



## LA CONSTRUCCIÓN DE GOBERNABILIDAD DESDE EL ÁMBITO MUNICIPAL EN MÉXICO

*David Hernández C.\**

*En este artículo se revisará el proceso de cambio político en México a través de un esquema de gobernabilidad aplicado al ámbito municipal de gobierno, con el fin de demostrar cómo, aún estando en una etapa de instauración de la democracia mínima, se puede consolidar un modelo de gobernabilidad semidemocrática que reproduzca la disociación entre norma y prácticas políticas que caracterizó al modelo autoritario.*

*This article reviews the process of political change in Mexico through a scheme of governability applied to the municipal level of government, in order to show that, even at an initial stage of minimal democracy, it is possible to consolidate a model of semi-democratic governability that reproduces the dissociation between the norm and the political practices that have characterized the authoritarian model.*

**E**l concepto de gobernabilidad suele centrarse en el estudio de los sistemas políticos democráticos. Sin embargo, es un concepto también útil para analizar modelos autoritarios, especialmente cuando lo que se intenta comprender es el paso de éstos hacia la democracia, es decir, las transiciones políticas (Alcántara, 1995:178). Un proceso de tránsito implica el cambio de un sistema mediante la inauguración de un nuevo régimen político, y por tanto, de los mecanismos destinados a resolver y aceptar las soluciones a los problemas de gobierno,<sup>1</sup> ya se inscriban éstos en los niveles nacionales, regionales o locales. Establecer un nuevo modelo político —tanto desde el régimen, como del sistema—, significa abrir un proceso de construcción de gobernabilidad que transforme los modos de orientación política, las fórmulas institucionales y el papel de las instancias gubernativas, es decir, un nuevo modo de entender y practicar la relación entre gobernantes y gobernados.<sup>2</sup>

\* Profesor-investigador, FLACSO-sede México.

<sup>1</sup> De modo simplificado, entenderemos por régimen los fundamentos normativos, basados en el derecho, que establecen la naturaleza formal de un ámbito político, y por sistema, los actores, acciones y organizaciones que se desenvuelven cotidianamente en este ámbito.

<sup>2</sup> Esta idea es desarrollada según la noción de paradigma de gobernabilidad por Antonio Camou (en prensa).

Desde el punto de vista de los estudios sobre la transición, los procesos de cambio son entendidos como “coyunturas críticas” (Alcántara, 1995:210-222) en que un régimen político varía sustancialmente con respecto a su antecesor, lo que probablemente implicará una posterior transformación gradual hacia un nuevo sistema.<sup>3</sup> Este esquema no da cuenta de la amplitud temporal y la complejidad que está teniendo el tránsito mexicano a la democracia, por lo que —cuando menos para este caso—, un concepto como el de transición ha de ser complementado desde una amplia visión temporal, donde la noción de gobernabilidad tiene gran utilidad.

Entender el cambio mexicano desde la perspectiva de una transformación en el modelo de construcción de gobernabilidad, es dar cuenta de cómo el sistema político autoritario se institucionalizó bajo grandes dosis de estabilidad, entrando en un ciclo de reconstrucción en que el mismo marca de modo sustancial el tiempo y la forma de unas transformaciones donde el régimen político —si bien está variando—, no se ha separado de la norma básica del propio sistema autoritario, es decir, la Constitución de 1917 aún vigente, y pese a vivir un momento en que la democracia mínima ya está instalada —cuando menos en su aspecto electoral—,<sup>4</sup> el debate en torno a la transición continúa por más de diez años.

Nuestra visión del cambio parte de privilegiar un espacio y un modelo de descripción concretos. El espacio es *el municipal de gobierno*, y el modelo lo denominamos *esquema doble de gobernabilidad*. La conjunción de ambos se establece a partir de la premisa de que el espacio municipal es un contexto con características propias, pero que está interrelacionado con el sistema político en su conjunto, de tal suerte que sus cualidades y transformaciones particulares son fundamentales para entender cómo se establecen las condiciones de gobernabilidad en todo el sistema político. La hipótesis que se pretende demostrar es que en el nivel municipal de gobierno hay una situación de escasa institucionalización democrática (donde es clave la construcción y validación práctica de instituciones formales), por lo que la democracia mínima mexicana tiende a manifestar una baja calidad, al sustentarse en un nuevo modelo de gobernabilidad semiautoritario —o semidemocrático—, caracterizado por la preeminencia de instituciones informales que escapan de la norma.<sup>5</sup>

El planeamiento de este trabajo se desarrolla en cinco secciones: 1) el marco teórico, para entender la relación entre orden político y gobernabilidad,

<sup>3</sup> Señalamos que probablemente, en tanto ninguna transición tiene de antemano asegurado el éxito; véase Linz (1993).

<sup>4</sup> La noción de democracia mínima de Norberto Bobbio (1984:14-15), hay que recordar que está centrada en los aspectos electorales y el cumplimiento de los derechos civiles.

<sup>5</sup> Josep Maria Colomer (1998), define como democracia de baja calidad aquella en que predomina la concentración del poder, la imposición unilateral y las decisiones excluyentes.

y construir un esquema analítico-descriptivo de ésta; 2) el desarrollo de una triple definición del espacio municipal, que nos servirá para comprender la disociación existente entre instituciones formales e informales en el mismo; 3) la descripción —por medio del esquema de gobernabilidad—, de las características del municipio en el contexto autoritario; 4) la observación —a partir de la triple definición de municipio—, de cómo se produjeron cambios democratizadores en este espacio, y 5) la determinación de la actual situación en el marco de una gobernabilidad democrática, aún en construcción —pero en un contexto de democracia mínima—, y la posible consolidación de un modelo de gobernabilidad semiautoritaria o semidemocrática.

### La construcción de gobernabilidad

La noción de gobernabilidad surge a partir del análisis del orden político, pues no es más que la condición que permite la institucionalización y estabilidad de éste, mediante la consolidación de ciertas pautas de relación entre gobernados y gobernantes. Para Max Weber el orden se establece a partir de la reiteración de acciones que se constituyen como válidas. La validación se da cuando la repetición descansa en una norma o valor que marca el “deber ser” de la conducta y la garantiza como mandato, cuya transgresión no sólo acarrea perjuicios, sino que se rechaza por un sentimiento del deber que legitima al orden (Weber, 1998:25).

La autoridad legítima puede establecer su fuente de aceptación por convención o derecho, según el grado de institucionalización informal o formal —respectivamente—, del cuerpo que sanciona la desviación del orden (*ibid.*, 27), el cual necesita de cierta estructura o coherencia que lo dote de estabilidad, aunque se combinen elementos formales e informales (Schultz, 1974:32). Esta situación se logra en primera instancia, como señala el autor, en las acciones cara a cara —en que los sujetos compartimos un espacio y tiempo determinados. En estas situaciones de cotidianidad, se establece un sentido de reciprocidad en la conducta,<sup>6</sup> por el que la construcción del orden en espacios inmediatos, como los locales, adquiere gran relevancia (Tocqueville, 1995:177). Por otra parte, en la consecución inmediata del orden, los actores están tipificados de un modo más o menos anónimo, lo que marca el carácter formal o informal de las relaciones sociales, sin que implique mayor o menor grado de institucionalización o estabilidad (Schultz, 1974: 61-62).

<sup>6</sup> La noción de reciprocidad que aquí utilizamos no se refiere a la concepción consensualista o igualitaria, sino a lo que José Ortega y Gasset (1988) llamaba “co-respondencia”, es decir, la capacidad recíproca de entender la interacción.

La configuración de esquemas tipificadores es la base del planteamiento de Peter Berger y Thomas Luckman sobre la construcción de la realidad social, analizada por medio de dos procesos combinados: el de institucionalización y el de legitimación. La institucionalización aparece cada vez que se da una tipificación recíproca de acciones habituales por tipos de actores, manifestándose como pautas de conducta reiteradas, estables y apreciadas (Hungtinton, 1972:23), dotadas de un sentido objetivo. Una vez que el orden se externaliza es necesaria su legitimación. En este segundo proceso el orden se valida mediante la socialización, y su desviación es controlada por medio de sanciones. Todo ello va encaminado a que el entramado institucional se considere solución “permanente” a un problema “permanente”, de una colectividad dada, y el orden sea apreciado como coherente en su construcción y relación con el entorno (Berger y Luckman, 1995:76-93).

