

---

# *Gestión municipal y cambio político*

Miguel Bazdresch Parada\*



## **Introducción**

En México, durante los últimos diez años, los problemas económicos suscitados en la mayoría de las actividades productivas, ocasionaron serios rezagos en la política social.

La dramática caída del nivel de vida en prácticamente todos los sectores de la población, muchos de ellos beneficiados por el modelo de desarrollo estabilizador, contribuyó al surgimiento de nuevas formas de relación social hoy manifiestas en nuevas maneras de valorar la relación sociedad-gobierno.

Nuevas políticas nacionales, la orientación liberal de la economía mexicana y nuevas políticas sociales (por ejemplo el Pronasol) aún no cierran la brecha entre riqueza y pobreza. Este hecho, observable mediante múltiples parámetros de bienestar, ha suscitado serias reconsideraciones acerca de la orientación gubernamental y de la actitud y forma de participar de la población en la conformación del país deseado, o al menos, en la definición de las condiciones de vida económica, social y política de la sociedad mexicana.

En los años recientes se ha generado una reconsideración del potencial político y de desarrollo del municipio, base de la organización política del país según la tradición constitucional, pero trágicamente inoperante durante todo el siglo XX.

Esta reconsideración ha tenido diversas causas. Entre otras, resalta el hecho de una mayor presencia activa de los ciudadanos ante hechos y situaciones que antes pasaban desapercibidos y hoy son la arena en la cual se dirimen conflictos entre diversas maneras de entender la gestión pública.

Por ejemplo, la obra pública para dotar de servicios a la población fue durante mucho tiempo una forma de otorgar prebendas y gratificar a grupos y personas favorecidas por las facciones detentadoras

del poder. En el municipio este recurso fue usado durante mucho tiempo sin ningún cuestionamiento o protesta de la población, y los pocos casos esporádicos de inconformidad se calificaban como protestas con móviles políticos, interesadas o vengativas.

Ahora las decisiones municipales son un escenario para la manifestación de los diversos pareceres y para la demanda de mayor democracia en procedimientos y criterios, respecto, sobretudo, de la aplicación del presupuesto público. Las decisiones en asuntos tales como la infraestructura o la urbanización, antes mero trámite burocrático, hoy levantan la opinión pública y la manifestación de críticas, análisis y propuestas alternas.

Se cuestiona al poder central, sea federal, estatal o municipal, por su lejanía y desconocimiento de las verdaderas necesidades de las comunidades; por eso hoy se rechaza cada vez con mayor énfasis las decisiones de "arriba" y el uso partidista y sectario de los recursos públicos.

Cuestión intocada durante muchos lustros, las relaciones entre los diversos niveles de gobierno (federal, estatal, municipal) es hoy considerada de vital importancia en el proceso de desarrollo económico, político y social del país.

En los años recientes el municipio ha sido el nivel de gobierno al cual han llegado el mayor número de gobernantes de partidos de oposición. Así, ha sido posible la realización de experiencias de gobierno, gestión pública y del desarrollo desde otra posición política, se supone, más democrática.

Existen experiencias de gestión municipal con características novedosas en cuanto a la vinculación entre sociedad y gobierno. El análisis sistemático de

---

\* Investigador de la División de Ciencias del Hombre y del Hábitat del ITESO.

los procesos sociales involucrados en estas experiencias puede arrojar luz acerca de la existencia de factores, condiciones y agentes de cambio social, hasta hace poco ausentes en el panorama político de México.

En este contexto, el ITESO, con el apoyo de la Fundación Ford y en coordinación con otros cinco centros de investigación social en cinco diferentes ciudades (Monterrey, Mérida, Oaxaca, Tijuana y México), emprendió la tarea de reconocer las características concretas de un grupo de experiencias de gestión municipal. Esta indagación se concretó, en Jalisco, en los siguientes municipios: Ciudad Guzmán, Cuquío, Gómez Farías, Magdalena y Zapotiltic, y en Michoacán en Churintzio, Villa Jiménez y Zacapu. Los hallazgos consignados en este trabajo se refieren a estos lugares.

