

EL MUNICIPIO MEXICANO AL FINAL DEL SIGLO XX. HISTORIA, OBSTÁCULOS Y POSIBILIDADES

LORENZO MEYER*

“México es municipal por naturaleza,
por su índole topográfica.”
LUIS GONZÁLEZ Y GONZÁLEZ

“...el municipio es la parte del
gobierno que cobra multas y derechos de
plaza, registra niños y matrimonios,
mete a los borrachos a la cárcel,
organiza la feria y nunca tiene dinero.”
ÓSCAR NAVARRO GÁRATE

ORÍGENES Y NATURALEZA

Todo sistema complejo tiende a dividirse en subsistemas para cumplir mejor sus funciones. Éste es justamente el principio en que se sustenta el municipio como subsistema o unidad “natural” administrativa y política del Estado, desde la época romana hasta la actualidad.

En lo administrativo, el municipio es la forma básica de organizar la convivencia de una sociedad amplia y compleja; en lo político es el cimiento o punto de arranque de su estructura de poder. Desde esta doble perspectiva, se puede considerar, o incluso definir, como un sistema político-administrativo subnacional con base geográfica, cuyo entorno está formado por otros sistemas más amplios y que obedecen a imperativos distintos y a veces antagónicos. Estos sistemas mayores son: *a)* el regional o estatal, *b)* el nacional y, en ciertos casos, y *c)* el internacional.¹

* El Colegio de México.

¹ Una serie de definiciones de municipio se encuentra en, Colín, Mario, *El municipio libre*, 2ª ed. (México, Gobierno del Estado de México, 1978), pp. 17-25.

El municipio actual tiene detrás de sí una historia milenaria que parte de la antigua Roma. En efecto, el *municipium* surgió como la unidad administrativa básica del estado romano que, a su vez, tenía su raíz y razón de ser en las identidades y divisiones tribales preexistentes.² En la medida en que el estado romano en expansión fue incorporando a las diferentes provincias italianas, sus habitantes fueron registrados como miembros de municipios, con derechos políticos limitados al principio y plenos al final. La esencia de la vida municipal romana era un cierto grado de autonomía en materia de gobierno local y de nombramiento de magistrados. Esta organización permitía mantener la unidad dentro de la diversidad; respetaba las costumbres y los usos locales, pero sólo en la medida en que no se oponían a las leyes generales del estado romano, cuyo poderío era la base de la unidad del conjunto.³

El sistema municipal original ha sobrevivido un par de milenios justamente por ser, como ya se apuntó, una entidad política “natural”, es decir, el ámbito espacial, social, económico, cultural y político, donde tiene lugar la convivencia más frecuente de los individuos. El resultado de esta naturalidad organizativa —donde los factores ecológicos adquieren su mayor importancia— ha sido la funcionalidad del municipio para unir a la región y sus razones locales con el todo y su razón de estado. Por su cercanía a las peculiaridades, necesidades y problemas cotidianos de los miembros de un estado tan amplio, plural y heterogéneo como fue el romano, y como lo son también los estados nacionales contemporáneos, el municipio ha resultado una institución funcional y duradera.

Los recursos del municipio original provinieron, por una parte, de las donaciones de los ciudadanos más acomodados de la localidad —lo que inevitablemente se tradujo en el predominio de las élites en los asuntos públicos municipales, especialmente en el nombramiento de los magistrados—, y por la otra, de impuestos a la propiedad raíz y al comercio. Sus obligaciones fundamentales no fueron entonces muy distintas de las actuales: proveer los servicios públicos básicos. El gran imperio romano desapareció hace mile-

² *Municipium* proviene del latín *munus* (oficio, obligación) y *capere* (tomar).

³ Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, México, Editorial Porrúa, 1987, pp. 39-46.

nio y medio bajo el acoso de las tribus bárbaras, y a su vez, el mundo feudal que le siguió tuvo que dar paso a los actuales estados-nacionales, pero el municipio ha persistido a través del tiempo y su funcionalidad no ha sido puesta en duda.

EL MUNICIPIO NOVOHISPANO

Tras la caída de Roma, el municipio decayó en la Europa del norte, pero con altas y bajas la institución pervivió en la Europa latina. Hace poco más de cinco siglos, la institución, en su modalidad ibérica, cruzó el Atlántico y echó raíces en la América española. En el caso concreto de México, la organización municipal surgió con la llegada misma de Hernán Cortés y sus tropas conquistadoras. En efecto, el 22 de abril de 1519, en la llamada Villa Rica de la Vera Cruz, Cortés nombró al primer municipio y ayuntamiento mexicanos —alcaldes y regidores— para, acto seguido, demandar y obtener de ellos su cargo como autoridad máxima de la gran empresa de conquista y quedar formalmente independiente del gobernador de Cuba.

Después de la consumación de la conquista, el municipio se mantuvo como la unidad básica de gobierno en Nueva España, tanto en las repúblicas de los indios como en las de españoles. El municipio tuvo sus propiedades y sus funciones legislativas, ejecutivas, administrativas y judiciales; el límite de las leyes y reglamentos municipales fueron, desde luego, las leyes expedidas directamente por el rey.⁴ En cada una de las poblaciones que sirvieron de asiento a la cabecera municipal, se radicaron no sólo las autoridades civiles de la circunscripción, sino también las eclesiásticas y la élite económica local, pues desde el principio el grueso de la actividad comercial tendió a concentrarse donde estaba el poder político y viceversa.