La condición de gobernabilidad es la que permite que este proceso se desarrolle, ofreciendo no sólo coherencia al orden político, sino también a éste con el resto de órdenes sociales. Orden político es aquel regulado por una actividad de gobierno, por la que solamente las decisiones políticas —bajo forma de leyes o disposiciones de otra índole—, se aplican con fuerza coercitiva a la generalidad de ciudadanos, estableciendo el curso de las acciones colectivas (Sartori, 1995:217). En ese sentido el orden se institucionaliza, pero la estabilidad de las instituciones políticas depende de su relación con el entorno, en tanto que éstas establecen pautas de dominación que no sólo involucran el ejercicio del poder, sino el ejercicio de éste respecto de diferentes intereses sociales (Weber, 1998:170, 695-696). Las condiciones de institucionalización y estabilidad se dan por medio de la gobernabilidad.

La noción de gobernabilidad está muy presente en el debate académico y político sin que aún exista una concepción aceptada de la misma,<sup>7</sup> sin embargo, podemos llegar a pensar que existe cierto “consenso negativo” (Camou, en proceso de edición) por el que: la gobernabilidad es una condición variable de los sistemas políticos, dependiente de la eficacia y legitimidad en las relaciones entre gobierno y sociedad política (Alcántara, 1994; Camou, 1997). Este proceso lo entendemos desde dos niveles analíticos complementarios: 1) de interacción entre los actores políticos (institucionalización del orden), y 2) de relación entre estos actores y otros ámbitos de acción (estabilidad del orden).

Desde la primera perspectiva, la gobernabilidad se expresa como el grado y forma de institucionalización en la relación entre actores políticos, donde los procedimientos políticos adquieren valor (Coppedge, 1994:62-

---

<sup>7</sup> Ésta es una apreciación sostenida por muchos autores, por ejemplo: Pasquino (1988); Flislich (1989) o Tomassini, (1993).

63). En este sentido, 1) la legitimidad es comprendida desde su vertiente más clásica, como el logro de obediencia aceptada por la validación de la fuente de la autoridad de un modo íntimo (Weber, 1998:25 y ss.; Linz, 1993:38-39). 2) La eficacia se define a partir de la capacidad de imposición mediante coacción, es decir, la capacidad de control por la fuerza (física o no) (Camou, 1997:19). La legitimidad de origen y la eficacia en el control son los componentes primigenios de la gobernabilidad, cuya “virtuosa” combinación posibilitará la institucionalización del orden político por la validación de la autoridad,<sup>8</sup> ya sea por consenso o por compromiso.<sup>9</sup>

Desde la segunda perspectiva, por gobernabilidad entendemos un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de demandas sociales y la capacidad de los actores políticos para responderlas de manera legítima y eficaz (Camou, en proceso de edición). Aquí 3) la legitimidad pasa a ser vista como la creencia de que por medio de los objetivos y reglas impuestas, el gobierno contribuirá al bienestar común e individual y a otros fines deseables (Offe, 1991:123), donde la legitimidad está garantizada en tanto los objetivos y métodos del gobierno son aceptados (Laufer y Burlaud, 1989). Por otro lado 4) la eficacia se define como la capacidad del sistema para encontrar soluciones interpretadas como satisfactorias, para alcanzar los fines sobre los que la sociedad ha determinado sus expectativas con respecto a la autoridad (Linz, 1993:46). La legitimidad de expectativas y la eficacia en la satisfacción de éstas son los componentes adicionales de la gobernabilidad, que posibilitan que el orden político permanezca estable a lo largo del tiempo. Entendiendo por estabilidad no sólo la perdurabilidad de este orden, sino la capacidad de adaptación del mismo ante las nuevas circunstancias que lo rodean (Camou, 1997:21).

Esta interpretación “diseccionada” de la gobernabilidad nos hará entender cómo la relación existente entre grado de institucionalización —es decir, adquisición de validez—, y estabilidad —es decir, permanencia adaptativa de esa validación—, son dos esferas relacionadas pero analíticamente independientes. En tanto que en la práctica, el entorno de las instituciones políticas no es estable y la adaptación a él no es instantánea (March y Olsen, 1997:113). Así, en situaciones de cambio en el entorno, las instituciones políticas pueden permanecer inalterables dada la resistencia a la transformación de cualquier ámbito institucional, sin que ello presuponga problemas de estabilidad ante los cambios.

<sup>8</sup> Una reflexión actual sobre Nicolás de Maquiavelo (1971) puede hacernos entender la necesaria combinación entre aceptación y coacción, y las diversas situaciones, grados y modos en que se manifiesta.

<sup>9</sup> El orden consensuado es aquél en que el grado de aceptación recíproca aumenta frente a la coacción, siendo su contrario el orden por compromiso (Habermas, 1975:135).

El problema para el caso de México es intentar desentrañar la relación entre cambios y permanencias en un marco de estabilidad. Para ello hay que entender la relación establecida en el modelo autoritario entre la formación de un espacio institucional de carácter formal —en principio inoperante—, y su convivencia con un marco institucional informal —operativo y contrario a la norma. Ambos, sin embargo, con tal grado de coherencia que posibilitaron la gobernabilidad del sistema. Con el fin de clarificar esta situación, pasamos a desarrollar lo que denominamos la triple definición de municipio.

### La triple definición de municipio

El espacio municipal puede comprenderse desde tres definiciones complementarias, pero que no siempre coexisten en una misma realidad histórica, como ocurrió y ocurre en el caso de México. Estas tres definiciones son: primero, aquella de carácter más abarcativo y casi consustancial a cualquier espacio social localizado, el municipio como comunidad política;<sup>10</sup> segundo, la noción reducida que ve al municipio como una institución formal y autonomía de gobierno, con atributos tanto políticos como administrativos,<sup>11</sup> y por último, tenemos un punto de vista jurídico que observaría al municipio como una persona sujeta a derecho.<sup>12</sup>

#### *El municipio como comunidad política*

La primera de las definiciones resulta casi consustancial a todo grupo de personas mínimamente diferenciadas, que conviven en un espacio limitado y fijo. Aquí partimos del convencimiento de que en el municipio se desarrollan decisiones colectivas cuasi espontáneas mediante criterios de autoridad, es decir, existe un espacio político. Si no fuera así no podríamos entender cómo el municipio mexicano, pese a no existir como persona jurídica —por lo menos en un nivel constitucional hasta 1917—,<sup>13</sup> y ni mucho menos como una efectiva institución político-administrativa autónoma de gobier-

---

<sup>10</sup> Para Max Weber (1998:293), la comunidad política local se identifica con el ayuntamiento, que se establece en toda situación de intereses condicionada por la proximidad espacial y la comunidad crónica que da origen.

<sup>11</sup> Para Lorenzo Meyer (1995:231), en lo administrativo el municipio es la forma básica de organización de la sociedad y en lo político el arranque de las instituciones de poder.

<sup>12</sup> Para Raúl Olmedo (1998:109) la personalidad jurídica del municipio se establece cuando existe un orden jurídico municipal en tres niveles de ordenamiento: el constitucional, el orgánico y el reglamentario.

<sup>13</sup> En la Constitución de 1824 la personalidad jurídica del municipio se estableció a partir de las constituciones estatales; sufre una suerte de anulación en las Bases de Organización Política de 1843 y de Administración de la República de 1853, y no es recogida por la Constitución de 1857. (Véase Ortega Lomelín, 1994).



no—hasta quizás nuestros días—, ha sido un protagonista fundamental en la estructura y la dinámica política de México al conservar su definición políticamente comunitaria.