### Metodología

A modo de elementos conceptuales mínimos para encuadrar la exploración propuesta se utilizaron las siguientes definiciones:

- Gestión municipal: procesos mediante los cuales grupos sociales, autoridades, o ambos, enfrentan la consecución de un objetivo de desarrollo en el ámbito territorial del municipio en el cual viven.
- Cambio político: se trata de los procesos de toma de decisiones, específicamente del aspecto de democratización de dicho proceso, ya sea en las formas, los objetos o la cantidad de grupos involucrados.
- Democratización: incremento en las posibilidades y facilidades de un mayor número de fuerzas y grupos sociales presentes en la localidad involucrada en la decisión; se refiere también al procedimiento (secuencia y encadenamiento de acciones) para llegar a una decisión de gestión pública.
- Factor de cambio: aquel elemento o elementos cuya presencia genera modificaciones en el proceso social.
- Condiciones del cambio: elementos de la situación que favorecen o desfavorecen, activan o frenan, alientan o retrasan, desvían o dirigen la influencia de uno o varios factores.
- Municipio: se entenderá tanto el territorio geográfico definido, el ayuntamiento institucional, como la localidad en la cual se efectúe la gestión.

Con el propósito de que la indagación misma fuera de utilidad para los interesados y no sólo para los

investigadores, se propuso el siguiente procedimiento, en seis etapas:

- Identificación de experiencias innovadoras de cambio político en el ámbito municipal. Con la colaboración de diversos organismos, periodistas, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos (especialmente funcionarios ligados a la estructura municipal), promotores y académicos se formó una lista inicial de 25 casos.
- Documentación de las experiencias. Se estableció contacto con los responsables de las experiencias detectadas; se realizaron entrevistas con diversos informantes de cada municipio para indagar por los conflictos, la situación política, la participación y organización de la comunidad, el contexto socioeconómico del municipio y los procesos de cambio reciente. Con estas entrevistas fue posible elaborar una breve historia y la contextualización necesaria para entender la situación de cada municipio.
- Taller de análisis acerca de la gestión municipal y el cambio político. Una vez conocidas y documentadas las experiencias, se invitó a un taller a un grupo de personas que vivieron dichas experiencias con el propósito de compartir las experiencias y hacer un análisis colectivo de los factores y condiciones del cambio. Los aspectos que se trabajaron fueron: el proceso de llegar al poder, el proceso de gobernar, la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, y los cambios habidos y su permanencia. Tres criterios se aplicaron para invitar a las personas de los diferentes municipios: que existiera algún conflicto, actual o reciente, en el cual fuera posible observar algunas prácticas de participación ciudadana en la relación entre poder y población; que se detectaran cambios en los modos de ejercicio del poder, especialmente en el terreno de las decisiones, en beneficio de una participación ciudadana diferente a las prácticas anteriores; que hubiera interés por participar en el proyecto para aprender de la propia experiencia.
- La información obtenida se organizó en cuatro ejes analíticos: caracterización de la situación sociopolítica; caracterización de la participación social; prácticas concretas de toma de decisiones y sus resultados, y caracterización de los supuestos culturales implicados en el cambio.
- También se elaboran monografías descriptivas de cada uno de los municipios participantes para tener elementos de contexto social, geográfico, histórico y económico para complementar los

elementos aportados en el taller y la documentación.

- Asimismo, se elaboró también un reporte monográfico sobre gestión municipal y cambio político con el propósito de ofrecer una respuesta a las preguntas planteadas en el proyecto con base en los elementos y cuestiones aportadas por los propios involucrados. Este artículo es una síntesis de ese reporte.

### **La situación sociopolítica en los municipios**

La vida social y política de los municipios está centrada en aspectos locales del funcionamiento de la sociedad, en la conservación del "tejido social" típico de las localidades y en la mejora del bienestar social local.

La vida pública municipal tiene actores relativamente bien conocidos por la mayoría de los habitantes, y las redes informales de relación social son importantes en la calificación social de hechos y sucesos.

En la indagación encontramos elementos comunes a todos los municipios estudiados y otros presentes sólo en algunos de ellos.

1. En todos los municipios el PRI había dominado la administración municipal, el poder y había sido, incluso, un buen gestor de la vida municipal por ser una eficaz "correa de transmisión" entre el Estado y la población. Por su parte, la oposición o es reciente o es un grupo histórico, pequeño y, hasta hace pocos años, con poca presencia.

