

## EL MUNICIPIO EN EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

Carlos MARTÍNEZ ASSAD

A siglo y medio de que México empezó a ser regido formalmente por el federalismo, aunque con algunas interrupciones, no puede uno dejar de declarar su asombro ante ciertas manifestaciones actuales de la política.

Algunos acontecimientos nos permiten reflexionar sobre la continuidad histórica de este país, pese a las rupturas del siglo XIX y la de la Revolución iniciada en 1910, fecha que propiamente marca el inicio del siglo XX en México.

El centralismo y el federalismo se enfrentan aún como las dos facetas del mismo fenómeno. Dentro y fuera del Estado se insiste en esa dualidad y se busca encontrar las salidas posibles. No resulta, sin embargo, tan sencillo romper con una tendencia histórica de tan larga duración. En la Nueva España la organización de las provincias fue normada desde la metrópoli española con la mediación que se ejercía desde la ciudad de México, sede de la corte de la cual emanaban los nombramientos de los funcionarios al servicio del virrey.

Con la tradición se fortaleció esa tendencia centralizadora aunque, paradójicamente, con la conquista se habían instalado los ayuntamientos. Éstos cayeron en desuso cuando su autoridad política decreció frente al poder de los hacendados y del clero, llevando a la práctica varias formas de despotismo, que más tarde darían forma al caciquismo funcional que ayudaba a mantener el orden desde la perspectiva del poder central que se constituía.

Las municipalidades libres e independientes, como las concibió Constantdt, en las condiciones de la Nueva España, no podrían ser bastón para la libertad individual que hacía radicar la soberanía en el pueblo.

En el siglo XIX pretendió rescatarse al ayuntamiento como forma de organización primaria de la sociedad. Morelos lo desempolvó en su forma jurídica y los constitucionalistas de 1824 discutieron acerca de él, pero ninguna constitución liberal le puso el énfasis debido.

Esto se explica por las condiciones políticas de las coyunturas en que nacieron.

Los federalistas consideraron que la cuestión municipal debía observarse en las constituciones estatales a fin de que las soberanías de las entidades federativas quedaran al resguardo de la influencia política del poder central.

José María Luis Mora llegó a considerar que una forma de rescatar a los municipios era asignándoles más responsabilidades en la solución de sus propios asuntos. También alegaba que quienes se oponían a la libertad municipal temían que pudiera minarse su posición de señores feudales. La contraparte aseguraba que esas libertades propiciaban la existencia de oligarquías locales. La historia, a través de numerosos ejemplos, dio algo de razón a ambas concepciones.

Con la instalación del federalismo surgió también su contraparte, cuando derivó en un centralismo reforzado por las provincias que recrearon el poder de un gobierno con todos los atributos centralistas.

Quizá la evidencia más notable fue la erección del Distrito Federal que, al igual que los territorios, pasó a depender del gobierno federal *de facto*, aunque siguió organizado políticamente en el ayuntamiento de la ciudad de México. Los enormes problemas de la capital propiciaron la intervención cada vez mayor del gobierno federal para hacerla gobernable. Diferentes iniciativas desde el Estado, que pretendían hacer desaparecer la forma de gobierno local, chocaron con la oposición de los grupos que defendían la vida democrática en el Distrito Federal.

Finalmente, el 17 de mayo de 1928 desapareció el ayuntamiento de la ciudad de México envuelto en los avatares de una lucha caudillesca que reforzó la hegemonía del grupo que encabezaba el general Álvaro Obregón, justamente dos meses antes de que fuera abatido.

Resulta difícil plantear la cuestión de la restauración del municipio sin hacer referencia a la ciudad de México que abruptamente se iba convirtiendo en una de las ciudades más grandes del mundo. Las comunicaciones la hacían irradiar como una estrella hacia los centros de producción y de abastecimiento. La mano de obra se dejó atraer con el espejismo del modernismo, con fachada de concreto y luces que pretendían ocultar la miseria.