No debemos engañarnos y pensar el municipio —al referirnos a él como comunidad—, como un conjunto uniforme de sujetos, digámoslo así, en armonía.<sup>14</sup> La comunidad se basa, sin duda, más en la pertenencia a un espacio común, que en la existencia de un consenso absoluto acerca de cómo ha de funcionar dicho espacio y quién ha de detentar la autoridad en el mismo. En este sentido, la comunidad local se establece como un contexto donde el ejercicio del poder es necesario dados los conflictos de intereses y valores que en él se desarrollan y han de ordenarse, con el fin de llegar a criterios de acción colectiva.

Es desde esta reflexión que la comunidad local es un factor trascendental en el momento de construir un orden político y hablar de gobernabilidad. Así, pese a que los gobiernos municipales en México han vivido una suerte de “virtualidad”, por la que la acción política en este espacio se ha llevado a cabo de modo preferente mediante canales informales, nos encontremos que: 1) sus comunidades hayan sido espacios activos de poder, donde los subdesarrollados gobiernos locales y los omnipresentes gobiernos centrales jugaron un papel como mecanismos de control y legitimación del modelo autoritario; 2) donde existían agentes endógenos al municipio que ejercían una autoridad informal en los mismos, según este modelo, y 3) que la relación virtuosa entre estas autoridades y los poderes centrales fuera fundamental para mantener el sistema autoritario —es decir, el uso discrecional del poder. Significa que es pertinente que para este espacio se aplique un concepto que, en principio, aparece como demasiado abarcativo para el municipio: la noción de gobernabilidad.

### *El municipio como institución político-administrativa*

El hecho de que un municipio sea entendido como una comunidad política, no hace que necesariamente existan canales formales y autónomos institucionalizados para resolver los conflictos locales, o que éstos funcionen como tales. Es el caso de México —cuando menos desde la época de la Colonia—,<sup>15</sup> y del porqué aún no se puede denominar al ayuntamiento como institución política formal con demasiada seguridad.

<sup>14</sup> Señala Max Weber (1998:294) que “el hecho de que la comunidad de vecinos sea el asiento típico de la fraternidad no significa, naturalmente, que entre vecinos rija, por lo común, una relación de fraternidad”.

<sup>15</sup> El municipio gozó de autonomía en el breve lapso que va de la Conquista a la llegada al trono de Carlos V, a partir del cual se acelera un proceso de centralización. (Véase Ochoa Campos, 1987 y Olmedo, 1985, anexos).

En la anulación del ayuntamiento reside la explicación de por qué en el México del Partido Revolucionario Institucional (PRI) se logró establecer una compleja trama de control político donde el municipio era el primer “eslabón de la cadena” de dominación hegemónica, al ser el contexto inmediato de construcción de un orden político fundado en la disociación entre lo formal y lo informal y el uso discrecional del poder.<sup>16</sup> Esto creó un estado de irresponsabilidad política tal, que hacía que las necesidades locales no encontrasen una solución eficaz dentro de sus propias y ficticias instituciones políticas formales, y que el resto de autoridades—excepto las informales ubicadas en este espacio—, fueran demasiado lejanas como para exigirles asumir esta responsabilidad de un modo cabal.

Por lo tanto, si por institución política municipal entendemos un ayuntamiento, u órgano similar, que asume la responsabilidad político-administrativa de ciertos asuntos locales de manera autónoma y sujeta a derecho, en México no se tenían instituciones políticas municipales hasta—quizás—la presente década. Lo que teníamos/tenemos son agentes y prácticas endógenas, efectivamente institucionalizadas en cuanto a su pervivencia, pero que no pertenecen en la práctica al ámbito político institucional formal, siendo ajenas a la responsabilidad que de la normatividad emana, aunque efectivamente estén sujetos a otro tipo de responsabilidades.<sup>17</sup>

Estas otras responsabilidades, basadas en la tradición del cacicazgo,<sup>18</sup> permiten un uso más discrecional del poder por parte de los agentes endógenos y exógenos al espacio local, que así pueden mantener un complejo juego donde la irresponsabilidad es la nota dominante del sistema y el centralismo fáctico resulta acorde con una comunidad política local activa, eso sí, dominada por intereses endógenos determinados y coligados con el centro.

### *El municipio como persona jurídica*

La situación descrita, hacía que en México se mantuviese una paradójica situación entre la normatividad vigente y la realidad en que ésta se enmarcaba. El municipio se establece teóricamente como un espacio político-administrativo con funciones delimitadas y responsabilidades normativas explicitadas en el régimen político, sin embargo, el subdesarrollo del go-

<sup>16</sup> La expresión “eslabón de la cadena” y este comentario se basan en Merino (1993).

<sup>17</sup> Al hablar de responsabilidades en general no lo haremos en un sentido amplio de responsabilidad política—lo que nos llevaría a incluir responsabilidades informales—, sino como responsabilidad normativa sujeta a derecho.

<sup>18</sup> Por cacique se entiende aquel sujeto que, en el ámbito rural, toma decisiones e impone los representantes políticos en el contexto local con el fin de salvaguardar sus intereses, en principio económicos (Bartra *et al.*, 1975). La figura del cacique no sólo corresponde al ámbito rural, sino también es transpolable al contexto urbano (Lomnitz, 1994).



bierno local posibilitó que, pese a que desde 1917 el municipio era considerado persona de carácter jurídico, esto fuera puramente nominal.<sup>19</sup>

Para reforzar esta situación existían dentro del régimen: por un lado, una trama de leyes y reglamentos que actuaban como candados y obstáculos que dificultaban la práctica autónoma de gobierno y la asignación de responsabilidades (Janetti y Pontífices, 1996), y por otro, una serie de pautas de comportamiento informales que se generalizaron como las reglas de interpretación válida de los propios textos legales, y el funcionamiento de las “pervertidas” instituciones formales en el conjunto del ámbito político nacional.<sup>20</sup>

Desde las tres definiciones podemos comprender la complejidad que tuvo el modelo autoritario en México, en tanto que la relación entre gobernantes y gobernados se estableció mediante una disociación práctica entre el deber ser y el ser, pese a la cual se logró construir un modelo de gobernabilidad coherente, es decir, mantener un esquema que permitió crear las condiciones de institucionalización y estabilidad del orden político autoritario.

## **El municipio en el modelo de gobernabilidad autoritaria**

Siguiendo el esquema doble de gobernabilidad podremos describir de manera ordenada el papel que cumplió el municipio en el modelo autoritario, destacando desde un inicio cómo los diferentes componentes que forman el cuadro manifiestan una suerte de coherencia, por la que la disociación entre lo formal y lo informal no puede dejar de ser vista como una de las grandes virtudes del sistema en tanto asegurarle estabilidad.<sup>21</sup> Esto es así porque, si bien los principios formales de gobierno no eran coincidentes con las prácticas políticas cotidianas, existía en ambos una serie de elementos de control y legitimación que los hacían funcionales por emanar de una articulación autoritaria y excluyente en el ejercicio del poder que puso fin a un proceso de lucha violenta; por desarrollarse en una estructura social que facilitaba la presencia de mecanismos de control y legitimación, informales y/o tradicionales, y apoyarse en una cultura política por medio de la cual se asumía como válida la distancia existente entre norma y práctica.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Tal y como señala la Constitución, en su artículo 115, los estados adoptarán “para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su formación político-administrativa el Municipio Libre”.

<sup>20</sup> Esta situación la denomina Víctor Durand Ponte (1997) como ambigüedad cultural, es decir, aceptación de la disociación entre norma y práctica.

<sup>21</sup> Como descripción general del modelo autoritario en México, véase González Casanova (1976).

<sup>22</sup> Seguimos la definición de autoritarismo como régimen de pluralismo limitado no responsable de Linz (1970). Sobre la aplicación de la categoría de autoritarismo para México, véase Molinar Horcasitas (1993).

*La eficacia como control*

Los gobiernos municipales establecían la misma pauta de control del conjunto del sistema, es decir, un fuerte presidencialismo y un partido hegemónico, inclusivo y movilizador, estructurado por redes clientelares y corporativas. Sin embargo, y dada la incapacidad institucional formal del municipio, parece lógico pensar que el control sobre las comunidades locales se efectuaba de modo marginal por medio de los ayuntamientos, y de modo preferente de los liderazgos y cacicazgos locales fundados en redes de relación informal, aunque insertos en la estructura partidaria.<sup>23</sup> En esta situación, los ayuntamientos servían de coartada para las acciones de las autoridades informales locales y de espacios con los que premiar las fidelidades personales e iniciar una carrera política formal, que en el municipio *per se* era inexistente<sup>24</sup> —hecho que se veía reforzado y amparado por el corto periodo de gestión (tres años), y por la imposibilidad de reelección del mandato, aún vigentes.