2. En todos los casos se reportó el deterioro del PRI debido a tres motivos, a veces concurrentes. La división interna asociada a la designación de candidatos fue citada unánimemente. En los municipios de Michoacán existía la práctica de respetar la designación local de candidatos, mientras que en Jalisco los candidatos priístas designados eran personas con arraigo local. En ambos casos los aspectos formales estatutarios y reglamentarios estaban subordinados al consenso que se lograba generar entre las fuerzas locales y a la calidad de los candidatos. Esas prácticas fueron notoriamente abandonadas en los últimos dos procesos electorales, en los cuales se optó preferentemente por la designación (imposición según algunos) central de los candidatos, ya sea del gobernador del estado o de la estructura central partidaria. Esta nueva práctica suscitó impugnaciones mutuas por fuera de la organización diseñada para tales casos (nunca utilizada con anterioridad). La consecuencia fue la división interna, el descontento, la deserción y el distanciamiento de la población.



Otro elemento del deterioro, citado en algunos casos, fue el "patrimonialismo" asociado al PRI. Un grupo de familias o de allegados se repartía puestos, candidaturas, prebendas y negocios. Tal situación llegó a excesos visibles para la población suscitando protestas y descontentos. En Michoacán se llegó a derrocar presidentes municipales y a tener presidentes interinos de oposición. En otros municipios se acudió al fraude electoral con exceso, de modo que la población se distanció aún más de la administración municipal y, en consecuencia, del PRI.

Un tercer motivo de deterioro del PRI citado en todos los municipios estudiados fue lo que los informantes denominaron "decadencia del municipio; desorden administrativo y desorganización". Esta situación se asoció al PRI por ser el partido gobernante.

3. En todos los municipios se citó el desorden administrativo municipal como una condición favorable para el cambio político. La evidencia de esta desorganización se asoció al manejo de los recursos municipales: ingresos no declarados en la hacienda municipal (prebendas a empleados municipales para cobrar por sí mismos los servicios gratuitos de su responsabilidad, impuestos por permisos y licencias en cantidades ridículas, etc.), obras públicas cuyos beneficiarios eran personas o grupos de poder económico (caciques, se dijo), desatención de peticiones comunitarias de servicios públicos, corrupción en



detrimento de la legalidad, la seguridad jurídica y el beneficio colectivo.

4. Los informantes de todos los municipios citaron la pérdida de credibilidad de la sociedad local en el gobierno municipal. La reiterada desatención de reclamos colectivos, los agravios no resueltos, la corrupción y la falta de remedio a peticiones y problemas por parte del gobierno municipal, produjo una situación de desánimo y desapego en relación con el gobierno, irritación de los ciudadanos y manifestaciones de rechazo, unas veces privadas y otras públicas con protesta abierta, colectiva y militante.

5. También fue común la referencia al temor entre la población a pertenecer abiertamente a un grupo político opositor debido a las represalias que esto pudiera tener. Esta referencia la mencionan los informantes como antecedente del cambio, pues justamente la desaparición de ese temor, al parecer producto de la confianza suscitada por las campañas de la oposición, se considera por los mismos informantes como una condición favorable del cambio.

6. La indagación dejó ver cómo la población de los municipios estudiados tenía una experiencia de organización social, aunque fuera incipiente. La población había venido participando en la formación de grupos sociales de diferente índole. En unos casos se trataba de comunidades de base impulsadas por la Iglesia católica, en principio con un propósito

evangelizador, pero siempre con la idea de mejorar activamente la vida económica, social y política de los participantes y de la comunidad en general. Este tipo de organización es notable en Ciudad Guzmán, Zapotiltic y Cuquío, en Jalisco.

En otros casos se trataba de grupos organizados con fines asistenciales, de ayuda mutua. Por ejemplo, los grupos de autoayuda creados en Ciudad Guzmán a raíz de los sismos de 1985 (en los cuales también influyó la Iglesia), y los grupos formados alrededor de la promoción de la familia, de la capacitación y de la vivienda en Gómez Farías.

Había también organizaciones formales con propósitos de defensa y promoción de los derechos de sectores importantes de la población; por ejemplo la organización de vivienda de Chuluapan, Ciudad Guzmán y la Organización Campesina Independiente de Jalisco, en Cuquío.

Sólo en Magdalena, Jalisco, no se reportó alguna organización previa.