El municipio como ayuntamiento y cabildo surgió en la Nueva España justo cuando el poder de la monarquía española había

⁴ Porras Muñoz, Guillermo, “El cabildo en la república de españoles” en Brigitte Boehm de Lameiras, *El municipio en México*, México, El Colegio de Michoacán, 1987, pp. 25-38; Colín, *op. cit.*, pp. 34-40.

triunfado definitivamente sobre la resistencia de los nobles y de los comuneros, y la corona había ya expropiado una buena parte de los poderes y libertades locales tradicionales de ambos grupos. El Estado nacional español que estaba surgiendo y asentándose sobre los restos del orden feudal, tenía una indudable vocación centralizadora y el poder que ganó el rey lo perdió el ayuntamiento.⁵ Esta situación de subordinación y debilidad política municipal en la península inevitablemente se reflejó en todo el imperio colonial español: la burocracia real pronto se impuso sobre los impulsos autonómicos de los capitanes conquistadores, de sus descendientes y, naturalmente, sobre las poblaciones indígenas sojuzgadas. Sin embargo, la autoridad real dejó a los pueblos y sus ayuntamientos un cierto ámbito de libertad, el necesario para permitir su reproducción en el tiempo.

EL SIGLO XIX

Con la ocupación militar de España por las fuerzas napoleónicas al principiar el siglo XIX, y la prisión de Fernando VII en Francia, algunos de los ayuntamientos en América donde dominaban las élites criollas intentaron aprovechar la debilidad de la autoridad de Madrid para ganar un poder al que consideraban tener ya derecho. Fue de este impulso autonómico y de la resistencia que encontró, de donde salió la chispa que prendió el gran incendio de las terribles guerras americanas de independencia.

La constitución liberal española de 1812 —la de Cádiz— no abandonó del todo la tendencia centralizadora del pasado absolutista, y entre los ayuntamientos y las autoridades superiores, impuso un poder intermedio inspirado en el arreglo constitucional francés: el del jefe político. Las jefaturas políticas no eran resultado de ninguna elección y dependían directamente de una autoridad superior y no de la sociedad local. Eran tareas del jefe político, entre otras, supervisar la recaudación y gasto de los dineros municipales, con lo que se impidió que echara raíces una libertad

⁵ Para una breve reseña de las características originales del municipio español y cómo las transformó el poder real, ver Robles Martínez, *op. cit.*, pp. 47-52.

municipal fundamental: la económica. El ayuntamiento fue entonces la organización obligada en toda población con mil o más habitantes, y sus miembros deberían ser renovados cada año por votación directa de los ciudadanos, sin que pudiera haber reelección inmediata; el número de regidores de cada ayuntamiento estuvo en función del número de habitantes.⁶

Tras la proclamación de la independencia en 1821, en el Plan de Iguala, se reconoció a la institución municipal en los mismos términos en que lo había hecho la constitución de 1812. La nueva nación mexicana mantuvo el principio que abolía las viejas diferencias institucionales entre repúblicas de indios y de españoles, pues su meta era homogeneizar políticamente al gran conjunto social, y hacer de todos los mexicanos ciudadanos de una sola y única república, con iguales derechos y obligaciones. Los resultados reales de esta ficción jurídica que, de golpe, hizo iguales a los que habían sido desiguales por tres siglos, fueron particularmente desventajosos para la parte más numerosa y débil de la sociedad: los indios, pues en la práctica quedaron en una situación más vulnerable, ya que la distinción original entre indígenas y no indígenas, conllevaba para los primeros la protección de la corona.⁷ Es verdad que la Constitución de 1824 no reconoció específicamente a los ayuntamientos, pero dejó a cada uno de los estados de la federación la responsabilidad de legislar sobre la materia. Finalmente, el municipio se mantuvo, pues en materia de su régimen interno, los diferentes estados de la nueva república copiaron la Constitución de Cádiz. Ahora bien, no fue unánime el entusiasmo por el municipio en el México independiente, pues cuando pudieron —en 1837—, los centralistas suprimieron los ayuntamientos y pusieron la administración de los pueblos en manos de jueces de paz, prefectos y subprefectos. Finalmente, este arreglo conservador no

⁶ López González, Valentín, "Evolución del municipio en México", tesis de licenciatura, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, s.f., pp. 44-46.

⁷ En relación con este enorme —y fallido— esfuerzo de los diferentes gobiernos nacionales para hacer de los antiguos súbditos de su majestad católica, ciudadanos, véase a Escalante, Fernando, *Ciudadanos imaginarios, México, El Colegio de México*, 1992.

tuvo tiempo de arraigar, ya que el centralismo fue derrotado por la revolución de Ayutla al iniciarse la segunda mitad del siglo.

La Constitución liberal de 1857 —raíz de una guerra civil— mantuvo el régimen municipal, pero sólo por implicación de los artículos 36 y 42, y no por referencia directa alguna. Es verdad que en el congreso constituyente se discutió la posibilidad de conceder explícitamente la autonomía al municipio, pero finalmente se decidió no llegar tan lejos en los impulsos liberales y descentralizadores y se volvió a dejar el asunto en manos de las legislaturas estatales.⁸

La uniformidad institucional de la vida local tras la independencia pretendió poner en igualdad de circunstancias jurídicas a todos los pueblos, independientemente de sus peculiaridades históricas, étnicas y culturales, y con ello se creó un nuevo problema. En efecto, la igualdad jurídica pero no económica y cultural de los habitantes del México independiente, eliminó de hecho una buena parte de la autonomía tradicional de las antiguas repúblicas de indios, privatizó muchas de sus propiedades comunales, alentó aún más la concentración de la propiedad raíz y, finalmente, aumentó la polarización social. Uno de los resultados de esta política fue una serie de rebeliones locales y de desobediencias a la nueva legalidad.⁹ En realidad, la vida pública de México en la primera mitad del siglo XIX quedó rápidamente envuelta en una atmósfera de anarquía y de impotencia de la autoridad central. Los pueblos y regiones que pudieron, vivieron fuera del entorno constitucional, en una libertad *de facto*, lo que en buena medida aminoró el impacto del esfuerzo de las élites nacionales por privatizar los bienes en común de los pueblos —base de la vida municipal— y por subordinar la vida local a las instancias estatales y centrales. La debilidad crónica de los gobiernos nacionales en el medio siglo que siguió a la independencia permitió que, en la práctica, muchos pueblos de indios mantuvieran sus antiguas formas de autoridad y propiedad y que, incluso, las ampliaran. Por otro lado, de las

⁸ Zarco, Francisco, *Historia del congreso constituyente de 1856-1857*, México, Talleres de la Ciencia Jurídica, T. II, 1899, pp. 171-174.