Los caciques eran la “correa de transmisión” entre los militantes de base del partido, los vecinos y los poderes centrales de gobierno, al tener la capacidad efectiva de atender a las demandas de los primeros y efectuar cierto control directo de la población para los segundos.<sup>25</sup> De este modo, monopolizaban los canales de relación política y hacían necesaria la adopción de una gran disciplina por parte de las comunidades, en tanto que eran los únicos actores válidos de expresión y decisión en el ámbito local.<sup>26</sup> Cuando la disciplina se rompía, se contaban con mecanismos de coacción con los cuales ahogar cualquier expresión opositora, aunque, el uso del fraude o la violencia para responderlas se supeditó a los intereses políticos generales, que en ocasiones utilizaron los espacios locales como válvulas de escape ante la emergencia de opciones contrarias en ciertos focos localizados.<sup>27</sup>

<sup>23</sup> El clientelismo es el intercambio informal de favores entre un patrón y sus seguidores, estableciéndose en la medida que el primero logra que los segundos accedan a recursos escasos a cambio de fidelidad política, González Alcantud (1997). Sobre su importancia en el contexto urbano mexicano, véase Varley (1994).

<sup>24</sup> La importancia del cacicazgo a la hora de efectuar el reparto de poder en el autoritarismo mexicano es destacado por Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer (1998:129), que ven como efectivamente existe una articulación entre la formación del partido de Estado y las redes informales.

<sup>25</sup> Esto es así, porque el poder fundamental del cacique está en su capacidad de mediación (Lomnitz, 1994:71-72).

<sup>26</sup> El factor de la disciplina es básico para entender la institucionalidad autoritaria en México, siendo uno de sus pilares la conservación de cotas de poder de los liderazgos regionales y locales. (Véase Serrano, 1998:18-20 y Medina Peña, 1996:50-80).

<sup>27</sup> El ejemplo más notorio se da con la victoria en 1959 del doctor Nava —candidato panista—, a las elecciones de San Luis Potosí pese a la oposición de los caciques locales y por concesión del centro (Aguilar Camín y Meyer, 1998:217-218).

*La legitimidad de origen*

La legitimidad de origen en el sistema autoritario se fundó en dos fuentes: una tradicional sustentada en el nacionalismo y el discurso revolucionario, y otra racional-normativa, expresada por el rito electoral —básico en el proceso de circulación de las élites y autorrenovación del sistema. Ambas fuentes aseguraban la hegemonía de un solo partido y de los liderazgos que de él emanaban en todos los niveles de gobierno, incluido el municipal. En cuanto a la legitimidad electoral, ésta era aún menor para los poderes del ayuntamiento de la que podía presumírsele a las autoridades estatales y federales en tanto que, además de que las elecciones resultaban ser un trámite periódico subsumido en el escepticismo de una improbable derrota del oficialismo y en el fraude, presentaban índices de votación aún menores de los que se daban a la hora de votar cargos estatales y federales, lo que induce a pensar que las autoridades municipales de carácter formal apenas si tenían importancia operativa.

Por otro lado, la legitimidad tradicional era fundamental a la hora de entender el control político local, porque el cacicazgo se sustenta sobre una tupida red informal en la cual el patronazgo, la disciplina y la fidelidad al líder benefactor, expresan relaciones personales aceptadas por los implicados. Algunas de las autoridades locales presentes en el modelo autoritario nacían, además, de un desplazamiento de las élites tradicionales que existían en el Porfiriato, es decir, se generan a lo largo del proceso revolucionario, lo que hace que a la legitimidad tradicional fundada en las relaciones personales, se les una la legitimidad fundada en la tradición histórica del país.<sup>28</sup>

*La eficacia en la satisfacción de demandas*

El municipio mexicano fue anulado como institución político-administrativa, de manera que las posibilidades de ejecución de políticas públicas desde este espacio eran escasas. A esto contribuía una situación financiera dependiente y deficitaria, por la que los recursos municipales no eran suficientes siquiera para mantener un aparato burocrático estable y preparado. De este modo, no sólo la capacidad política del municipio era mínima, sino que este espacio tampoco tuvo la oportunidad de desarrollar métodos y mecanismos de gestión eficaces de sus propios y limitados recursos, al no existir un cuerpo burocrático municipal capacitado para ello.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 217.

<sup>29</sup> Sobre esta situación, consultar las ponencias del congreso "Desarrollo estatal y gestión municipal", Morelia, 3-5 de noviembre de 1994, publicadas por la Fundación Sánchez Preciado, México, 1995.

Por otro lado, esta situación de patológica ineficacia se veía reforzada por el hecho de que las políticas que podía abordar el municipio, así como sus posibilidades de recaudación autónoma especialmente en el cobro del impuesto predial, tenían que atender prioritariamente al uso discrecional del poder y a los intereses de los diversos liderazgos y redes. Con esto los ayuntamientos se convirtieron en focos de depredación de los escasos bienes públicos con que contaban, ya fuera por las propias autoridades como por sectores de la comunidad local.<sup>30</sup>

De este modo, la estabilidad del sistema no se basaba en criterios de instrumentación racionales desde un punto de vista administrativo, sino en una racionalidad política de las autoridades —por la que el reparto de recursos se podía ejercer de modo discrecional, para atender de manera arbitraria demandas de determinados sectores—, y también en una racionalidad de corto plazo de satisfacción de demandas por parte de la población —en que la eficacia se media en tanto que la autoridad obviara el cumplimiento de ciertos deberes (cobro de agua, predial, etc.), y premiara la fidelidad con ciertos servicios y bienes por eventuales o ineficientes que éstos fueran.

### *La legitimidad por objetivos y método*

Por último, la legitimidad que los vecinos reconocían los objetivos y métodos municipales estaba marcada por la situación hasta ahora descrita. Así, los objetivos de los gobiernos municipales resultaban “cortos de miras” —dada la falta de recursos—, adecuándose a los factores reales de poder de las localidades, de los cuales dependían y por los cuales podían acceder a amplias capas de la población. Mientras, los métodos de interrelación con la sociedad escapaban de la formalidad y la norma, lo que facilitaba la canalización de las demandas y flexibilizaba su cumplimiento.<sup>31</sup>

A pesar de la falta de recursos de los municipios, su cercanía a las bases de apoyo del sistema les permitían canalizar bienes llegados desde el centro, de manera que se convertían en órganos que llevaban a cabo tareas de reparto de bienes “prestados”, lo que reforzaba las redes clientelares, el uso discrecional del poder y la legitimidad tradicional por medio de sus métodos de actuación.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> El cobro de impuestos municipales está sujeto a fuertes excepciones, subvenciones y amnistías, que favorecen especialmente a los sectores populares, donde se llega a facilitar el uso irregular del suelo y posterior legalización a través de canales informales. De este modo, aunque aquí estemos haciendo un balance general, no podemos dejar de advertir cómo las relaciones políticas en los municipios están mediadas por la posición de clase de los sujetos de un modo fundamental.

<sup>31</sup> La corrupción de las instancias públicas aparece como un problema patológico en la administración pública mexicana, llegándose a establecer como un método funcional y aceptado de conducta política.

<sup>32</sup> Con bienes prestados hacemos referencia a partidas presupuestales e insumos que son otorgados de manera directa a los municipios por el Ejecutivo federal o los gobernadores estatales.