7. Experiencias de lucha social y política. En algunos municipios la situación política había sido conformada por la experiencia de lucha de la población, o al menos de una parte de ella, contra el gobierno municipal. En los municipios de Michoacán, como se dijo arriba, se llegó a conformar gobiernos interinos. En otros casos, Ciudad Guzmán por ejemplo, se dieron luchas propias de una parte de la población que ejerce presión y manifiesta su poder en las calles, con lo cual logra o que le hagan caso a sus peticiones o bien una mayor legitimidad que luego va a capitalizar en la lucha electoral.

En síntesis, la situación social y política se puede caracterizar por cuatro rasgos:

- Irritación frente a la administración municipal.
- Pérdida de credibilidad en el gobierno y en el PRI.
- Descontento, manifiesto o latente, con la situación del municipio.
- Creciente organización, formal o informal, de la población.

Este es el contexto en el cual la oposición política va a fundar la propuesta de otra opción de gobierno, y en el cual se va a dar, en grados diversos, un cambio político.

### **Características de la participación ciudadana**

La participación social ha sido una de las características de la vida social de estos municipios, que se da generalmente de dos formas: una organizada me-

diante grupos sociales, y otra como participación política directa en los aparatos partidarios.

- En varios municipios la participación ciudadana se organiza en grupos sociales formales, ya sean comunidades de base, de autoayuda, (sismos, vivienda, desarrollo comunitario, de producción), religiosas o culturales, casi todas de carácter independiente y apartidista.
- En algunos municipios también se participa a través de organizaciones formales dispuestas a la defensa y promoción de ciertos derechos; es el caso de Cuquío, Chuluapan en Guzmán, los grupos de mujeres en Gómez Farías, y la zona Huichol. Otra forma similar es la participación en gremios y sindicatos cuya tónica de lucha constante constituye una escuela de experiencias y modos para la participación ciudadana en los asuntos municipales.
- Otra forma de participación es a través del partido político. Cuando se trata de canalizar el descontento, la oposición política capta la atención de los inconformes y de los incrédulos. En estos casos la participación llega hasta la manifestación pública de protesta, incluso en forma multitudinaria. Los municipios de Michoacán y Ciudad Guzmán son ejemplos de estas manifestaciones.
- La participación electoral, tanto en el ejercicio del voto como en la vigilancia electoral, fue reportada en varios de los casos, cuyos informantes la consideraron como una condición favorable para el cambio político. En todos los casos se consideró importante la participación ciudadana en las campañas políticas, ya fueran municipales o nacionales, incluso desde 1988.

La participación ciudadana tiene como actores principales a la Iglesia católica, los partidos políticos (sobre todo la organización local), las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones gremiales independientes y, sobretodo, a los propios grupos de ciudadanos locales, casi siempre identificados con alguna figura local.

### **Características de la toma de decisiones**

Se trata de los cambios que se han dado para que los ciudadanos puedan participar en la toma de decisiones. No todas las prácticas recogidas en este apartado se dan en todos los municipios participantes en el estudio, y tampoco se dan de la misma manera. Sin embargo, en todos es notoria la tendencia a la democratización. Las nuevas prácticas que se reportaron fueron las siguientes.

### *Cabildo abierto*

Las sesiones de cabildo se hacen públicas y los ciudadanos pueden participar en diferentes formas: proponen asuntos, dan opiniones, ofrecen datos acerca de los problemas municipales o toman una posición. Muchas veces el asunto que se trata en cabildo ya se ha discutido en los diferentes lugares donde los ciudadanos se agrupan.

### *Asambleas populares municipales*

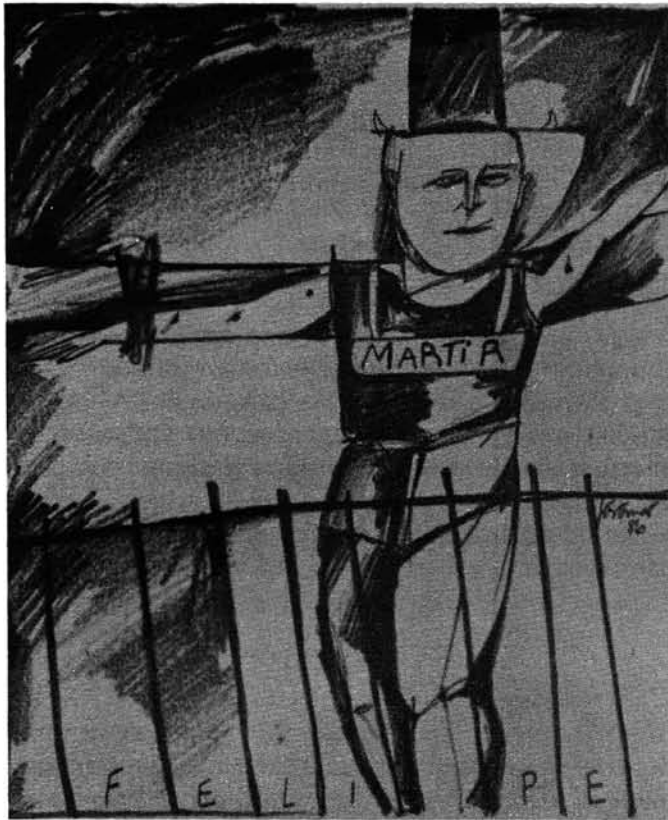
Se cita a la población abiertamente ya sea para informar de la gestión, para plantear algún problema de importancia mayor, para elegir algún representante, para decidir acerca de alguna obra pública particular.