⁹ Lira, Andrés, *Comunidades indígenas frente a la ciudad de México. Tenochtitlán y Tlatelolco, sus pueblos y barrios, 1812-1919*, México, El Colegio de México, 1983, pp. 23-88; Hernández, Alicia, *La tradición republicana del buen gobierno*, México, El Colegio de México, 1993, pp. 62-74.

entrañas de una república joven, débil y anárquica, surgieron numerosos caciques regionales, civiles y militares, que por más de medio siglo fueron los verdaderos amos y señores del México político; fue la ley de esos caciques la que constituyó el verdadero entorno en el que se desarrolló entonces la vida política de los municipios y de México en su conjunto.¹⁰

Durante el siglo XIX mexicano, la autoridad municipal, en la medida en que la hubo, fue quedando en manos de las élites locales básicamente criollas o mestizas, en detrimento de los antiguos derechos de los cabildos indígenas. Cuando finalmente, y tras la cruenta guerra de Reforma y la restauración de la república, el poder central se rehizo a partir del triunfo del partido liberal, los municipios fueron sometidos a un proceso de subordinación que resultó ser efectivo en exceso. El instrumento principal para lograr el control de la vida municipal fueron, justamente, las jefaturas políticas, y en lo jurídico, el juez distrital. En el porfiriato maduro, es decir, al finalizar el siglo XIX, el municipio había perdido ya su independencia política y también sus fuentes principales de ingreso: los bienes comunales y las alcabalas al comercio interior, y apenas si mantenía ya algún papel en relación con los servicios públicos.¹¹ El jefe político alcanzó entonces la cúspide de su poder y de su integración en la estructura oligárquica de dominación. Los municipios, agrupados en cantones, partidos, distritos o jefaturas, fueron efectivamente controlados por esas jefaturas políticas que podían disponer de las fuerzas rurales y militares de su región.¹² Estos jefes políticos resultaron ser un excelente instrumento del poder central para destruir las libertades *de facto* que habían logrado preservar —o incrementar— los pueblos, y para subordinar toda la organización municipal a los intereses de los respectivos

¹⁰ Pastor F., Rodolfo, "Desamortización, regionalización del poder y guerra de castas, 1822 a 1862: un ensayo de interpretación", en Jorge Padua y Alain Vannep (comps.), *Poder local, poder regional*, México, El Colegio de México-CEMCA, 1986, pp. 89-105 y Rodríguez Lapuente, Manuel, "Comentario a las ponencias de Sergio Elías Gutiérrez y Thierry Linck", en Boehm de Lameiras, *op. cit.*, p. 333.

¹¹ Lira, Andrés, "Idea y realidad en la formación constitucional del municipio", en Boehm de Lameiras, *op. cit.*, p. 64.

¹² Rabasa, Emilio, *La constitución y la dictadura*, México, Editorial Porrúa, 1968, pp. 226-229.

gobernadores y, sobre todo, a los del presidente Díaz.¹³ En estas condiciones no puede extrañar que al estallar la Revolución de 1910, el jefe político fuera una de las figuras más odiadas y combatidas por los insurgentes.

LA REVOLUCIÓN

La pérdida de poder político, judicial y de una buena parte de las propiedades comunales de los pueblos y municipios a lo largo del siglo XIX —particularmente al final—, llevó a que la demanda de “municipio libre” fuera una de las más claras y sentidas propuestas de la plataforma política de la Revolución mexicana. Ahora bien, esta exigencia, como muchas otras, finalmente quedó en eso, en demanda insatisfecha y no en realidad, pues como bien lo había ya mostrado Alexis de Tocqueville en el caso de la Revolución francesa, en la mexicana el movimiento terminó por no destruir las tendencias políticas centralizadoras del antiguo orden, sino en perfeccionarlas y llevarlas hasta sus últimas consecuencias.¹⁴ Pero no adelantemos conclusiones.

EL ARTÍCULO 115

En octubre de 1911, el estado de Chihuahua abolió las odiadas jefaturas políticas y estableció el municipio libre. En 1914 Venustiano Carranza y los suyos estaban en plena lucha contra las otras fuerzas revolucionarias que les disputaban el control del movimiento iniciado por Francisco I. Madero en 1910, y los carrancistas vieron en la libertad municipal una importante bandera política. El 12 de diciembre de ese año, en el artículo 2º del Plan de Veracruz —que era una adición al Plan de Guadalupe, base original de la

¹³ Falcón, Romana, “Force and the Search for Consent: The Role of the *Jefaturas Políticas* of Coahuila in National State Formation” en Gilbert M. Joseph y Daniel Nugent (eds.), *Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*, Durham, Duke University Press, 1994, pp. 107-134.

