

Mesa III

LAS RELACIONES ENTRE

LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS

mente, la gobernabilidad democrática, y desde entonces los argumentos *non sanctos* para justificar el tufillo autoritario del término gobernabilidad empezaban a recular, más no a desaparecer.

Con motivo de la pluralidad que hoy vive la Cámara de Diputados, muchos sectores manifestaban su desinteresada y siempre edificante preocupación por un potencial bloqueo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, olvidando tal vez que la principal fuente de inestabilidad que ha tenido este país en los últimos años es precisamente el presidencialismo sin contrapesos.

Por gobernabilidad entendemos un principio dinámico que se sostiene con cinco pilares, que pueden combinarse, suplirse temporalmente, pero que nunca desaparecen. La no atención de alguno de ellos implica, en el mediano y largo plazos, una ventana de vulnerabilidad amplia a la gobernabilidad del país. Estos pilares son:

1. La legitimidad política del gobierno.
2. La eficacia gubernamental para atender las demandas de la sociedad en los parámetros socialmente aceptados.
3. La existencia de un proyecto nacional compartido por todos los actores y la eficacia del Estado para hacer valer su centralidad como fijador de reglas.
4. Los acuerdos con los principales grupos de presión.
5. La viabilidad internacional.

Para evaluar la fortaleza de cada uno de estos pilares no procede realizar un análisis estático, sino ver cómo han venido evolucionando en el país cuatro transiciones que operan de manera simultánea. La simultaneidad de éstas ha complicado seriamente, o más bien ha complejizado seriamente, la comprensión de los resortes que impulsan los problemas de gobernabilidad que el país ha vivido en los últimos años.

LAS TRANSICIONES SIMULTÁNEAS

Si Hamlet legó a la posteridad el gran dilema del ser o no ser, corresponde, de manera indiscutible, a Mijail Gorbachov la autoría del tal vez menos poético, pero igualmente profundo dilema de *¿perestroika o glasnost?*

A partir de la experiencia soviética, todos los países que se enfrentaban a transiciones simultáneas (la económica y la política) tenían que valorar si sus opciones estratégicas (democratización y economía de mercado) eran compatibles entre sí, o debían aplicarse en diferentes tiempos, y si así fuese, cuál debía ser primero y hasta qué grado y cuándo se debía abrir la puerta a la segunda transición.

En México se optó por el siguiente esquema: primero *perestroika* y después *glasnost*. La reforma económica se definió como la principal prioridad de las administraciones de Miguel de la Madrid (1982-1988) y de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). La reforma política, que ha dado paso a elecciones libres, a un embrión de división de poderes y a la existencia de un sistema electoral imparcial, ha tenido lugar bajo la administración de Ernesto Zedillo, que inició en 1994. Los costos de optar por esta secuencia han sido enormes, tanto en lo económico como en lo político, pero finalmente el país parece haber encontrado el camino de la democratización y de la economía de mercado integrada al sistema mundial.

Ya no tiene demasiado sentido rediscutir si hubiese sido menos gravosa la opción inversa (primero *glasnost* y después *perestroika*) o desarrollar ambas al mismo tiempo. Pero algunas experiencias quedan en la mesa de debate para los países que en el futuro tengan que tomar estas decisiones estratégicas.

La primera es que, efectivamente, es difícil suponer que en un contexto de apertura democrática un pueblo esté decidido a sostener a un gobierno que aplique una terapia de choque sobre todo si los costos se reparten de manera desigual en el cuerpo social. Un gobierno autoritario puede, con mayores márgenes de movilidad, imponer un programa de ajuste brutal. En México, el gobierno autoritario logró sacar adelante una reforma económica que ha cambiado la estructura del país. Hoy México es una potencia exportadora con un alto nivel de integración con la economía norteamericana.