### *Elección directa de representantes o delegados municipales*

La ley municipal prevé el nombramiento de delegados del municipio en cada localidad importante diferente de la cabecera. La ley atribuye al presidente municipal la facultad de ese nombramiento. Sin embargo en todos los municipios estudiados este delegado fue nombrado por elección popular directa, en asamblea citada para el caso.

### *Planeación participada*

En casi todos los municipios cambió la práctica de la planeación municipal. En el caso de Michoacán, los municipios en manos de la oposición se organizaron para hacer una planeación regional compartida y presentar un plan de desarrollo regional al gobierno estatal y federal. La elaboración del plan supuso consultas abiertas a la población de cada localidad de cada municipio en relación a las necesidades, demandas y servicios públicos necesarios; también se efectuaron reuniones de coordinación entre los diferentes municipios. En Cuquío el cabildo convocó a la población a organizar un Consejo de Desarrollo Municipal, formado por representantes de cada una de las nueve zonas geográficas del municipio, elegidos directamente por la población y que trabaja en forma tal que facilita la participación de la población en las decisiones sobre la aplicación de los recursos municipales. Ese Consejo es ya un órgano integrado a la reglamentación de la planeación municipal. Se reportó que el Consejo realizó un diagnóstico socioeconómico del municipio que serviría como base para el plan de desarrollo municipal.



### *Los recursos públicos*

Los recursos económicos del municipio, su destino y su manejo son también un escenario de decisiones en el cual se reportaron prácticas diferentes. En todos los casos se reportó la municipalización de los ingresos por impuesto predial y el incremento del costo de servicios (agua, rastro, iluminación), licencias municipales y permisos de ferias o sucesos especiales. Sin embargo, en estos rubros las decisiones fueron del cabildo sin preguntar demasiado a la población; aquí no hubo participación ciudadana. Pero se identifica un efecto positivo en la población cuando observa la aplicación de los nuevos ingresos para remediar las necesidades antes abandonadas.

En Gómez Farías, Jalisco, se reporta la participación ciudadana en la administración de la obra misma. El cabildo acude al barrio o a la localidad y convoca a la población, quien decide acerca de la obra pública a realizar; entonces se nombra un comité para que administre los recursos para efectuar la obra: los recoge en la tesorería, hace los pagos, lleva la contabilidad, entrega cuentas al municipio y a la gente involucrada. Además, decide sobre la aplicación de los recursos sobrantes que, como se verá adelante, es un resultado de esta participación ciudadana.

### *El manejo de conflictos*

En todos los casos se dieron conflictos en la gestión municipal. Por ejemplo:

- En Zacapu el incremento del costo de los servicios del agua originó una fuerte movilización de ciudadanos, encabezados por el mismo partido del presidente, para protestar por esa decisión.
- En Zacapu y Ciudad Guzmán hubo conflictos con el rastro.
- En Gómez Farías la renovación de la escuela provocó un fuerte rechazo entre un grupo de ciudadanos.
- En varios municipios (en los de Michoacán y en Magdalena y Ciudad Guzmán en Jalisco) provocó conflicto la intervención directa del gobierno estatal para hacer una obra.
- Los pagos de impuesto predial y el incremento del costo de las licencias municipales también han sido fuente de fricción entre autoridades y población así como entre grupos diversos de ciudadanos.
- Las relaciones con el gobierno estatal respecto a las obras del programa nacional de solidaridad, a las deudas heredadas de otros periodos, o de las obras y decisiones del gobierno federal, suscitaban al menos fricciones en todos los municipios.