## El municipio como impulsor de una época de cambios

El municipio ejemplifica el modelo de gobernabilidad construido en México, en tanto que muestra cómo los canales de relación entre gobierno y gobernados se fundaron en una disociación aceptada entre instituciones formales e informales, siendo estas últimas las que aseguraban el control sobre la población y estaban dotadas de una legitimidad de origen para hacerlo. Marco donde la formalidad adquiría importancia, en tanto servía de apoyo para la estabilización de esta situación al dotarla de cierta cobertura normativa. Sin embargo, este complejo juego entró en crisis en lo local, porque en este espacio de construcción del orden eran más evidentes las fallas del sistema, así como la paradójica situación en que se fundó.

El espacio municipal es pionero en los cambios políticos del país, en tanto que en él se desarrollaron procesos que rompieron con la disociación entre el orden formal e informal existente en el conjunto del sistema político, por lo menos en algunos aspectos. De este modo, y mediante procesos políticos de los que emergieron nuevos actores locales —y por los que se articuló la oposición política—, se posibilitó un reconocimiento mayor de este espacio y su progresiva institucionalización formal eficiente, variando así el modelo de gobernabilidad. Como veremos, éste es un proceso inconcluso y lleno de claroscuros; por el momento, lo describiremos mediante la triple definición de municipio.

### *El aspecto político*

En la comunidad política local se dio, a partir de la década de los setenta, la emergencia de nuevas demandas, valores y actores que escapaban a las posibilidades de respuesta del sistema hegemónico. En este sentido destacó el surgimiento del Movimiento Urbano Popular, nacido por las crecientes necesidades de equipamiento y espacios urbanos de las colonias populares, los nuevos asentamientos y los nuevos pobladores que inmigraban a ciudades como el Distrito Federal y su área metropolitana.<sup>33</sup> Este movimiento nació a través de una serie de intereses compartidos por los sectores populares, pero también su organización respondió a un conjunto de patrones valorativos basados en la idea de la autogestión, que complicaba la asimilación que de estos grupos podía realizar el sistema autoritario, aunque no la llegaron a impedir en muchos casos (Ramírez, 1994).

<sup>33</sup> Por ejemplo, el crecimiento que se produjo en el Estado de México de 1950 a 1990 hizo pasar a la entidad de 1 392 623 habitantes a la cifra de 9 815 795 habitantes. Censo General de Población 1990, INEGI.

En cuanto a la emergencia de nuevos actores endógenos en la comunidad política local, también tenemos la rearticulación de las clases medias que nació por las necesidades de servicios específicos (comercios, oficinas públicas, etc.), que tenían los vecinos de los complejos residenciales construidos alrededor de las grandes ciudades.<sup>34</sup> En cuanto a los valores compartidos, vendrían muy marcados por una defensa de la idea de democracia políticamente entendida, idea que no tiene tanto que ver con la defensa de un cambio radical en el modelo de estructuración social como con una posición, más bien conservadora, que en el fondo manifiesta una patrimonialización del discurso democrático por parte de este sector social y para este sector social (Tarrés, 1987:86).

Esta vitalidad de lo local, desembocó en los procesos de alternancia por los que los poderes de los municipios se vieron forzados —a veces por presiones exógenas—, a reconocer victorias de los partidos opositores en diversas localidades.<sup>35</sup> Así, surgió cada vez en más espacios la “novela municipal” por la que un acontecimiento que se situaba como relevante posibilitaba el nacimiento de nuevos liderazgos locales. Éstos eran aprovechados por los partidos opositores y servían para la articulación de nuevas agrupaciones ciudadanas ajenas a los antiguos poderes endógenos de la comunidad. En esta coyuntura podía ayudar la existencia de algún medio de comunicación social que apoyara la emergencia de nuevas opciones. Por último, y ante una más que probable división del PRI local, dados estos acontecimientos, se producía la alternancia y la emergencia de poderes municipales dotados de legitimidad democrática —formal y de origen—, en muchas localidades (Aziz, 1994:214).

Por otro lado, el pacto tácito entre centro y periferia que se dio en el modelo autoritario comienza a encontrar fisuras que se demuestran con la división interna, más o menos apreciable, que el PRI vive en estos momentos, entre un poder exógeno que ante la obligación de realizar aperturas fuerza a sus poderes endógenos a despegarse de su poder localizado, y poderes locales y regionales que exigen ante el partido y el Estado mayores grados de protagonismo y autonomía.

### *El aspecto institucional*

La llegada al poder de nuevos actores implicó la articulación de un discurso que hiciera de los municipios verdaderos espacios de poder autónomo don-

<sup>34</sup> Un caso prototípico se dio con la ampliación Miguel Hidalgo, y la construcción de Ciudad Satélite, en el municipio conurbado al D.F. de Naucalpan de Juárez a finales de los sesenta.  
<sup>35</sup> En la década de los noventa los procesos de alternancia en el nivel municipal se han generalizado, así, en 1999 de los 2 419 del país, 1 384 los gobierna el PRI, 287 el PAN, y 278 el PRD. Fuente CEDEMUN, 1999.



de la oposición pudiera desarrollar labores de gobierno y de relación con la sociedad que escaparan del modelo de gobernabilidad autoritaria. El estudio de la institución municipal en México está siendo tratado de manera especial en torno al concepto de gobernabilidad asociado con la eficacia en la gestión, dado que de la eficacia de las instancias públicas dependen la satisfacción de amplias demandas de la sociedad y un modo fundamental de generación de nuevos métodos de relación con ésta (Ziccardi, 1998). Sin embargo, aún existe en los ayuntamientos una patológica falta de recursos; carencia de estructuras burocráticas y administrativas fijas y competentes; imposibilidad de planear políticas de largo alcance; e inexistencia de una carrera política y administrativa propiamente local (Ziccardi, 1996.).

Pese a todo, la modernización e innovación se han vuelto claves en un espacio que se enfrenta a retos crecientes y donde las autoridades opositoras necesitan desarrollar su imagen como gobierno (Cabrero, 1995 y 1996; Guillén, 1995). Así, la institucionalización formal de este espacio responde a un proceso que, por un lado supone un incremento de la responsabilidad, dado el marco normativo y/o discursivo en que las acciones se sustentan, y por otro lado nos señala que los municipios pueden comenzar a asumir esta responsabilidad de una manera autónoma.

### *El aspecto legal y financiero*

Esta perspectiva sobre la institucionalización formal recibirá críticas inmediatas en cuanto que se fundamenta en una visión excesivamente optimista de un proceso que, a decir verdad, sólo se está abriendo de un modo generalizable en los grandes municipios urbanos. Esto ocurre por dos razones: la primera, de tipo presupuestal, reside en la dependencia financiera absoluta que los municipios pequeños tienen de la Federación o de los estados, dependencia que si bien sigue presente en los grandes municipios urbanos se ve mitigada por la alta probabilidad de recaudación propia que éstos tienen (Conde Bofil, 1996a); la segunda vendría dada por los "candados" legales a que estos espacios, tanto rurales como urbanos, siguen sometidos (Janetti y Pontífices, 1996).

Las leyes sobre y de los municipios surgen del artículo 115 constitucional, desde el cual se establece *a posteriori* todo el entramado normativo en la materia, de manera fundamental a través de las leyes orgánicas municipales de cada estado y de los propios reglamentos municipales.

En cuanto al 115, pese a dejar ciertos espacios de interpretación de la ley que pueden derivar en una pérdida de autonomía de lo municipal, se transformó durante la Presidencia de Miguel de la Madrid, cuando se espe-

cificaron de un modo claro cuáles eran las funciones que debía asumir el espacio local, y recibe un impulso en la actualidad por medio del Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000,<sup>36</sup> y por tanto está marcada su intención descentralizadora.