¹⁴ Tocqueville, Alexis de, *L'Ancien Régime et la Révolution*, París, Gallimard, 1952.

lucha carrancista— Carranza declaró que uno de los objetivos centrales de su movimiento era hacer realidad el “municipio libre”, es decir, la autonomía política local. Unos cuantos días más tarde, el 25 de diciembre, el propio Carranza promulgó la Ley del Municipio Libre como base de la división territorial y de la organización política de la República. En el nuevo municipio, la elección de las autoridades sería popular y directa, y desaparecerían todas las instancias intermedias entre el ayuntamiento y el gobierno estatal, es decir, las jefaturas políticas. En 1916, y tras los triunfos militares del carrancismo sobre las fuerzas de Francisco Villa y Emiliano Zapata, el nuevo líder convocó a un congreso constituyente y su “Ley del Municipio Libre” de 1914 sirvió de base al artículo 115 de la Constitución que se elaboró y se promulgó en Querétaro en 1917.

La naturaleza del nuevo municipio fue abordada por dicho congreso entre el 29 y el 31 de enero de 1917, es decir, al final del laborioso proceso de redacción de la nueva carta magna. El punto central de la discusión no fue la idea misma de la libertad municipal, que se dio por descontada, sino de sus bases materiales: los recursos económicos que deberían ponerse en manos de los ayuntamientos. Sin embargo, y ante la dificultad de llegar a un acuerdo, los constituyentes, siguiendo los pasos de sus antecesores, decidieron dejar a las legislaturas estatales la resolución del problema. Ahora bien, al hacerlo, el congreso constituyente, de hecho, puso un candado a la libertad municipal, tal y como lo temieron algunos de los diputados que pugnaron por dejar asentadas en la propia constitución las fuentes de financiamiento de los ayuntamientos para ponerlas a salvo de los avatares políticos locales.¹⁵

Al nacer el nuevo régimen, la guerra civil aún no terminaba del todo y la vida municipal se regía menos por las leyes y más por el poder de los nuevos caciques, que en buena medida eran los jefes militares revolucionarios en las regiones. Tras la caída de Carranza en 1920, sus sucesores —los presidentes sonorenses— pusieron en marcha un lento, pero irreversible proceso de centralización polí-

¹⁵ Los debates en torno al artículo 115 se encuentran en México, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, L. Legislatura, *Los derechos del pueblo mexicano*, t. VIII, México, Editorial Porrúa, 1978, pp. 312-371.

tica. En septiembre de 1928 el presidente Plutarco Elías Calles propuso la creación de un gran partido político que agrupara a todos los líderes, grupos y corrientes identificados con la Revolución. Desde su nacimiento, en marzo de 1929, el nuevo organismo —el Partido Nacional Revolucionario (PNR)— mostró una clara vocación por consolidarse como un partido de estado.¹⁶ No pasó mucho tiempo antes de que el PNR disolviera en su seno los centenares de partidos locales que le habían dado vida, y se negara a considerar siquiera la posibilidad de dejar que su derecho a gobernar se decidiera en las urnas. Poco a poco el PNR implantó una férrea disciplina dentro de la élite en el poder, y su fuerza centralizadora y autoritaria se impuso a todo lo largo y ancho del sistema político en general y, por tanto, en la estructura municipal mexicana. Desde entonces, y por mucho tiempo, quedó claro que para obtener un puesto en los ayuntamientos era necesario hacerlo bajo las banderas del partido de estado y sólo bajo ellas.

Durante la administración del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1936), el PNR, se transformó en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) a la vez que se convirtió en un poderoso instrumento político manejado directa y únicamente por el presidente en turno. Si las designaciones de los candidatos del gran partido de estado a las gubernaturas y al congreso federal fueron a partir de entonces, un asunto estrictamente presidencial, las candidaturas —y las elecciones— municipales fueron básicamente el coto de los gobernadores. Por otro lado, obtener la candidatura del partido oficial equivalió a la elección, en tanto que esta última se transformó en un mero formalismo. Es verdad que para entonces hacía mucho que las jefaturas políticas ya no existían, pero también lo era que su lugar lo había tomado el partido de estado, y para mediados del siglo el municipio era tan poco libre como lo había sido bajo el antiguo régimen.¹⁷

¹⁶ Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México, 1928-1945*, México, Siglo XXI Editores, 1982.

¹⁷ Para un análisis de la verdadera naturaleza de la vida política municipal del México actual —sus contradicciones y posibilidades— puede verse Boehm de Lameiras (ed.), *op. cit.*, pp. 211-388 y Merino Huerta, Mauricio, *Fuera del centro*, México, Universidad Veracruzana, 1992, pp. 95 y ss.

En virtud de las leyes orgánicas municipales que elaboraron los estados de la federación, los gobernadores —por sí o usando el congreso estatal— dispusieron de un formidable instrumento para desconocer y eliminar cuanto ayuntamiento les dio problemas o amenazó con escapar a su control. La historia política de los municipios posrevolucionarios es, en parte, una historia de sustitución de autoridades supuestamente electas —sin competencia, claro está—, por otras designadas directamente en las capitales de los estados por el gobernador. En el sistema autoritario posrevolucionario, las libertades del “municipio libre” han sido únicamente aquellas que los gobernadores han permitido. El otro gran límite a la libertad municipal, han sido los recursos: las fuentes locales resultaron, desde el principio, notoriamente insuficientes para satisfacer las demandas de servicios y obra pública locales. Las transferencias de recursos de los gobiernos estatal y federal al municipio, se convirtieron no sólo en insustituibles —por ser el ingreso principal—, sino en otro y muy efectivo instrumento de control político.