Pero el costo ha sido alto. El gobierno autoritario, escudado en los sindicatos corporativos y merced a las sucesivas versiones de los pactos económicos, pudo aplicar un ajuste que hizo bajar en diez puntos porcentuales (de 42.5% en 1982 a 32.3% en 1993) la participación de los salarios en el ingreso nacional en sólo una década, mientras que el excedente de operación pasaba, en ese mismo periodo, de 52.8% al 59%. De la misma manera, el 40% más pobre de la población, que recibía en 1984 el 14.3% del ingreso, en 1994 sólo percibía el 10.9%,

mientras que el 10% más rico pasaba del 32.4% en 1984 al 41.2% en 1994.

La consolidación de una reforma económica en un contexto no democrático parece más sencilla de implantar; sin embargo, presenta en el mediano y largo plazos complicaciones nada desdeñables que afectan directamente a la gobernabilidad democrática. La primera es que el paquete de privatizaciones —capítulo fundamental de las reformas de corte liberal— puede no ser licitado adecuadamente. La experiencia mexicana demuestra cómo una porción apreciable de las privatizaciones realizadas por el gobierno de Salinas de Gortari ha presentado cuatro tipos de problemas:

1. En el paquete de carreteras concesionadas los cálculos sobre el aforo vehicular se hicieron de manera superficial, convirtiéndose en un negocio ruinoso que tuvo finalmente que absorber el sector público.
2. En el sector bancario la devaluación del peso (en diciembre de 1994) provocó una crisis del sistema nacional de pagos que tuvo que ser rescatado con el dinero de los contribuyentes.
3. Algunas de las empresas privatizadas (AeroMéxico y algunos bancos) fueron vendidas a personajes que hoy son perseguidos como delincuentes.
4. La formación de grupos empresariales que controlan sectores estratégicos.

Estos cuatro grandes problemas se reducen a dos impulsos típicos de un gobierno autoritario. El primero es la probable corrupción de funcionarios públicos y el segundo es la falta de control sobre las decisiones gubernamentales. Dos problemas que, en principio, se minimizan de manera notable en una democracia por los mecanismos de control que por definición ésta desarrolla.

Es, pues, necesario revalorizar si una *perestroika* que presenta grandes distorsiones, como lo son una latente corrupción y la aparición de grupos empresariales con tendencias monopólicas, no conduce necesariamente a que el régimen agonizante políticamente tienda a oligarquizarse en sus decisiones, esto es, a decidir las prioridades nacionales en función de los intereses de estos grupos que, por su importancia en la economía, tienen la capacidad de confundirse con los intereses del país. En México, el rescate bancario, que ha

costado 85 mil millones de dólares, es tal vez un ejemplo de esta tendencia.

Hay, entonces, costos elevados que se tienen que pagar en lo social y en lo económico cuando una reforma de grandes proporciones se hace sin los controles democráticos mínimos y, por tanto, los umbrales aceptables de gobernabilidad democrática, que son los que estamos viendo (auditorías, señalamiento de responsables, peticiones de justicia e, incluso, de juicio político), hoy vuelven a ser denunciados por los sectores más regresivos como diques, como obstáculos para garantizar el desarrollo del país.

Sin embargo, en la actualidad aparecen en el horizonte otras dos transiciones de las que se habla menos y cuyo desenlace resulta, hoy por hoy, una incógnita. Se trata de la transición internacional y de la transición institucional. La primera tiene que ver con el pilar que hemos llamado de la viabilidad internacional y la segunda se relaciona con la capacidad de atención de demandas. Veámoslas por separado.

La transición internacional tiene que ver con la inserción de México al nuevo contexto internacional. En los últimos años el país, campeón de la defensa del nacionalismo y el respeto de la soberanía, ha experimentado un amplio proceso de convergencia con Estados Unidos. No se ha tratado, como sucede en otras partes del mundo —especialmente en Europa—, de un proyecto de integración explícito, deseado y ampliamente aceptado. Ha sido más bien una integración silenciosa basada en hechos consumados y en forma de círculos concéntricos. Primero se registró el ensamblaje de la política económica a las prioridades definidas en el “Consenso de Washington”. Después, la renuncia a una política comercial propia que se materializó con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Y, finalmente, de manera paralela, se dio la convergencia binacional en el combate a las drogas. Algunos sectores norteamericanos piden que la integración se abra a otro círculo, que sería el de la cooperación militar, tema que en México encuentra todavía muchas resistencias, y otros incluso piden la integración monetaria.

