

EN BUSCA DE LA  
DEMOCRACIA MUNICIPAL  
La participación ciudadana en  
el gobierno local mexicano

*Mauricio Merino*  
coordinador



EL COLEGIO DE MÉXICO

## ÍNDICE

Introducción, <i>Mauricio Merino</i>	11
La historia del libro	11
Los problemas del método	12
¿Democracia cotidiana?	17
Una nota de gratitud	20

### PRIMERA PARTE LA VISIÓN REGIONAL

Gestión municipal y cambio político, <i>Miguel Bazdresch</i>	
<i>Parada</i>	25
Introducción	25
Nota metodológica	28
Los ocho municipios: visión sintética	29
Síntesis de las experiencias	30
Sociedad y gobierno municipal	38
Democracia y eficacia social	49
Significado del cambio: una interpretación	55
Conclusión	59
Democracia cotidiana: criterios y límites. (Los casos de Monterrey y San Pedro Garza García, Nuevo León), <i>Luis García Abusaid y Víctor Zúñiga</i>	61
Introducción	61
Monterrey: la disputa sobre el uso comercial de la vía pública o el caso "puesteros"	70
San Pedro Garza García: la disputa sobre el uso de la Sierra Madre Oriental	83
Conclusiones	95

Anexo: listado de hechos recientes relativos a la disputa sobre el uso de la Sierra Madre	98
Gobiernos municipales, actores sociales y cambio político. Una perspectiva desde la frontera norte de México, <i>Tonatiuh Guillén López</i>	105
Particularidades socioeconómicas de los municipios seleccionados	106
Tipos de conflictos municipales	109
Tipos de actores en los conflictos municipales	126
Diseño institucional y espacio de los conflictos municipales	128
Oaxaca: diversidad municipal y participación ciudadana, <i>Fausto Díaz Montes, Gloria Zafra y Salomón González Melchor</i>	135
Introducción	135
Apartado metodológico	137
Oaxaca: un mosaico de municipios	139
Los municipios invitados al taller	140
Consideraciones finales	158
Sociedad civil, gobierno y desarrollo urbano en Yucatán, <i>Luis Alfonso Ramírez</i>	163
Los lugares y problemas del análisis	164
Urbanización y dinámicas de población	166
Mérida hacia el fin de siglo	168
Crecimiento urbano: usos y desusos del suelo	172
Comerciantes, vendedores ambulantes y sindicatos, o cómo llegar al "mercado grande" y nunca salir de allí	182
Una experiencia singular de lucha por viviendas populares: el caso de la ciénaga del puerto de Progreso	188
Conclusiones	192

SEGUNDA PARTE  
LA VISIÓN DE CONJUNTO

Municipio y transición política: una pareja en formación, <i>Alberto Aziz Nassif</i>	207
Hipótesis para una lectura municipal	207
El municipio dentro de un sistema político en transición	210
La novela municipal	213
La alternancia y sus primeros resultados	215
La necesidad de un nuevo pacto con los municipios	218
Los municipios y las discontinuidades nacionales, <i>Rolando Cordera Campos</i>	221
Los puntos de arranque	221
Puntos de encuentro y fuga	227
El municipio mexicano al final del siglo xx. Historia, obstáculos y posibilidades, <i>Lorenzo Meyer</i>	231
Orígenes y naturaleza	231
El municipio novohispano	233
El siglo xix	234
La revolución	238
El artículo 115	238
Las reformas o la descentralización centralizadora	241
El municipio en un sistema de partido de Estado	244
Los más de cien años de soledad municipal	248
Conclusión	251
La gestión municipal ¿motor o freno para el ejercicio democrático?, <i>María del Carmen Pardo</i>	253
Planteamiento inicial	253
La participación comunitaria, elemento fundamental para la gestión municipal	254
La gestión municipal se dinamiza en un escenario de fuerzas políticas en competencia	262

La gestión pública entendida como atributo del partido oficial	272
La gestión municipal se enfrenta con límites debido a rezagos estructurales	276
Algunas reflexiones a manera de conclusión	279
¿Conclusiones? Obstáculos y promesas de la democracia municipal, <i>Mauricio Merino</i>	283
Las constantes: recursos y autonomía	283
Los obstáculos	285
Las promesas	295
Dos aspiraciones finales	299