LAS REFORMAS O LA DESCENTRALIZACIÓN CENTRALIZADORA

La base jurídica del régimen municipal actual, el artículo 115 constitucional, ha sido reformada varias veces y siempre a instancias del poder presidencial. En 1933 se reformó el artículo en cuestión para incorporarle el principio de no reelección, en 1943 sufrió una reforma de poca monta y en 1947 cambió para permitir el voto de las mujeres.¹⁸

Las reformas más significativas al artículo 115 tendrían lugar en tiempos más recientes. En 1971, una modificación abrió la posibilidad de que el Congreso de la Unión pudiera sustituir en los territorios federales a las autoridades municipales electas. Esta reforma simplemente elevó a rango constitucional en los territorios lo que era ya una práctica común en los estados. El “municipio libre” lo era sólo de nombre en estados y territorios, pero hacía

¹⁸ México, Congreso de la Unión, Cámara de diputados, L Legislatura, *op. cit.*, pp. 371-384, 384-401, 401-402 y 402-425.

más de 40 años que había desaparecido del todo en el Distrito Federal, al ser sustituidos, en 1928, los 17 ayuntamientos capitalinos por otras tantas delegaciones políticas, cuyos responsables fueron nombrados por el presidente.

El último cambio al artículo 115 tuvo lugar en febrero de 1983; se trató de una modificación mayor que, por una parte, uniformó las causas y los procedimientos mediante los cuales las legislaturas estatales podían intervenir contra las autoridades municipales, y por la otra, sentó las bases para la descentralización municipal —finalmente más formal que real— en la prestación de los servicios básicos de la comunidad.

En la exposición de motivos de la reforma de 1983, se señala que la política de descentralización tenía como una de sus razones de ser, el fortalecimiento del “municipio libre”, el que —se dijo— era la piedra básica del arreglo constitucional mexicano. Sin embargo, una parte importante de la iniciativa presidencial nada tuvo que ver con la libertad municipal, sino con su opuesto. En efecto, el nuevo artículo 115 declaró que sólo las legislaturas locales, y únicamente por mayoría de dos tercios, tenían autoridad para hacer lo que hasta ese momento venían haciendo directamente muchos gobernadores: suspender o declarar desaparecidos a los ayuntamientos por “causas graves”, y nombrar a las nuevas autoridades o a los consejos municipales. En realidad, como en ese momento todos los congresos estatales estaban controlados por sus gobernadores, el nuevo texto constitucional simplemente dio un barniz legislativo a la supeditación *de facto* del municipio a la voluntad de los ejecutivos locales.

La reforma de 1983 no fue simplemente un clavo más en el ataúd de la soberanía y libertades municipales, sino que, en principio, también abrió posibilidades a los ayuntamientos de desempeñar un nuevo rol en la vida comunitaria al aumentar su responsabilidad como prestadores de servicios y constructores de la obra pública. En efecto, el nuevo artículo especificó los ocho servicios públicos que eran responsabilidad de todos los municipios,¹⁹ les

¹⁹ Agua y alcantarillado, alumbrado, limpieza, mercados, panteones, rastro, calles y parques, seguridad pública y tránsito, más otras tareas que determinen las legislaturas locales.

asignó a éstos la tarea de llevar adelante la planificación urbana y les facultó para celebrar convenios con sus respectivos estados o con la federación, para conseguir los recursos que les permitieran asumir sus nuevas obligaciones. Si la autoridad central manifestó entonces una cierta voluntad de devolver responsabilidades a los gobiernos locales, no fue porque súbitamente ésta hubiese perdido su voluntad centralizadora, sino porque se había iniciado ya la gran crisis del modelo económico y el gobierno federal se encontraba con un déficit fiscal enorme, y con una legitimidad mermada por la ineficiencia generalizada del sector estatal.²⁰

Una de las debilidades centrales del municipio desde que perdió bienes y fuentes impositivas en el siglo XIX ha sido su penuria. La reforma de 1983 abrió a los ayuntamientos nuevas fuentes de ingreso: impuestos a la propiedad inmobiliaria, cobro por servicios y otras. De todas formas, la perpetua crisis de las finanzas municipales no desapareció y el financiamiento del gasto municipal siguió dependiendo de las participaciones federales. Por otra parte, 80% del gasto municipal, en promedio, lo consume el gasto corriente y sólo 20% puede dirigirse hacia la inversión.²¹ Económicamente, la energía del municipio continúa concentrada en la sobrevivencia. En estas condiciones no es de extrañar que el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), creado bajo la administración de Carlos Salinas (1988-1994) como un programa controlado directamente por el Poder Ejecutivo, donde fondos federales se suman a recursos locales para llevar adelante obras específicas en las comunidades, se haya convertido en una institución muy atractiva para los municipios, sin importar su carácter presidencial y notoriamente partidista. Como quedó claro en el

²⁰ Sobre la naturaleza contradictoria de las reformas al artículo 115 de los años setenta y ochenta, véanse Sergio Elías Gutiérrez Salazar, “El municipio y los gobiernos de los estados. Impacto de las reformas al artículo 115 constitucional en las relaciones municipio-estado” y las exposiciones de Felipe Tena Ramírez, Óscar Navarro Gárate y Octavio A. Hernández en “Las reformas al artículo 115 constitucional”, en Boehm de Lameiras, *op. cit.*, pp. 297-311 y 367-388.

²¹ Dato tomado de la intervención de José Mejía en la mesa redonda “Marco general de la planeación y gestión municipal”, en Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, *Ciclo de mesas redondas autonomía, democracia y desarrollo: retos para una planeación y gestión municipal alternativa*, México, Cesem, 1991, p. 17.

estudio de Michoacán en este volumen, cuando ciertos presidentes municipales de la oposición rechazaron el Pronasol por razones políticas, una parte de los votantes reaccionó en contra por cortar fondos que no podían ser sustituidos por otros.