Por lo que respecta a las legislaciones estatales hay diferentes niveles de avance según cada estado, sin embargo, ya nos encontramos legislaciones con un sentido por el que la autonomía municipal comienza a ser un hecho (Conde Bofil, 1996b). Todo ello, pese a ser un proceso no acabado, y que hace que las reivindicaciones municipalistas en este nivel sigan siendo necesarias, por lo menos ha posibilitado un comienzo de institucionalización municipal como el que anteriormente describimos, obligando a los municipios a configurar cada vez una mayor reglamentación, que a veces resulta, sin embargo, una mera réplica de la ley estatal, lo que nos hace pensar cómo en ocasiones son los nuevos actores surgidos en estos espacios quienes limitan el cambio.<sup>37</sup>

En cuanto al presupuesto, éste comienza a ejercerse en estos momentos de un modo, si bien discutido, por lo menos sujeto a derecho tal y como se establece dentro, por ejemplo, del Ramo 33 (Díaz Cayeros y Mogollón, 1998; Ortega, 1998). Pese a todo, aún siguen existiendo mecanismos por los cuales un estado puede ahogar presupuestalmente la labor de un municipio, dada la permanencia de bolsas de financiamiento sujetas a un uso discrecional por parte de los gobernadores (Conde Bofil, 1996b:91). Si bien éste era un modo de presión ejercido sobre los gobiernos opositores para lograr una paralización de sus acciones, la práctica política actual nos indica que este tipo de represalias es cada vez más limitado (Aziz, 1996:83). De este modo, no sólo el espacio municipal tiene mayores posibilidades de asumir sus responsabilidades formales, sino que ahora tiene el reto de hacerlo.

El reto de revocar un modelo de gobernabilidad autoritaria y construir uno democrático está limitado por las estructuras del antiguo régimen, que invade no sólo a quienes se involucraron con él sino también a los que se pueden interpretar como agentes "transformadores".<sup>38</sup> De este modo, aunque nos encontramos con cambios por los que el modelo de gobernabilidad se ha transformado, hemos de examinar cómo presenta pautas pertenecientes a un pasado que ¿se puede superar, se quiere superar?

bernación, 1996. Martínez Assad y Ziccardi, 1989 y *Programa para un Nuevo Federalismo*, Secretaría de Go-

<sup>37</sup> Esto se da, por ejemplo, en las legislaciones sobre participación ciudadana, que aún siendo consideradas como básicas en ocasiones resultan ser una réplica de las leyes orgánicas diseñadas por los estados (Hernández Corrochano, 1998:168).

<sup>38</sup> Las comillas atienden a la apreciación que hace Fernando Escalante (1992) sobre la presencia de una cultura política autoritaria en la generalidad de actores políticos de México.

## El municipio en la construcción de una gobernabilidad democrática aún pendiente

Uno de los elementos típicos en la definición de democracia mínima está presente en el sistema político mexicano, y comenzó a desarrollarse de manera privilegiada en los municipios: las elecciones. Por otra parte, la institucionalización de estos espacios parece que se ha acelerado y su reconocimiento como persona jurídica cada vez tiene más garantías. De este modo, podemos decir que estamos ante un nuevo panorama. Sin embargo, tras ordenar esta situación por medio del esquema de gobernabilidad propuesto, veremos cómo ciertos factores del modelo de gobernabilidad autoritaria permanecen, e incluso son adoptados como estilos de acción por los emergentes partidos políticos de oposición. Si la fotografía que a continuación mostramos permaneciese, México no sería un país autoritario, pero la democracia construida —y probablemente estable—, y el papel del municipio en la misma, presentarían una muy baja calidad, consolidándose así un modelo de gobernabilidad semidemocrático o semiautoritario.

### *La eficacia como control*

El poder de los municipios sigue concentrado en la presidencia municipal, que junto con la figura de los secretarios, están presentes en todas las comisiones e instancias de gobierno. Y sin embargo, no podemos hablar de una carrera política propiamente municipal.<sup>39</sup> Pese a todo, la apertura democrática que ofrecen las elecciones y su mayor competitividad, estimula los espacios de representación y hace que los cabildos y las figuras de los regidores se vuelvan instancias más importantes a la hora de establecer la dinámica política. Por otra parte, en muchos casos los ayuntamientos consideran la figura del cabildo abierto, dejando espacios de expresión y control para la participación política más allá del voto o las redes clientelares y corporativas.<sup>40</sup>

En cuanto a los partidos, podemos ver cómo las discrepancias y rupturas de disciplinas que actualmente hay a su interior, así como la fuerte lu-

<sup>39</sup> Los reglamentos municipales salvaguardan una presencia fija del Ejecutivo local en todas las comisiones, apoyada por los regidores y otros miembros del gobierno municipal, frente a la escasa presencia de actores de la comunidad o expertos incluso en las que ésta es obligatoria. Por otro lado, la figura del secretario adquiere gran importancia, en tanto que la inexistencia de una carrera política hace que la presidencia municipal sea un escalón más en que el presidente municipal perfila su próximo cargo (Hernández Corrochano, 1998:161).

<sup>40</sup> La nueva vitalidad de las instancias de representación locales es producto directo del nuevo marco de competencia, donde el cabildo y el cabildo abierto están siendo analizadas como estructuras democratizadoras de primer nivel. Sin embargo, hay gobiernos opositores que eliminan el cabildo abierto por la complejidad de manejar asambleas que en muchos casos sirven como foros de lucha y no de discusión, de protesta y no de propuesta, es decir, como focos de ingobernabilidad (Hernández Corrochano, 1998:180).

cha interpartidaria que existe en el nuevo clima de competencia, afectan a estas organizaciones en el nivel local, que en el caso del PRI se traducen en una pérdida de cohesión en los sectores que conforman sus bases. De este modo, la ciudadanía encuentra nuevos espacios de expresión y posibilidades de articular sus demandas más allá del partido oficial, lo que hace que las viejas disciplinas varíen aunque no necesariamente los viejos estilos de relación.<sup>41</sup>

En esta situación las redes informales y los cacicazgos no han perdido importancia sino que, por un lado, las prácticas de corte clientelar han sido adoptadas en muchos casos por los partidos opositores, al suponerles un fuerte caudal de votos; por otro lado —y a causa de la competencia—, las redes establecidas tienen la capacidad de “vender” su apoyo en un mercado político más abierto (Tossoni, 1998). Así, no podemos decir que el control político en el ámbito municipal esté variando de manera sustancial, sino que en muchos casos —y dada la pervivencia de amplias “zonas marrones” en el mapa político de la República—,<sup>42</sup> lo que han variado son los actores y el contexto en que se enmarcan las relaciones políticas pero no su fondo “anti-democrático”.<sup>43</sup> De esta manera, instituciones como el cabildo abierto, de “entes democratizadores” pasan a ser arenas de lucha donde quien conserva mayores apoyos informales y domina la asamblea abierta detenta el poder —real o en forma de chantaje—; eso sí, legitimado de un modo diferente.

### *La legitimidad de origen*

Si algo ha variado sustancialmente en el modelo político mexicano es el papel de las elecciones. Así, si bien siguen existiendo amplios focos de manipulación del voto, podemos generalizar diciendo que las elecciones se desarrollan en un clima de limpieza y competitividad, a través del cual los nuevos gobiernos municipales cuentan con una legitimidad de origen, fundada en la realización de la normatividad democrática que antes no tenían. Esto es más destacable en los municipios en alternancia que en los aún dominados por el PRI, en tanto que el hecho de que se produzca un relevo en el poder aparece como la prueba irrefutable de que en ese espacio existe una real democracia electoral, aunque no tiene que ser así necesariamente.<sup>44</sup>

<sup>41</sup> Se puede hipotetizar sobre este hecho observando cómo en muchas colonias populares del D.F. el voto varió en bloque del PRI al PRD durante 1997, lo que nos da la imagen de votos cautivos manejados en bloque.

<sup>42</sup> La expresión zona marrón hace referencia a espacios de escasa ciudadanía (O'Donnell, 1993).

<sup>43</sup> El clientelismo implica un alejamiento de la norma, por lo que lo asumimos como una práctica no democrática. Sin embargo, las comillas obedecen al señalamiento de Vilfredo Pareto (1987:126-128) acerca de la relación implícita existente entre democracia y práctica clientelar.

<sup>44</sup> El proceso de relegitimación por la alternancia está siendo tratado por múltiples estudios de caso, muchos de ellos citados en el presente trabajo.