La concentración del poder político y económico en la ciudad de México traería serias consecuencias que se expresarían en las actuales desigualdades, en las que las divisiones se hacen palpables no sólo entre las clases sino entre las regiones. El Distrito Federal y su zona

metropolitana concentra más del 50% del potencial manufacturero de la nación y junto con 12 de los municipios más grandes del país genera el 55% del valor agregado industrial.

En 1980 la ayuda federal a las entidades federativas fue de algo más de 18 mil millones de pesos, en tanto se destinaban 55 mil millones a la ciudad de México, que en la actualidad alcanzó un presupuesto de 672 mil millones de pesos, con el consecuente desequilibrio con lo destinado a las entidades federativas. Y eso que, al parecer, la tendencia se había alterado significativamente durante el gobierno que encabezó el licenciado José López Portillo, pues anteriormente la ayuda a los municipios había sido infinitamente menor.

Con la reforma política que ese régimen impulsó, la cuestión municipal fue tomando un lugar en la discusión sobre la organización política y el futuro de este país. La crisis que apareció con la década, obligó a replantear el problema y a pensar en forma más decidida sobre el bienestar de la población, la salud, la alimentación, la educación, la vivienda, etcétera, junto a las necesidades propiamente políticas que la reforma de 1977 parecía dispuesta a satisfacer.

La Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) reconocía la existencia de varios partidos políticos, con lo que finalmente en 1979 la población empadronada (aunque no toda la que estaba en edad de votar) pudo elegir a sus representantes entre varias opciones políticas. Además se estipulaba el principio de representación proporcional. En el caso de los municipios, ese principio sólo alcanzaba a los que tuvieran una población de 300 mil habitantes. Requisito que sólo muy pocos de los 2377 municipios existentes en el país cumplían.

La exigencia de reformas al artículo 115 había sido planteada en distintas ocasiones. No obstante, la respuesta del Estado fue apenas encaminada por diversos programas y por evaluaciones que únicamente reiteraban la asfixia económica de los municipios y su papel de hijo menor en el sistema político. El Estado sólo se decidió a enfrentar el problema político del municipio cuando los conflictos se presentaron reiteradamente.

Entre 1978 y 1981 el PRI perdió más de cuarenta municipios, mismos que pasaron a la oposición de diferentes signos. En el mismo lapso se establecieron varias juntas administrativas a fin de conciliar los intereses en pugna. El mayor número de los municipios en poder de la oposición se concentró en el sur del país, particularmente en Oaxaca y Veracruz. El PAN logró colocar a sus candidatos en dieciocho municipios, la izquierda sólo consiguió tres.

La reforma política no había avanzado simultáneamente en todo el país. Las constituciones estatales propiciaron, a partir de sus diferencias, que las posibilidades no fuesen las mismas para todos los municipios.

No obstante, a fines de 1982 las leyes estatales fueron igualadas para que, por medio de la LOPPE, los municipios estuvieran expuestos a las mismas oportunidades.

Para entonces la oposición había avanzado en municipios de los considerados estratégicos; después de una campaña llena de sobresaltos y seguida por interés en todo el país, Juchitán quedó en la esfera de la izquierda, aglutinada en la COCEI-PCM, desde los inicios de 1981; en 1982 en la capital de Guanajuato vencía el PDM, mientras que en San Luis Potosí el navismo despertaba de su letargo y en alianza con el PAN y el PDM conquistaba la presidencia municipal.

Es posible que la coyuntura de la sucesión presidencial, junto a las fisuras que aparecieron en el edificio priista, dejara un espacio por donde se colaron los triunfos de esos partidos. La crisis que en forma implacable aparecía en el nivel de la vida cotidiana, seguramente fue otro factor que contribuyó a mermar la confianza en el PRI.