El problema que vive el país en este punto consiste en que no existe un proyecto explícito sobre qué ámbitos de la competencia soberana deberán ser cedidos en el futuro a las instancias supranacionales, lo cual abre una agenda que seguramente complicará la gobernabilidad en los años próximos, pues como apuntábamos al principio, la gobernabilidad de un país depende hoy de su viabilidad internacional.

México suscribió los consensos alcanzados en las dos cumbres de las Américas (Miami y Chile), pero no se ha dicho de manera directa cuáles van a ser las salvaguardas, los mecanismos de supervisión y los mecanismos de arbitraje en caso de conflictos y, en definitiva, cómo se va a custodiar la soberanía entregada, por voluntad si se quiere, a las instancias supranacionales. México se deja llevar por la corriente integracionista sin precisar a dónde se quiere llegar. No se sabe —o no se dice— si se está formando en silencio una Unión Americana que debilite más aún las capacidades soberanas reales —no retóricas— del país. El asunto Casablanca ha demostrado claramente que un alto nivel de convergencia con Estados Unidos, y lo que es peor, de sometimiento a sus objetivos y políticas en la materia, no garantiza un trato justo. Estados Unidos trata al gobierno mexicano como aliado a la hora de firmar declaraciones convergentes y como enemigo a la hora de autorizar operaciones encubiertas en su territorio, tal vez porque hemos sido incapaces de fijar reglas.

Resulta, como nos lo han dicho en diferentes tonos nuestros socios canadienses, evocando a Trudeau cuando decía que la vecindad con Estados Unidos es tan peligrosa como dormir al lado de un elefante, que la única manera de no sucumbir por uno de sus estirones es fijar reglas. El TLC, bueno o malo, es un avance, porque el gigante se obliga a firmar reglas y a respetarlas. No estoy seguro de que un país como México pueda en el futuro ser gobernable si no consigue una imaginativa y funcional integración internacional.

Hay, en definitiva, un problema de definición estratégica por parte de México en esta transición internacional. ¿Cuál es el modelo de integración más conveniente para los intereses nacionales? A todos los sectores del país les queda claro que no es posible volver al modelo anterior de Estado nacional independiente. Lo que parece inadmisibles es que la soberanía se siga cediendo no por voluntad propia, como sucede con los países europeos firmantes del Euro, o porque algún proyecto nacional así lo requiera, sino por la lógica pura y simple de la debilidad política de un régimen que agoniza y de una economía sumamente vulnerable.

La última de las transiciones es la institucional. El régimen del México posrevolucionario tuvo la particularidad de someter a los poderes Legislativo y Judicial a la lógica del interés político del grupo en el poder. Esto envileció a las instituciones judiciales de manera evidente. Un gobierno y un presidente políticamente fuertes suplían a un Estado

jurídicamente endeble. El presidente era el encargado de orientar el comportamiento de las instituciones en función de la coyuntura que estuviera viviendo el país. Los grupos de presión legales e ilegales establecían, así, un *modus vivendi* con el gobierno, sabiendo que éste era, en definitiva, el principal actor. De este modo, empresarios, Iglesia, medios de comunicación, e incluso el crimen organizado, sabían cuáles eran los límites de acción de cada uno de ellos. Las leyes y los reglamentos estaban allí como arma arrojadiza que se utilizaba para suprimir o intimidar a algún enemigo político.