# INTRODUCCIÓN

MAURICIO MERINO

## LA HISTORIA DEL LIBRO

Este libro se desprende de cinco estudios preliminares que, formulados de manera simultánea en igual número de regiones, aportaron una cuantiosa evidencia sobre las distintas formas que adopta la participación ciudadana en el ámbito del gobierno local mexicano. Esos estudios condujeron a la celebración de cinco talleres de análisis, en cada una de las regiones, en los que se reunieron los protagonistas de los casos que movieron nuestro interés, con los autores de este volumen. Funcionarios públicos, líderes de organizaciones sociales e investigadores, nos encontramos durante el mes de abril en Oaxaca, Mérida, Monterrey, Tijuana y Guadalajara para discutir las primeras conclusiones de la investigación que llevaron a cabo quienes firman la primera parte del libro, y para conocer y evaluar los testimonios directos de quienes aportaron sus experiencias personales como materia prima de este trabajo.

Más tarde, una vez que esos testimonios se convirtieron en textos útiles para interpretar una evidencia compartida por todos, celebramos un último seminario de análisis en las instalaciones de El Colegio de México, en el curso de la primera semana del mes de julio, en el que contamos con los comentarios, las observaciones y las críticas de un amplio número de investigadores y profesionales de la administración pública, dedicados todos al estudio del gobierno local mexicano. Aquel seminario final no sólo sirvió para intercambiar datos, ideas y testimonios entre los autores, sino, sobre todo, para confrontar hipótesis y enriquecer los ensayos que, finalmente, habrían de reunirse en el libro que tiene el lector en sus manos.

El proyecto nació a mediados de 1993 durante una larga conversación con Kimberly Krasevac, funcionaria de la Fundación

Ford, en la que discutimos las posibilidades que habría para evaluar el proceso de toma de decisiones en el gobierno local mexicano, desde una perspectiva no exclusivamente académica. Habíamos imaginado la realización de foros abiertos, en los que se dieran cita actores diversos de algunos municipios selectos, que hubiesen compartido alguna decisión clave para su vida en común. La idea era rescatar, sobre todo, experiencias positivas: reunir lecciones vivas que, eventualmente, sirvieran como punto de referencia para afrontar situaciones afines en otros municipios de México. Más tarde precisamos el rumbo, tomando en cuenta la conveniencia de abordar el proyecto desde un mirador un poco más amplio —y ciertamente mucho más académico—, a sabiendas de que tanto la diversidad municipal mexicana, como las dificultades que afronta, suelen perderse en el océano de los testimonios aislados. Consideramos que era preciso hacer un esfuerzo complementario de interpretación para tratar de ligar las aportaciones testimoniales con el difícil entramado de problemas y expectativas que rodean la vida municipal mexicana. En otros términos, había que pasar de la vivencia a la experiencia, en el entendido de que ésta solamente se construye a partir de la reflexión. De modo que el proyecto cuajó finalmente en una suma de ambas visiones: convocaríamos foros abiertos, con los principales actores de cada uno de los casos estudiados, pero al mismo tiempo lo haríamos desde el mirador propuesto por cinco académicos interesados en los asuntos municipales en igual número de regiones, y apoyados por el consejo de otros cuatro investigadores que habrían de aportar la visión de conjunto.

#### LOS PROBLEMAS DEL MÉTODO

El producto que el lector tiene en sus manos no obedece a los parámetros tradicionales de la investigación dirigida desde los cubículos universitarios. No se presentan aquí “estudios de caso”, sino diversas interpretaciones sobre un conjunto de evidencias comunes, apoyadas en los testimonios que obtuvimos durante el trayecto de la investigación. No aspiramos a formar “tipos ideales”, en la mejor tradición weberiana, sino a formular hipótesis útiles; es

decir, nos quedamos en el escalón previo, pero intentamos hacerlo con toda la solidez que nos ha prestado la evidencia reunida. Se trata de un esfuerzo de explicación acerca de la participación ciudadana en varios municipios de México que, sin embargo, revela bien las diferencias que suelen poblar la enorme diversidad regional del país: un muestrario de testimonios del que se derivan algunas explicaciones sobre las formas que adopta la participación política en los municipios de México.