EL MUNICIPIO EN UN SISTEMA DE PARTIDO DE ESTADO

Una vez constituido el partido de Estado en 1929, su control sobre la célula política del sistema —el municipio— fue rápido y total. En el gobierno municipal, aún más que en el nacional, las elecciones sin competencia —por definición, elecciones sin contenido democrático— fueron la regla, y en las pocas ocasiones en que surgió una oposición, se le impidió el acceso al ayuntamiento. En realidad, no fue sino hasta 1946 cuando por fin se dio el primer caso en el México posrevolucionario de un ayuntamiento en manos de la oposición. Ese caso excepcional fue el de León, Guanajuato, y el costo que el sistema de partido de estado le hizo pagar a la oposición por su triunfo fue a todas luces excesivo.

La terrible guerra cristera de los años veinte fue un conflicto que dejó una honda huella en la región del Bajío. La derrota militar de los cristeros en 1929 no significó, de ninguna manera, su desaparición del plano político, y en mayo de 1937 surgió en la ciudad de León, la Unión Nacional Sinarquista, organización política de aspiración nacional y de claro origen cristero. Este movimiento de derecha y con evidentes influencias del fascismo, y del falangismo, fue finalmente un fenómeno más regional que nacional, pero justamente por eso su presencia en la política local de Guanajuato, y en particular en la de León, fue natural y casi inevitable. En 1945 la oposición municipal de esa ciudad guanajuatense logró dar forma a una Unión Cívica Leonesa (UCL), un verdadero partido político municipal con influencia sinarquista. La UCL hizo que en ese año la disputa por el gobierno local —que coincidió a nivel mundial con la derrota del fascismo, pero en el plano nacional con la pugna entre el candidato oficial a la presidencia, Miguel Alemán y Ezequiel Padilla— se transformara en una elección competitiva. En efecto, la UCL designó entonces como su candidato a Carlos A. Obregón, un peletero con añejas raíces en la

ciudad y cuya bandera fue, justamente, la lucha por el “municipio libre”. El PRM usó su maquinaria al estilo tradicional para sacar adelante a su candidato, pero finalmente la votación en favor de Obregón resultó tan abrumadora que el fraude fue imposible. Ante la renuencia del gobernador a reconocer el resultado, la UCL organizó un paro cívico el 2 de enero de 1946 que resultó un éxito total en la ciudad. Tras el paro vinieron manifestaciones multitudinarias, pero pacíficas frente al palacio municipal; en la noche, la autoridad militar recibió órdenes de reprimir a los manifestantes; cuando el jardín central quedó libre de opositores, 27 de éstos estaban muertos y 60 heridos.

A la represión le siguió el nombramiento de una junta municipal, pero ante la fuerte reacción de la ciudad y de otros sectores, tanto dentro como fuera del estado, el presidente Ávila Camacho tomó directamente cartas en el asunto. Para distanciar al gobierno central de la masacre y hacer pagar a la autoridad local sus errores, el presidente hizo que el congreso federal destituyera al gobernador y poco después, en febrero, aceptó que Carlos A. Obregón tomase posesión de la presidencia municipal de León.²² Sin embargo, cuando el ayuntamiento concluyó su periodo, la acción gubernamental ya había logrado dividir la UCL, y el partido de estado —ahora ya el PRI— recuperó el terreno perdido; habrían de pasar varios decenios antes de que un representante de la oposición volviera a presidir el gobierno leonés.

El enorme costo que la ciudad de León debió pagar por haber logrado el primer gobierno local de oposición fue una lección traumática para el resto del sistema político. Sólo después de 13 años alguien volvería a intentar seguir los pasos de Carlos A. Obregón, y ya no en León, sino en la ciudad de San Luis Potosí. A mediados del siglo, el estado de San Luis Potosí era un territorio políticamente dominado por la figura caciquil de Gonzalo N. Santos, y fue precisamente de la reacción en contra de ese dominio que surgió un movimiento cívico potosino independiente encabezado por el doctor Salvador Nava. La movilización potosina habría de desembocar en el segundo triunfo de la oposición a nivel municipal,

²² Trueba, Alfonso, *La batalla de León por el municipio libre*, México, Editorial Campeador, 1954.

aunque no sin experimentar los efectos de la represión y la violencia de las fuerzas de Santos.

El doctor Nava inició su rebelión urbana contra el cacicazgo desde adentro del propio PRI, pero al no poder avanzar gran cosa en su empeño democratizador dentro de esa institución política, se propuso dar forma fuera de ella a una gran coalición, y de ese esfuerzo nació la Unión Cívica Potosina (UCP), sitio donde convergieron lo mismo sinarquistas que comunistas, panistas, priistas descontentos y ciudadanos sin partido. La cohesión del nuevo movimiento venía del enemigo común: Gonzalo N. Santos, heredero del cacicazgo creado por Saturnino Cedillo en los años veinte.²³ La incapacidad del aparato santista para neutralizar la UCP y garantizar al gobierno central el control de los procesos políticos locales, llevó al presidente Adolfo López Mateos a considerar obsoleto el caciquismo de Santos y a reconocer la aplastante victoria del doctor Nava en la ciudad de San Luis Potosí en 1959 (26 319 votos contra 1 638). Pese a estar al frente de un movimiento de oposición, el doctor Salvador Nava continuó siendo formalmente un miembro del PRI, es decir, era el líder de una oposición leal.

Alentada por su triunfo municipal, en 1961 la UCP intentó dar un salto cualitativo y pasar de la conquista del "municipio libre" a la del "estado libre y soberano". Teniendo de nueva cuenta a Salvador Nava como su candidato y líder, la UCP se movilizó para ganar la gubernatura. Sin embargo, esta vez la respuesta del centro a la pretensión de quebrar el monopolio priista sobre las gubernaturas, fue de rechazo completo y violento. El apoyo del gobierno federal al candidato priista ortodoxo —profesor Manuel López Dávila— llegó hasta la represión militar y el arresto del doctor Nava en el campo militar N° 1 en el Estado de México. El navismo no tuvo más alternativa que el repliegue.

