron elementos presentes en todos los casos. Se percibió también en los lugareños una alta expectativa de su gobierno.

4. Las condiciones anteriores parecieron favorecer la disposición de los ciudadanos hacia la participación social. En los seis casos de estudio, el grado de organización ciudadana y de movilización fue alto.

5. Y una observación con respecto de los innovadores: en los seis casos estudiados, fueron ellos mismos integrantes de nuevos grupos. Me explico: los agentes del cambio fueron miembros de una élite local ascendente, que no tenía gran experiencia en los asuntos gubernamentales ni formaba parte de los grupos tradicionales de las élites políticas locales. A este respecto, queda claro que no es absolutamente necesaria la alternancia política para tener innovación en los municipios mexicanos, pues la renovación de élites puede darse en el interior del PRI, como lo ilustra el caso de Charcas. Pero sí es necesario, ya se mencionó en el primer punto y puede subrayarse ahora, que exista un nivel alto de competencia política. Esto favorece, dentro del PRI, el reemplazo de los cuadros viejos.

Otras causas que pudieran mencionarse y que son de orden más estructural —y que estudios posteriores deberán verificar también como hipótesis de trabajo— son las barreras institucionales que fuerzan a los ayuntamientos a encontrar salidas novedosas a

2 Probabilidad que no podía ofrecerse numéricamente hasta hacer un estudio estadístico, con el recuento de muchos más casos, o un análisis comparativo con base en un universo más homogéneo y tras la construcción sistemática de variables comparables.

la ineptitud de sus instrumentos formales. No hay instrumentos de continuidad, ni siquiera documental, en la institución municipal. Por ello, cada nuevo gobierno inicia levantando su programa sobre una *tabula rasa*. Las políticas municipales son de corto plazo, por la limitación temporal del periodo gubernamental. Y el marco legal, que deja una serie de lagunas sobre las atribuciones y obligaciones del municipio al no resolver problemas concretos, favorece a la improvisación casi siempre, y a la innovación algunas veces.

Lo anterior, como condiciones que favorecieron a la innovación. Finalmente, ¿cuáles son las características generales de los cambios institucionales en los municipios? Enrique Cabrero identifica nueve elementos que se verificaron en la totalidad de los casos considerados. Son los siguientes: 1. Participación ciudadana y formas de organización de cogestoría; 2. Intensa interacción con otros niveles de gobierno; 3. Pluralismo y profesionalismo administrativo; 4. Importancia de los cabildos para la toma de decisiones —contrariamente a la tradición autoritaria y centralista del presidente municipal—; 5. Liderazgo comprometido para el servicio de la comunidad; 6. Visión de largo y mediano plazo; 7. Saneamiento financiero y esfuerzos hacia la generación de recursos propios; 8. Orden administrativo, y 9. Participación femenina.

Consideraciones finales

El autor presenta estas características como referencias para aquellos interesados en el tema. La pretensión expresa del libro es difundirlas, ponerlas al alcance de los alcaldes y los responsables del gobierno local en México. Enrique Cabrero sostiene que es a nivel local en donde se están dando los cambios nacionales. Afirma textualmente que “los grandes dilemas pendientes de la democracia y la nueva gestión pública [...] se van a dilucidar en el espacio de los gobiernos locales” (p. 358). Tal vez se excede en su optimismo: su propio estudio da cuenta de las limitaciones materiales, institucionales y temporales de esas innovaciones.

Por otro lado, parece claro que a veces el cambio surge del centro. Por ejemplo, en un estudio comparado de las legislaciones electorales en todos los estados de la República, José Antonio Crespo demuestra que, en casi todos los casos, la legislación federal es la más adelantada —la más democrática— del país.³ Finalmente, es claro que la debilidad federal, que ha venido a fortalecer relativamente a la autonomía local, también ha favorecido en ocasiones a fuerzas locales conservadoras, antidemocráticas e incluso retrógradas.

En síntesis, no se puede ubicar territorialmente a los innovadores y a los conservadores. Aquí y allá, en cada partido, lugar, grupo y organización, en cada individuo, conviven rasgos modernizadores y tradicionalistas. Además, las circunstancias y los contextos hacen variar a los actores sociales, sus percepciones y posiciones; generalmente se es más demócrata desde la oposición que desde el gobierno, frente a los vecinos que en casa propia.

3 José Antonio Crespo, *Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*, México, Miguel Ángel Porrúa/Fundación Friedrich Naumann/Centro de Investigación y Docencia Económicas., 1996.

Pero, es cierto, las experiencias descritas por Enrique Cabrero son profundamente alentadoras. En cualquier caso, pensamos que su libro es ya una lectura obligada para aquellos interesados en la realidad del ayuntamiento, instancia gubernamental que, por mandato constitucional (art. 115), tiene como tareas específicas nada menos que atender algunos de los mayores problemas nacionales de hoy: la seguridad pública, el abasto de agua potable, el cuidado de la ecología (limpia), el desarrollo de las ciudades, por citar los más notorios.