Por lo demás, no intentamos ofrecer una sola explicación de los hechos. Aunque hay varias coincidencias entre las visiones distintas que aporta cada uno de los autores —que intento subrayar en el último capítulo de este libro—, el camino que elegimos consistió, precisamente, en destacar la diversidad. No pedimos a los investigadores que se sujetaran a una sola forma de apreciar los hechos que tenían a la vista, ni tampoco seleccionamos las evidencias sobre la base de una definición que se ajustara fielmente a nuestros deseos. Es decir, no quisimos aportar pruebas selectas acerca de la validez de nuestras ideas —o quizá de nuestros prejuicios—, sino proceder a la inversa: intentamos con seriedad que los testimonios guiaran realmente nuestras reflexiones finales. Pero tampoco renunciamos a nuestros valores: habría sido ingenuo e inútil. Por el contrario, cada uno de los investigadores que participó en el proyecto lo hizo desde su perspectiva, desde sus ideas propias, desde el andamiaje de su formación previa. De ahí que el lector pueda encontrar aquí un abanico amplio de interpretaciones distintas, basadas todas en un conjunto de evidencias comunes, que forman una suerte de representación de la complejidad municipal del país.

Dividido en dos partes, el libro reúne en “la visión regional” los estudios previos que sirvieron para darle sentido y coherencia al conjunto de la investigación. Son cinco ensayos que, al mismo tiempo, resumen las evidencias compartidas: los datos que sirvieron de base para la interpretación posterior y lo fundamental de las aportaciones que hicieron los protagonistas de cada uno de los casos investigados. La constante es la participación ciudadana en las decisiones del gobierno local mexicano: formas distintas de participar en problemas que, sin embargo, señalan tendencias afines. En todos ellos encontramos organizaciones sociales que se



entrelazan con los gobiernos locales mediante una tradición, una necesidad o una expectativa más o menos insatisfecha. Son formas conflictivas de organización —aun las que fueron gestadas por iniciativa gubernamental—, en la medida en que su razón de ser descansa en el deseo de resolver un problema concreto o en la defensa de una cierta identidad colectiva. Los ejemplos no siempre atraviesan por la dinámica de la organización partidaria, pero todos aluden tanto a las limitaciones que rodean a los gobiernos locales como al deseo de participación de los individuos, a su voluntad de influir colectivamente en las decisiones que afectan sus relaciones sociales, dentro del ámbito municipal.

Con esos criterios se seleccionaron las evidencias de los cinco estudios que forman la columna central de este libro. Fuimos en busca de ejemplos de participación ciudadana en momentos clave de la toma de decisiones locales, y encontramos redes de relaciones sociales mucho más complicadas. Sin embargo, los investigadores que dirigieron los estudios regionales no tuvieron más restricción en la búsqueda de sus propios ejemplos, que el vínculo entre la voluntad de participar de determinados grupos sociales y la toma de decisiones en el ámbito local del gobierno. Todos ellos explican, en los primeros capítulos de este libro, los métodos singulares que diseñaron para seleccionar el abanico de casos que finalmente se utilizó durante la investigación posterior. Pero todos acudieron, como rasgo común, a tres formas preliminares de discriminación: que las decisiones se hayan tomado en los últimos cinco años, con consecuencias verificables hasta la fecha; que esas decisiones hayan sido el producto de alguna forma de participación colectiva, y que hayan alterado, de alguna manera, las relaciones sociales posteriores al momento mismo de la decisión.

Sobre la base de ese marco mínimo de referencia, en efecto, los autores de la primera mitad de este libro acudieron, como primera fuente de información, a la prensa escrita: de ella cribaron los primeros ejemplos que podrían interesar para el curso de la investigación. Luego localizaron a los principales protagonistas de cada caso y formularon las primeras entrevistas directas con cada uno de ellos, con el propósito explícito de verificar la relación entre los casos que estudiaríamos y las referencias establecidas. Finalmente, convocaron a un foro de discusión abierta, donde se encon-