En este sentido, no hay que dejar de apreciar cómo los gobiernos opositores y el propio PRI, una vez que llegan al poder, cuentan con un potencial de origen transcendental, y que en muchas ocasiones les sirve de salvaguarda ante posibles deficiencias en sus gestiones. Pese a todo, el hecho de que el clientelismo y las redes informales aún subsistan con fuerza en la comunidad local, nos hace pensar que la legitimidad tradicional en que se fundamenta la adscripción a estas redes tiene una fuerte presencia, que camina al lado de la legitimidad formal que se está cimentando.

En este contexto, las relaciones entre la autoridad formal del municipio y las autoridades informales instaladas en el mismo no se dan ya en un marco de dependencia, sino con una cierta autonomía por parte de los presidentes municipales que, pese a todo, aún han de contar con fuertes apoyos informales y abrir canales de negociación mediante los cuales la nueva legitimidad pueda ser compatible con las antiguas fidelidades, pues la disociación entre ambas puede implicar graves problemas de gestión.<sup>45</sup>

### *Eficacia en la gestión*

La modernización de la administración y la innovación en las políticas municipales son dos constantes que los ayuntamientos desarrollan, con mayor o menor éxito, a la hora de enfrentarse con las demandas ciudadanas.<sup>46</sup> Pese a todo, los municipios aún no están desarrollados para satisfacer las diferentes necesidades, en alza por el empuje generacional y la pauperización de diversos sectores, que supone una sobrecarga adicional sobre estos espacios y genera problemas de ingobernabilidad.

La falta de autonomía plena, así como la sobrevivencia de prácticas como la patrimonialización de los recursos públicos, el revanchismo y la falta de preparación de los burócratas municipales, hacen que aún se esté creando una institución local eficiente, y capaz de resolver los crecientes problemas a los que este ámbito tiene que dar respuesta. Ante esto, los partidos optan por adoptar patrones de gobierno fundamentalmente administrativos, aunque tengan que atender sus prioridades con parámetros netamente políticos para contar con el apoyo de diversas redes a fin de mantener la estabilidad.<sup>47</sup> Todo ello, viene finalmente a facilitar la pervivencia de objetivos

<sup>45</sup> Muchos municipios están abriendo estructuras de participación en la gestión para las que resulta fundamental la colaboración activa de la población. Por otra parte, hay sectores de la sociedad con grandes posibilidades de movilización contraria a los gobiernos municipales. De manera que, el apoyo activo de la ciudadanía se está volviendo un factor clave de la gobernabilidad en estos espacios.

<sup>46</sup> Hay que advertir que no todos los casos de modernización han sido exitosos, en muchas ocasiones porque la acumulación de demandas depende no sólo de factores atribuibles a la propia dinámica local (Guillén, 1996).

<sup>47</sup> El estilo administrativo de gobierno se establece fundamentalmente en las gestiones panistas, a este respecto, Peter Ward propone el establecimiento de cuatro estilos de gobierno básicos: irracionales-no

y métodos de relación pertenecientes al modelo autoritario, y a crear un marco de expectativas en la satisfacción de demanda reducido y más controlable.

### *La legitimidad de los objetivos y métodos*

Una vez que un partido cualquiera llega al poder en un ayuntamiento, se genera entre la ciudadanía un incremento de las expectativas que es alimentado por los propios partidos en la competencia política. Esto hace que los municipios actuales se enfrenten a mayores responsabilidades de las que en ocasiones son capaces de satisfacer cabalmente, y que una vez llegado al poder se comience a generar un discurso “lastimero”, o de enfrentamiento, que intenta concientizar a la ciudadanía de las carencias de estas instancias y dar cuenta de las dificultades heredadas, es decir, olvidar muchos de los objetivos de campaña (Hernández Corrochano, 1998:133). Por otro lado, por el apoyo de ciertos sectores o el bloqueo de otros, finalmente se privilegian objetivos sectorializados y excluyentes en los que las acusaciones de revanchismo y la sensación de discrecionalidad se reproducen aun en la alternancia (*ibid.*:183-189).

Por lo que respecta a los métodos de gestión, y dada la subsistencia de las redes clientelares, en muchas ocasiones éstos no han variado sustancialmente con respecto a los que se utilizaban en el pasado, con lo que los estilos tradicionales de relación siguen teniendo fuerte presencia en este ámbito. Lo curioso a este respecto es cómo en muchas ocasiones, los municipios gobernados por equipos que rehúyen estos métodos —o no son capaces de utilizarlos—, son rechazados por buena parte de la ciudadanía, que califica al municipio cuando éste se apega a la normatividad como cerrado, autoritario y excluyente (*ibid.*:85). Aquí, se muestra el gran problema de la gobernabilidad, y es que su construcción no es unidireccional o depende sólo de las acciones de gobierno, sino también del comportamiento ciudadano (Tomassini, 1993:10-11).

## **Conclusiones parciales para una descripción general**

La gobernabilidad no es una condición estática ni su ciclo de construcción está cerrado o es imperturbable, lo que hace que cualquier conclusión resulte parcial. Se puede pensar, sin embargo, que la premisa inicial se mantiene

---

políticos, (cacicazgos rurales); irracionales-políticos (preponderancia del clientelismo y especialmente notables en gestiones del PRI y el PRD); racional-no político (intentos de anulación del clientelismo, notables en el PAN); y racional-político (tipo ideal a alcanzar), en (Hernández Corrochano, 1998).



en el tiempo, es decir, que el municipio conservará su importancia en la dinámica global del sistema político. Así, las tres definiciones propuestas de lo que es un municipio, no sólo dan cuenta del funcionamiento de éste, sino también de la relación que mantiene con el conjunto del régimen y sistema políticos. Es desde esta consideración, que en lo local se puede observar la paradójica relación existente en México entre instituciones formales e informales.

Hay que destacar también que el concepto de gobernabilidad puede ser aplicado más allá de realidades macro, esquemas sistémicos o del presupuesto de que ésta es una condición exclusiva de las democracias. Esto es así, en tanto que la gobernabilidad es producto de las acciones que cotidianamente dan forma al orden político, no necesitando para ello una institucionalización puramente formal, ni que la legitimidad y la eficacia respondan a los parámetros de la democracia. De este modo, hemos podido hablar de gobernabilidad municipal y autoritaria con propiedad, redimensionando un concepto cuyas utilidades analíticas aparecen como fundamentales para comprender cualquier dinámica política desde diferentes niveles.

Por último, en lo que respecta a la convivencia entre un marco democrático formal mínimo y un modelo semiautoritario de gobernabilidad en la actual coyuntura de transformaciones, sólo podemos decir que éste es un fotograma de una película aún en marcha. Sin embargo, esta consideración no ha de tomarse solamente en su vertiente coyuntural, pues en la confirmación de esta hipótesis reside una preocupación básica, y es que, podemos observar a lo largo de este planteamiento, cómo la incompatibilidad entre las instituciones políticas no desemboca en incoherencia, como ocurrió en el modelo de gobernabilidad autoritaria. Así, la institucionalización y estabilidad de un modelo de gobernabilidad semiautoritaria en un marco de democracia aparece como un futuro posible.

Ningún sistema democrático se realiza de manera plena, pues siempre están presentes elementos que nos hacen pensar en la democracia no como un objetivo realizable, sino como un referente a alcanzar. Hablar de democracia, quizás deba hacerse por grados, y si es así, en México tenemos un grado de democracia muy bajo, tanto en los hechos como en los referentes. El municipio es un ejemplo de esto, pues es un espacio cotidiano donde, si bien se ha generalizado la alternancia y se reivindica día a día la necesidad de construir órganos de gobierno autónomos, es también aquel lugar donde el clientelismo sobrevive, la satisfacción de demandas sigue dependiendo de criterios discrecionales, las legitimidades tradicionales se mantienen y seguimos pensando a la autoridad como responsable ante nosotros en nuestra condición de súbditos, no de ciudadanos. Así y todo, lo aceptamos, el mínimo aparece como suficiente. ¿Se conformará México con el mínimo?, ¿po-

drá sostenerlo?, o ¿no habrá otro modelo de gobernabilidad posible dada la situación social, económica y política del país?