La participación ciudadana en las decisiones para resolver estos conflictos fue variada.

- En algunos casos no hubo tal participación: el cabildo o el presidente municipal, con la ayuda del aparato administrativo del ayuntamiento, resolvía y ejecutaba, por ejemplo, en las relaciones con otros niveles de gobierno.
- En otros casos sólo los interesados tomaron parte en la decisión.
- Algunas veces la población se movilizó para pedir una decisión particular; por ejemplo, en Zacapu para el asunto del agua.
- Otras veces la decisión vino de "fuera" y no hubo oportunidad de participación; por ejemplo los cobros de las deudas de anteriores administraciones.

### *La autonomía municipal*

En las decisiones municipales también está el aspecto de la participación del municipio en las decisiones que le incumben, en el ámbito estatal y federal. En este ámbito los municipios participantes en el estudio

intentaron actuar en forma diferente a la participación pasiva, en ejercicio de la autonomía municipal. Estas nuevas prácticas incluyeron el rechazo sistemático de cualquier relación que no se diera en igualdad de condiciones, la exigencia permanente de respeto al municipio, a sus atribuciones y a sus decisiones.

En síntesis, en los municipios estudiados se dan nuevas prácticas en la toma de decisiones, marcadas por la mayor participación de la población, especialmente de aquella que está organizada. Se conjugan la organización y la experiencia de la población (que es más consciente, menos temerosa y más exigente) con la disposición de los gobiernos emanados de la oposición para cumplir la ley. Al mismo tiempo, el ámbito administrativo sigue quedando en manos de la propia administración municipal, y las relaciones con los otros niveles de gobierno aún son asimétricas.

## Resultados

Las prácticas citadas han producido, al decir de los informantes, los siguientes resultados:

- El manejo público de los recursos, el destierro de sospechas de corrupción y privilegios, y mayor eficiencia en la satisfacción de las necesidades.
- La atención a necesidades de la población, algunas muy antiguas.
- Mayores ingresos municipales, en algunos casos. Este resultado tiene que ver con dos aspectos:
  - La mayor recaudación de los municipios debido a la municipalización del impuesto predial, a la regularización de predios y su incorporación al pago del impuesto, a la supresión de prebendas a funcionarios o empleados, y al incremento en los impuestos municipales de ciertos servicios y licencias.
  - La menor evasión fiscal debido a la evidencia de mejoría en los servicios y la atención del municipio a los problemas señalados por la población.
- Mayor cercanía entre autoridades y población, que trajo como resultado una mayor adecuación entre los deseos de la gente y las ofertas del gobierno municipal. Esta cercanía facilitó la colaboración ciudadana en la obra pública, tanto a nivel de la aportación económica, material y de mano de obra, como en la decisión, en la elección de responsables de administrar, y en la administración misma.
- Disminución del temor a participar; un "despertar" de la población para exigir derechos de beneficio colectivo y para defender lo que considera suyo.

- También se reportó que la participación masiva, en cabildos abiertos y/o asambleas populares, provocó desorden, sesiones muy largas y exceso de voluntarismo. Este modo de participación generó el desinterés de muchas personas en este sistema.
- En el ámbito de la participación del municipio en las decisiones de otros niveles de gobierno, el resultado fue diverso, al decir de los informantes:
  - Conflicto, cuando los ciudadanos tuvieron posibilidad de "saltar" al municipio y lograr que otros niveles de gobierno dieran solución a un problema o atención a una petición.
  - Presión económica, del gobierno estatal mediante el cobro automático, con cargo a las participaciones estatales, de deudas contraídas por administraciones pasadas, no cobradas en su tiempo, con intereses injustos, a veces impugnadas, otras veces sin fundamento legal o contable.
  - Aprendizaje para negociar, cuando los municipios caen en la cuenta de que la gente no puede sufrir algún daño o no gozar un beneficio por las dificultades entre el gobierno municipal y otros gobiernos.

En síntesis los resultados de los cambios en las maneras de tomar decisiones municipales indican una mayor eficiencia en la atención de las necesidades materiales de la población, mejoría en la eficiencia de los recursos y de la situación municipal: más ingresos, más obra, mejor gobierno.