El hecho de que dos ayuntamientos de signos políticos diferentes: Juchitán y San Luis Potosí, se empeñaron en reivindicar los elementos que definen el municipio en su esencia más política y de clara autodeterminación, y los hostigamientos de parte de la administración estatal que reproducen el esquema centralizador —con todas sus desventajas más que con sus virtudes—, llevaron al desconocimiento del primero y a una lucha civil para lograr uso autónomo de las participaciones federales en el otro.

El discurso del licenciado Miguel de la Madrid, entonces candidato del partido oficial a la presidencia, invitaba a la participación como medio para fortalecer la sociedad civil. En apariencia se vislumbró un ensanchamiento del espacio político, y en esa perspectiva se llegó en 1983 al cambio de 1 158 autoridades municipales, lo que significaba algo así como la mitad de los ayuntamientos que tiene el país.

El PRI triunfó en 1 133 ayuntamientos, el PAN en trece, el PST en cuatro, el PSUM en cuatro, el PPS en tres y el PDM en uno. Sin embargo, la oposición apenas estuvo representada en una quinta parte de los ayuntamientos que fueron renovados. El PAN estuvo en 450 posiciones, el PSUM en 440, el PPS en 410, el PST en 400, el PDM en 285 y el PRT en 210. De esta información se desprende que los ciudadanos no pudieron hacer efectivo su derecho a optar por dife-

rentes alternativas políticas y que las elecciones municipales están lejos de expresar los requerimientos mínimos de un sistema democrático.

Fue muy significativo que el PAN triunfara en varias capitales de importancia como Durango, Chihuahua y Hermosillo, así como la codiciada Ciudad Juárez. Ese año de 1983 estuvo marcado por el inicio de una ofensiva de la derecha que aún continúa. La reunión de Hermosillo a la que acudieron el dirigente local del PAN, el candidato a gobernador de ese partido en Sonora, Adalberto Rosas Magallón, el obispo Carlos Quintero Arce, representantes de la embajada norteamericana y algunos empresarios, revelaría una nueva estrategia para la creación de un proyecto político. El sentido de esa alianza aún está a prueba y aparece vinculado a la nueva orientación del PAN que asume francamente una decisión de triunfar y de disputar el poder real al PRI.

Luego de ese avance del PAN, inscrito en un espacio de apertura del primer tramo del gobierno del licenciado Miguel de la Madrid, el sistema político se contrae y dos semanas antes de las elecciones de diputados locales en Oaxaca, el ayuntamiento de Juchitán es desconocido ante las presiones del gobierno estatal apoyado, sin que las autoridades federales expresaran abiertamente su punto de vista.

Mientras las opciones de derecha fueron respetadas, o cuando menos toleradas, el Estado daba un no rotundo al ayuntamiento de mayor peso político de los poseídos por la izquierda.

Puebla y Tamaulipas fueron los otros estados en los que hubo renovación de ayuntamientos en 1983 sin sobresaltos y con escasas posibilidades para la oposición. Al año siguiente, en febrero de 1984, entraba en práctica el recién renovado artículo 115 y las esperanzas de aplicación de la reforma municipal, precedida por una gran consulta popular y cientos de propuestas sobre las prácticas que deberían permitirse a las municipalidades para alentar su vida política y económica y para hacer factible las mejoras requeridas por la sociedad.

Con las reformas al artículo 115 constitucional se ensancha teóricamente el espacio político para la participación de los ciudadanos en ese nivel. Luego de la reforma política de 1979, que legisla sobre el municipio, es lo más significativo que se ha dado en cuanto al quehacer político en el lapso comprendido hasta ahora.

Resalta en esa ley su intención democratizadora que debe ser impulsada y mantenida por los ciudadanos, por ella se otorgarán la totalidad de las participaciones federales sin que se caucen tantos trastornos a la organización de la vida municipal en aquellas localidades en las que

hubiere diferencias entre el gobernador y los ayuntamientos, en particular cuando se trate de los que estén en la oposición al partido oficial (recuérdese San Luis Potosí). También por esa reforma se reglamenta de manera más particular sobre la desaparición de poderes, de tal forma que los ayuntamientos pueden recurrir a su defensa legal, haciendo los alegatos, que, a su juicio, halla lugar (recuérdese Juchitán).