recibido en abril de 1999  
aceptado en mayo de 1999

## Bibliografía

- AGUILAR CAMÍN, HÉCTOR Y LORENZO MEYER, *A la sombra de la Revolución mexicana*. México, Cal y Arena, 1998.
- ALCÁNTARA, MANUEL, "De la gobernabilidad", *Revista América Latina Hoy*, segunda época, núm. 8, SEPLA-UAM, Madrid, 1994.
- , *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México, FCE, 1995.
- AZIZ, ALBERTO, "Municipio y transición: una pareja en formación", en: Mauricio Merino, (coord.), *En busca de la democracia municipal*, México, El Colegio de México, 1995.
- , *Territorios de alternancia*, México, Triana, 1996.
- BARTRA, ROGER *et al.*, *Caciquismo y poder político en el México rural*, México, Siglo XXI, 1975.
- BERGER, PETER Y THOMAS LUCKMAN, *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu, 1995.
- BOBBIO, NORBERTO, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1984.
- CABRERO, ENRIQUE, *La nueva gestión municipal en México*, México, Porrúa, 1995.
- , *Los dilemas de la modernización municipal*, México, Porrúa, 1996.
- CAMOU, ANTONIO, *Gobernabilidad y democracia*, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, núm. 6, México, IFE, 1997.
- , "Estudio preliminar", en: Antonio, Camou (comp.), *Los desafíos de la gobernabilidad*, Conacyt, FLACSO, IIS-UNAM (proceso en edición).
- CONDE BOFIL, CAROLA, *Innovación financiera y participación ciudadana*, México, El Colegio Mexiquense, 1996a.
- , "El caso de Naucalpan de Juárez, Estado de México", en: Cabrero, Enrique, *Los dilemas de la modernización municipal*, México, Porrúa, 1996b.
- COLOMER, JOSEP MARÍA, *La transición a la democracia: el modelo español*, Barcelona, Anagrama, 1998.
- COPPEDGE, MICHAEL, "Instituciones y gobernabilidad, Democracia en América Latina", *Síntesis*, núm. 22, Venezuela, 1994.
- DÍAZ CAYEROS, ALBERTO Y OLIVIA MOGOLLÓN, "Puebla y el federalismo fiscal", *Nexos*, núm. 243, marzo, México, 1998.
- DURÁN PONTE, VÍCTOR, "Cultura política de masas y el cambio en el sistema político: el papel de la ambigüedad cultural", en: *Revista Mexicana de Sociología*, año LIX, núm. 1, México, IIS-UNAM, 1997.

- ESCALANTE, FERNANDO, "El dinosaurio que llevamos dentro", en: Manuel Alcántara y Antonia Martínez (comps.), *México frente al umbral del siglo XXI*, Madrid, CIS-Siglo XXI, 1992.
- FLISFICH, ÁNGEL, "Gobernabilidad y consolidación democrática. Sugerencias para la discusión", en: *Revista Mexicana de Sociología*, año LI, núm. 3. México, IIS-UNAM, 1989.
- GONZÁLEZ ALCANTUD, JOSÉ A., *El clientelismo político*, Perspectiva socioantropológica, Barcelona, Anthropos, 1997.
- GONZÁLEZ CASANOVA, PABLO, *La democracia en México*, México, Ediciones Era, 1976.
- GUILLÉN LÓPEZ, TONATIUH, *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México, Porrúa, 1995.
- HABERMAS, JÜRGEN, *Crisis de legitimidad en el capitalismo tardío*. Buenos aires, Amorrortu, 1975.
- HERNÁNDEZ CORROCHANO, DAVID, *La construcción de gobernabilidad democrática. El caso de Naucalpan de Juárez, 1994-1998*, tesis de maestría, FLACSO-México, 1998.
- HUNGTINTON, SAMUEL, *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires, Paidós, 1972.
- JANNETTI, EMILIA MARÍA Y ARTURO PONTÍFICES, *La protección jurisdiccional y administrativa del municipio*, México, CIDE, 1996.
- LAUFER, ROMAIN Y ALAIN BURLAUD, *Dirección y política pública: gestión y legitimidad*, Madrid, Ministerio para la Administración Pública, 1989.
- LINZ, JUAN JOSÉ, "An authoritarian regime: Spain", en Allardt y Rokkan, *Mass Politics*, Nueva York, Free Press, 1970.
- , *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza, 1993.
- LOMNITZ, LARISSA, *Redes sociales, cultura y poder: ensayos de antropología en América Latina*, México, FLACSO-México/Porrúa, 1994.
- MAQUIAVELO, NICOLÁS, *Obras políticas*, La Habana, ICL, 1971.
- MARCH, JAMES Y JOHAN OLSEN, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, FCE, 1997.
- MARTÍNEZ ASSAD, CARLOS Y ALICIA ZICCARDI, "Política y gestión municipal en México", en: Jordi Borja et al. (coords.), *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 1989.
- MEDINA PEÑA, LUIS, *Hacia el nuevo Estado. México 1929-1994*, México, FCE, 1996.
- MERINO, MAURICIO, "Los municipios en México: el eslabón de la cadena", en: *Revista América Latina Hoy*, segunda época, núm. 6. Madrid, SEPLA-UAM, 1993.
- 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, 1995.
- MOLINAR HORCASITAS, JUAN, "Escuelas de interpretación del sistema político mexicano", en: *Revista Mexicana de Sociología*, año LV, núm. 2, México, IIS-UNAM, 1993.

- OCHOA CAMPOS, MOISÉS, *El municipio y su evolución institucional*, México, FONUM, 1987.
- O'DONNELL, GUILLERMO, "Estado, democratización y ciudadanía", en: *Nueva Sociedad*, núm. 128, Caracas, 1993.
- OFFE, CLAUSS, *Contradicciones del Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza, 1991.
- OLMEDO, RAÚL, *El desafío municipal*, CEDEM, México, 1985.
- , *Diccionario práctico de la administración pública municipal*, México, Comuna, 1998.
- ORTEGA Y GASSET, JOSÉ, *El hombre y la gente*, Madrid, Alianza, 1988.
- , "Aportaciones federales", en: *Nexos*, núm. 243, marzo, México, 1998.
- ORTEGA LOMELÍN, ROBERTO, *Federalismo y municipio*, México, FCE, 1994.
- PARETO, VILFREDO, *Escritos políticos*, Madrid, Alianza, 1987.
- PASQUINO, GIANFRANCO, "Gobernabilidad", en: Norberto Bobbio, *Diccionario de política (suplemento)*, México, Siglo XXI, 1988.
- RAMÍREZ, JUAN MANUEL, "Aportaciones políticas del movimiento urbano popular", en: *Revista Mexicana de Sociología*, año LVI, núm. 3, México, IIS-UNAM, 1994.
- SARTORI, GIOVANNI, *La política. Lógica y metodología de las ciencias sociales*, México, FCE, 1995.
- SCHÜLTZ, ALFRED, *Estudios sobre teoría social*, Buenos Aires, Amorrortu, 1974.
- SERRANO, MÓNICA, "El legado del cambio gradual. Reglas e instituciones bajo Salinas", en: Mónica Serrano y Víctor Bulmer-Thomas, *La reconstrucción del estado. México después de Salinas*, México, FCE, 1998.
- TARRÉS, MARÍA LUISA, "La oposición política y la idea de democracia de las clases medias en la coyuntura actual", en: Soledad Loaeza et al. (coord.), *Las clases medias en la coyuntura actual*, México, El Colegio de México, 1987.
- TOCQUEVILLE, ALEXIS DE, *La democracia en América*, Madrid, Alianza, 1995.
- TOMASSINI, LUCIANO, *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Washington, BID, 1993.
- TOSSONI, MAGDALENA, *Acerca de cómo participan los excluidos en la Ciudad de México. La historia de la colonia Canal de Sales*, tesis de maestría, FLACSO-México, 1998.
- VARLEY, ANN, "¿Clientelismo o tecnocracia? La lógica política de la regularización de la tierra urbana, 1970-1988", en: *Revista Mexicana de Sociología*, año LVI, núm. 4, México, IIS-UNAM, 1994.
- WEBER, MAX, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1998.
- ZICCARDI, ALICIA, *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Porrúa, 1996.
- , *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, Porrúa, 1998.