## La cultura política en los municipios

La indagación hace ver cómo en algunos de los sucesos asociados al cambio político hay ciertos elementos de modificación cultural, es decir, en las creencias, en los modelos de comportamiento respecto de los asuntos públicos, y en la autopercepción respecto a lo que significa la política.

Se identifican los siguientes elementos culturales, aunque no se dan de manera uniforme en todos los municipios estudiados:

- Es notable cómo se modifica la idea de asociar el voto a recompensas de la administración pública; por ejemplo, tiende a desaparecer la idea de votar por alguien para conseguir insumos o créditos. Hay evidencias en los municipios estudiados de que algunas personas asocian ahora el voto a la honradez en el manejo de los recursos y la expectativa de ver atendidas demandas colectivas reiteradas. Votan por la persona, por el partido,

por la historia, por una idea, por el cambio o porque sí, pero votan.

- Aparece en todos los casos el temor a pertenecer a grupos de oposición, a hablar en contra del PRI y del gobierno. Y, como fruto de la acción de grupos sociales y partidos que encabezan luchas y experiencias concretas de reivindicación o de protesta, ese temor se modifica hacia la participación, en algunos casos dentro de la oposición. La población tiene confianza en sí misma y busca organizarse y capacitarse para las elecciones. Antes la gente pedía a los partidos actuar; ahora responde al llamado y actúa por sí misma.
- En casi todos los municipios estudiados se nota la presencia de candidatos sin experiencia política y sin experiencia administrativa. Se trata de gente que le entró sin experiencia, quizá sin un interés específico, empujada por el pueblo.
- Los informantes insistieron en la importancia de atender igual a los contrarios. "Somos de los mismos aunque con distintas maneras de ver". "No hostigar empleados de administraciones pasadas por su filiación, pero sí por su corrupción". ¿Cortesía política o cambio cultural?
- Los informantes proporcionan elementos para notar un cambio en la manera de ver la gestión pública. Los problemas de gobierno son económicos, administrativos y técnicos, no sólo de buena voluntad y de "buen rollo", aunque "antes" no tenían solución. Los nuevos gobernantes, sin experiencia, caen en la cuenta de que existen requisitos de gobierno que no pasan por la ideología. "Se requiere habilidad política con apoyo técnico", según alguno sintetizó.
- Respecto a los cambios logrados con la gestión municipal de oposición, algunos informantes manifestaron su escepticismo por la permanencia de los cambios. Por ejemplo, el haber perdido las elecciones subsiguientes a su periodo lo atribuyen a cierta falta de educación de los ciudadanos para tomar conciencia de la vida municipal: en el conflicto la gente jala con quien cree es moralmente apto, pasado el conflicto la gente ve por su cotidianidad y exige lo mismo, vuelve a sus prácticas, exige buen trato o trato preferencial; no entiende que la solución implica su participación sacrificada. Cambia para recibir. Si no recibe vuelve a cambiar. Estas apreciaciones, aunque no generales, indican un cambio no permanente en la población, a pesar del ejercicio de la participación.
- Respecto a los políticos, algunos de los informantes establecieron la importancia de varios cambios de comportamiento necesarios para

avanzar en la dirección del cambio de hábitos culturales políticos. Por ejemplo, escuchar a la gente y ayudarle a quitarse el temor a hablar; aceptar críticas de donde vengan si contribuyen a señalar errores, desviaciones o deficiencias; recuperar los modos populares de proceder sin imponer los modos propios, quizá partidistas; manifestar y tener confianza en la gente incluso a costa de conflictos y dificultades.

- También respecto de los políticos se mencionó cómo muchos presidentes municipales del PRI no valoran su propio ámbito, pues es permanente en ellos "dar las gracias al de arriba" por lo que se hace en el municipio. La gestión de otros partidos favorece un cambio en esta "cultura" de la dependencia hacia valorar y actuar de acuerdo a la autonomía municipal. En este mismo sentido se citó el cambio hacia una cultura de la organización, pues fue general la referencia a la falta de documentación, archivos ordenados y escritos legales cuando la oposición llegó a la presidencia.

En síntesis, se puede establecer que la cultura política de la población se modifica del temor y la crítica privada hacia la mayor conciencia de participación activa y de ejercitar el derecho de opinar, exigir y protestar, y no necesariamente cambia de objetivos particulares de bienestar. Los políticos cambian hacia la honradez, la eficacia administrativa, el cumplimiento de la ley, la cercanía con la gente y el ejercicio de la autonomía municipal respecto de otros gobiernos y del partido.