De fundamental importancia es lo relativo a la representación proporcional en todos los ayuntamientos, sin importar el tamaño de la población. La obligatoriedad de los partidos para presentar candidatos no revela sino buenos deseos ante la imposibilidad de la mayoría de los partidos que disputan esas posiciones con el PRI.

En las elecciones de ayuntamientos en 1984 no parece haber habido sorpresas, el PRI manifestó su incompreensión para aplicar la reforma municipal cuando la misma selección interna de candidatos resultó completamente antidemocrática. Cuando se preveía que incluso podía darse una reforma en el interior del partido del Estado, la selección interna a la más vieja usanza resultó un fiasco aun para los optimistas. Y en esos procedimientos puede estar uno de los eslabones débiles de la hegemonía priísta mantenida hasta ahora.

Hubo cambio de ayuntamientos en Quintana Roo, Nayarit, Yucatán y en el Estado de México, el PRI pareció recuperar el espacio perdido en 1983. Las dificultades que parecían venirse en el Estado de México como en las elecciones anteriores, sólo fueron falsas alarmas y los resultados fueron inesperados, el partido oficial sólo perdió en Tenango del Aire, en Melchor Ocampo y en Xonacantán.

Sólo las elecciones de Coahuila, durante diciembre, fueron conflictivas; se destacó el municipio de Piedras Negras por la virulencia de la protesta panista; al final vino el arreglo entre el PRI y el PAN, todo volvió a la tranquilidad, aunque los acontecimientos fueron aprovechados para la campaña antimexicanista que se organizó en Estados Unidos.

En lo que va de este año de 1985 lo más novedoso ha sido el uso de urnas transparentes en el estado de Morelos, en lo que parece más un recurso metafórico que un avance en la democratización de los procesos electorales. Se manifestó además un desinterés que podría ser el signo de las próximas elecciones. El relevo se dio en 33 municipios y el mayor contendiente del PRI, fue el PPS que postuló candidatos sólo en la tercera parte.

Parece una tendencia bastante clara que la contienda sube de tono en los estados norteños y que allí la disputa por los ayuntamientos

adquiere mayor beligerancia. Esto es natural si se considera que esos estados son los que han mantenido mayores índices de abstencionismo y una tasa de crecimiento favorable al PAN. Los estados donde ha habido menos conflictos en las elecciones municipales son aquellos en donde el PRI mantiene sus índices más altos de votación.

Este año, sin embargo, es particularmente importante para el futuro democrático del país y para medir la fuerza real de una ley que bien aplicada puede llevar a plantear una paradoja en ese futuro.

Al terminar este año, se habrán elegido 733 ayuntamientos, lo que junto al hecho de las elecciones legislativas federales del 7 de julio, crea las condiciones de una coyuntura política excepcional en aras de las verdaderas aspiraciones democráticas de los ciudadanos.

La reforma municipal en todo lo que tiene de político no será mensurable hasta que todos los ayuntamientos hayan sido elegidos en las nuevas condiciones que propicia esa ley.

Quisiera terminar este tema citando las palabras de Antonio Díaz Soto y Gama que, aunque escritas en 1901, aún son vigentes:

Hacen falta ensayos de régimen representativo, tentativas de gobierno libre, y en esta materia y para este fin, lo más asequible, lo menos peligroso, lo que mejor se presta a reponerse de los fracasos y a adquirir experiencia a poco costo, es la injerencia del pueblo en la vida municipal, es el municipio fundado sobre la práctica positiva del libre sufragio...\*

\* *Breves consideraciones sobre la importancia del municipio*, México, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 1984.