Veintidós años después de la represión, el navismo volvió a emerger, y en 1983 Salvador Nava se lanzó en pos de su segunda victoria municipal en la capital potosina. De nuevo volvió a lograr su objetivo, pero esta vez ya como opositor declarado; fue una

²³ Los datos y la interpretación del movimiento navista, fueron tomados de Calvillo, Tomás, *El navismo o los motivos de la dignidad*, San Luis Potosí, Formas Impresas Kaiser, 1986.

administración más difícil que la primera, pues los gobiernos estatal y federal intentaron abiertamente ahogar económicamente al ayuntamiento rebelde. Sin embargo, el navismo ya no estaba tan solo en su lucha y logró sostenerse. En efecto, el modelo económico y político posrevolucionario acababa de entrar en una crisis muy seria, y el descontento generalizado hizo soplar con mayor fuerza los vientos de oposición, tanto a nivel municipal como estatal y pronto lo haría a nivel nacional. Ya en 1974 el PAN había logrado que se le reconocieran tres triunfos municipales en Chihuahua,²⁴ y en ese año de 1983, el PAN se había transformado en la fuerza dominante a nivel municipal en ese gran estado norteño —gobernaba 10 municipios, incluidos la capital y Ciudad Juárez— y el PST gobernaba Ensenada, Baja California.

La crisis política provocada por la elección presidencial de 1988, cuando la coalición de centro izquierda encabezada por el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas puso al partido de estado en peligro de perder la presidencia misma de la República, resultó ser el detonador de una explosión de la oposición a nivel municipal; se trató de una explosión relativamente modesta, que estuvo lejos de poner en peligro el control del PRI sobre el sistema político en su conjunto. Al principiar 1994, de los 2 392 municipios en que estaba dividida la república, únicamente 227 estaban en manos de la oposición —103 del PAN y 85 del PRD—, once más se encontraban en manos de consejos municipales, y en otros más había representantes de las fuerzas opositoras; además, la oposición tenía 10.13% de los regidores de mayoría relativa y 78.82% de los 3 526 regidores de representación proporcional.²⁵ El que 10% de las municipalidades se encontrara a cargo de la oposición, significó un cambio cualitativo importante frente a la soledad y aislamiento en que vivieron las administraciones de León o San Luis Potosí en los años cuarenta y cincuenta. Sin embargo, el control del partido del estado sobre los municipios siguió siendo abrumador. Al arri-

²⁴ Los municipios de Ojinaga, Julimes y Belisario Domínguez.

²⁵ Datos tomados del folleto "La autoridad municipal frente a la democracia", Coordinación de Fortalecimiento Municipal del Estado de Chihuahua, 1994, p. 6 y de un documento del Centro Nacional de Desarrollo Municipal (7 de julio de 1994).

bar México a la mitad del último decenio del siglo, la lucha por la libertad política y económica del municipio mexicano, seguirá siendo una batalla por ganar.

LOS MÁS DE CIENTO AÑOS DE SOLEDAD MUNICIPAL

La historia de la vida política municipal mexicana se puede resumir en la cita de Óscar Navarro Gárate que aparece al inicio de este trabajo: "...el municipio es la parte del gobierno que cobra multas y derechos de plaza, registra niños y matrimonios, mete a los borrachos a la cárcel, organiza la feria y nunca tiene dinero".²⁶ El municipio no ha sido la célula de la democracia mexicana que se supuso en 1917 porque nunca llegó a ser libre. En términos generales, la vida municipal mexicana ha sido pobre en recursos económicos y empobrecedora en espíritu cívico. Raras veces las presidencias municipales han sido el vivero de líderes políticos de nivel nacional —el caso del doctor Salvador Nava es una excepción que se explica por su carácter de opositor—; quienes empiezan ahí su carrera política generalmente ahí también la concluyen.

La vida política municipal del México contemporáneo está sobredeterminada por la existencia de un viejo partido de estado, y es justamente por ello que generalmente el proceso político más significativo a nivel municipal no ha sido la lucha entre el PRI y su oposición, cualquiera que ésta sea, sino la negociación y la pugna entre las varias fuerzas que conviven al interior del PRI. Quienes sean los personajes, las camarillas y los intereses que finalmente prevalezcan en cada municipio, dependen más de las alianzas personales y la naturaleza del grupo que controla la capital del estado, que de la correlación de fuerzas al interior del propio municipio. Así, lo normal es que cuando la elección municipal tiene lugar, las decisiones políticas fundamentales ya están hechas. En estas circunstancias, la participación ciudadana importante en el proceso electoral —si es que la hay— se da por la vía de las

²⁶ "Recursos financieros y desarrollo municipal", en Boehm de Lameiras, *op. cit.*, p. 379.

acciones corporativas y de los grupos de interés en relación con los precandidatos; las urnas mismas poco importan.

En ausencia de elecciones competidas, la acción política de la sociedad civil municipal es, básicamente, reactiva y parcelada. Como claramente se desprende de los casos estudiados en este volumen, el surgimiento o acumulación de problemas en torno a servicios o titulación de predios, son las chispas que llevan a la movilización en apoyo de demandas muy concretas y a la emergencia de los líderes naturales. Generalmente, se trata de una movilización más corporativa que ciudadana, y por sistema, el partido oficial busca cooptarla tanto a los líderes como a los movimientos. Este liderazgo natural, desde las bases, es uno de los motores de la política municipal, pero en ausencia de una auténtica vida democrática, líderes y movimientos generalmente terminan subordinándose a las instancias superiores y, en cualquier caso, muy pocas veces logran trascender sus límites originales.