## Conclusiones

La indagación tuvo el propósito de aportar elementos de juicio para conocer el cambio político en los municipios. Interesaba reconocer cambios en los procesos de toma de decisiones, la profundidad y naturaleza de esos cambios y la influencia en la relación entre niveles de gobierno. En este apartado final se da cuenta de las conclusiones preliminares en ese punto.

Los procesos de toma de decisiones en los municipios estudiados han cambiado en los ámbitos electoral y de obra pública. El sentido del cambio es triple: hacia un mayor número de personas que opinan y hasta deciden; hacia un mayor aprovechamiento de los espacios legales dispuestos para la participación de ciudadanos; hacia el incremento en número y tipo de asuntos a discusión pública.

En los municipios estudiados las elecciones han sido un escenario de participación y decisión de un mayor número de personas. Debe notarse, sin em-



bargo, que dicha participación no se da a raíz de un incremento en la militancia en partidos, sino a manera de convergencia entre la necesidad de "cambio" de los ciudadanos, expresada por un alto número de personas, y la oferta política de la oposición, la ya conocida o la nueva oferta que surge de la capacidad del partido de oposición para recoger la demanda mayoritaria, hacerla suya y devolverla en forma de propuesta a la población. Esta nueva oferta convergente a veces parece dejar en segundo término el cuerpo de principios sustentados por los partidos, o al menos algunas de sus prácticas comunes.

Dos evidencias al respecto: los candidatos de la oposición son en su mayoría personas sin trayectoria política y sin experiencia administrativa previa en puestos públicos, mientras que los grupos o personas que los apoyaron en las elecciones no se afilian al partido o se vuelven incondicionales del régimen, continúan en su papel de ciudadanos activos y críticos de la gestión gubernamental. En el ámbito de la obra pública, se puede ver, por ejemplo:

- La elección directa por la población de agentes y delegados municipales.
- La planeación, discusión y decisión colectiva, ya sea en cabildo abierto o en reuniones de consulta, de las obras públicas, y la autoadministración de las ejecución de las obras.

La profundidad y permanencia de estos cambios son quizá dudosos. Hay evidencia de la permanencia de conductas públicas de la población diferentes a las acostumbradas, tales como el abandono del temor a participar en la oposición o el mayor interés activo por la gestión de lo público. También hay evidencia de la importancia de satisfacer las necesidades de la gente como condición para conseguir su adhesión y simpatía. Con los elementos identificados se puede pensar que la naturaleza del cambio es hacia la participación y la desprivatización de pensamientos y opiniones, y que todavía no hay cambio ideológico. El cambio viene del malestar y la desconfianza y aún no llega al imaginario político del pueblo.

Por su parte, la relación de los municipios con los gobiernos estatal y federal esta marcada por signos contrapuestos. Los programas estatales y federales de apoyo a la población, especialmente Solidaridad, no son suspendidos por el hecho de que la oposición llegue al poder municipal. Sin embargo, cuando hay conflicto, éste es un factor de presión real. Algunos municipios prefieren no vincularse con esos programas de apoyo con tal de no "hacer el juego" al gobierno federal o estatal. Con esa actitud evidencian el manejo clientelar de los otros gobiernos



pero pierden apoyos importantes para atender sus programas. Fue dramático como los ex presidentes de los municipios de Michoacán establecieron como un error haberse distanciado de los funcionarios de Pronasol y Sedesol.

Por otra parte, las relaciones municipales con el gobierno del estado se mantienen en una especie de "empate". El municipio de oposición pide ejercer el cobro de los impuestos que le corresponden y así incrementar sus ingresos, mientras que el gobierno del estado cobra deudas del municipio por prestamos para obra pública contraídas en administraciones anteriores, con lo cual reduce las participaciones estatales a los municipios.

## Epílogo

Esta investigación muestra la vitalidad del pueblo ante la adversidad de un sistema político ya incapaz de cumplir la función central de gestar el bienestar colectivo. También muestra las dificultades y obstáculos que enfrenta esa vitalidad, no sólo en los restos del sistema y en la fuerza de quienes han vivido de él, sino también en las contradicciones del cambio y las ambigüedades de la novedad.

Los hallazgos indican también que el ámbito municipal es una promesa, en proceso de convertirse en realidad, de un cambio político democrático. ▲