El principio alrededor del cual se organiza la vida política del municipio es el clientelismo. Obviamente, en estas condiciones el espacio para la corrupción ha sido y sigue siendo muy grande. La ausencia de una división real del poder, de los pesos y contrapesos propios de los sistemas plurales, poliárquicos, impide que la ciudadanía, como tal, emerja y, sobre todo, adquiera la capacidad de control sobre las acciones de sus autoridades para exigirles cuentas de manera efectiva.

Los casos concretos de política municipal presentados en este libro, muestran que la vida política local es, efectivamente, la más concreta y, potencialmente, la de mayor interés y mayor riqueza para el ciudadano medio. Sin embargo, la naturaleza autoritaria del sistema político en general, ha restado significado de manera sistemática a la política municipal, le ha impedido ser democrática. Sólo en los últimos años la situación ha empezado a modificarse como consecuencia del surgimiento de una competencia entre partidos y, con ella, de una conciencia ciudadana. Los casos en que la oposición ha podido llegar a dominar los ayuntamientos, muestran con claridad que en condiciones de competencia, cuando aparecen opciones reales, el interés y entusiasmo cívico se despiertan, la población participa, se compromete; es verdad que en esas circunstancias aumentan las demandas sobre el ayunta-

miento, pero igualmente aumentan el apoyo y la colaboración directa del ciudadano con sus autoridades.

Las historias de los ayuntamientos que están o han estado administrados por la oposición, y que se encuentran consignadas en este volumen, prueban que una combinación propicia de movilizaciones de carácter estatal o nacional, y un liderazgo local con credibilidad, decisión e imaginación, pueden dar por resultado la alternancia en el poder pese a la permanencia del partido de estado a nivel nacional. La victoria de los opositores es, al mismo tiempo, origen y resultado de una creación neta de energía política, lo que revitaliza y da un nuevo significado a la política local. Pero esas mismas historias demuestran lo difícil que sigue siendo para la oposición sostenerse en el terreno recién conquistado, pues el partido de estado dispone de recursos nacionales —de partido y de gobierno— muy cuantiosos para revertir un revés local, cosa que no es igualmente cierta para la oposición.

Para la oposición es muy difícil generar la organización y la energía suficientes para movilizar a la sociedad civil local y sobreponerse a la enorme fuerza del partido de estado y a las inercias generadas a lo largo de 65 años de monopolio del poder, pero quizá es más difícil sostener esa energía y unidad a lo largo del tiempo, de tal manera que pueda consolidar su victoria. Toda oposición sufre un cierto desgaste al transformarse en gobierno y poner en práctica sus proyectos, pero el desgaste es mayor cuando se tiene que enfrentar a un aparato tan enorme y tan lleno de recursos legítimos e ilegítimos, como es el de un partido de estado dispuesto a recuperar los espacios municipales perdidos. En cualquier caso, hasta hoy la lucha de la oposición ha sido y seguirá siendo cuesta arriba; cada victoria le requiere un gasto desproporcionado de energía y de recursos para neutralizar la desigualdad estructural en que se da la competencia.

En los municipios bajo el control de la oposición, los poderes estatal y federal se han combinado con relativa efectividad para magnificar los errores administrativos y políticos de la oposición, y para hacer que los intereses inmediatos de los ciudadanos y de los grupos locales se vean favorecidos por un retorno al clientelismo tradicional. En una cultura cívica donde la democracia es la excepción y no la regla, la oposición difícilmente puede apelar con

efectividad a principios y valores abstractos si no logra mejorar rápida y ostensiblemente los servicios y dar respuesta a las demandas de los intereses corporativos. Esta mejoría de los servicios puede lograrse mediante una administración más honrada y eficiente, pero honradez y eficiencia tienen límites muy claros si el gobierno estatal y el federal siguen una política de dureza frente a los ayuntamientos independientes.

CONCLUSIÓN

El municipio mexicano nació en el siglo xvi en una coyuntura histórica doblemente desfavorable: la conquista, por un lado, y la pérdida de autonomía de los propios ayuntamientos españoles, por el otro. La relativa independencia que algunos municipios lograron en el siglo xix fue más el resultado de la anarquía de la época que de la voluntad de hacer realidad la autodeterminación local. La Revolución mexicana permitió que la bandera del “municipio libre” se enarbolará de manera muy efectiva, pero la institucionalización de un sistema autoritario de partido de estado a partir de 1929, impidió que la promesa de democracia municipal se hiciera realidad.

Con el surgimiento en los últimos años de partidos políticos de oposición a nivel nacional y con capacidad de movilizar y sostener sus posiciones en algunos puntos de la geografía mexicana, el municipio se ha convertido en el escenario donde se ha empezado a dar la alternancia en el poder, verdadera prueba de fuego de la democracia. Esa competencia y alternancia, por tanto tiempo buscadas, pero nunca encontradas en México, saltó ya del plano municipal —donde empezó— al estatal, pero no con la fuerza y el vigor necesarios como para poder asumir que México ha dejado atrás la etapa del autoritarismo posrevolucionario y que se ha iniciado la transición a la democracia. El municipio con auténtica competencia partidista es aún la excepción y no la regla, y el ambiente en que tal competencia tiene lugar es el propio de un sistema de partido de estado, con condiciones muy desiguales de competencia. El camino que todavía se tiene que recorrer para tener una vida local democrática pasa por la creación de un sistema

nacional donde ya no domine un partido de estado; sólo así se podrá hacer de la democracia un hecho significativo en la vida cotidiana de los mexicanos; este camino es largo y difícil y apenas lo hemos empezado a andar. Al terminar el siglo xx, el "municipio libre" sigue siendo casi lo mismo que era al principiar el siglo: una promesa.