A medida que el régimen anterior perdía fuerza política los grupos de presión ganaban terreno y la debilidad del modelo consiste en que la inexistencia de un aparato judicial digno de tal nombre hacia imposible contener ese avance. Obviamente, los grupos sin orientación criminal se han beneficiado políticamente de este contexto (los empresarios y la Iglesia hoy tienen más poder que antaño) y los grupos con vocación criminal han ganado una notable autonomía respecto del Estado. Un ejemplo obvio es el del narcotráfico.

Mientras las policías y algunos políticos protegieron y se beneficiaron del narcotráfico, la actividad del crimen organizado en México no era tan lacerante para la sociedad. Parecía existir un arreglo sectorial que reservaba a los delincuentes el tráfico de estupefacientes a cambio de no cometer delitos en agravio de la sociedad. La presión estadounidense de mediados de los ochenta colapsó este modelo de colaboración y los sectores del gobierno mexicano ligados a las mafias empezaron a ser perseguidos. La presión directa de Estados Unidos para combatir el tráfico de drogas fue un elemento decisivo para impulsar esta tendencia y, presumiblemente, los sectores corrompidos hicieron una reconversión sectorial, dedicándose a otras actividades criminales (secuestro, robo de vehículos, pornografía infantil, etc.) que no implicaran una persecución directa por parte de agentes estadounidenses.

El Estado mexicano se veía, pues, presionado por Estados Unidos para combatir la producción y distribución de narcóticos, y al mismo tiempo veía cómo sus policías se convertían en una amenaza para la propia sociedad. En 1998 el principal tema de la agenda pública de México es la inseguridad y no parece que existan condiciones para contener esta amenaza. Por lo tanto, se trata de una demanda insatisfecha que erosiona la legitimidad del gobierno.

Es reconocido por todos los sectores que no hay mayor peligro para la gobernabilidad de un sistema democrático que un largo perio-

do de inseguridad pública, pues los ciudadanos empiezan a asociar democracia y libertad con inseguridad y zozobra, de una manera análoga a la forma en que los derechos humanos son presentados por muchos sectores no como un bien a custodiar por todos —que es lo preceptivo—, sino como una coartada para proteger delincuentes, lo cual no deja de ser alarmante porque reactiva la cultura autoritaria y la nostalgia por métodos de control contrarios al funcionamiento de un sistema democrático.

La democracia debe ser eficaz tanto para atender los reclamos de la sociedad como para negociar desde una posición de fuerza con los grupos de presión legales e ilegales. Sin esa eficacia, la centralidad del Estado se va diluyendo y su legitimidad se va erosionando. En ese contexto aparecen las críticas entre los poderes y las instancias de gobierno sobre el reparto de culpas y responsabilidades, desprestigiando así la división de poderes y el esquema federal.

La zona gris en la que hoy se encuentra México en materia institucional obliga a que un país que se había regido por acuerdos entre el gobierno y los grupos de presión (incluida la delincuencia organizada) encuentre graves dificultades para convertirse en un país regido por el impulso impersonal del derecho.

Hay, en resumen, cuatro transiciones que transcurren de manera simultánea en el México actual. La económica y la política no se acompañaron adecuadamente y eso ha incrementado los costos sociales y económicos del proceso. La internacional lleva al país por un camino de entrega acrítica a los diseños estratégicos de Estados Unidos, y la inconclusa y muy lejana transición institucional es la que da al país ese color sangre que tienen sus informativos y ese olor a alcantarilla que rezuma el aparato de procuración de justicia.

Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo

Ricardo Espinoza Toledo

El estudio de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, y el modo en que estas se organizan, responde a historias y culturas políticas particulares. No hay recetas y, por lo mismo, desde un punto de vista histórico puede partirse del supuesto según el cual son las condiciones específicas de un país las que en buena medida determinan la funcionalidad de los diseños institucionales y, desde luego, la existencia misma de los propios diseños. No hay, por tanto, respuestas únicas. Podemos encontrar distintos modos de acomodar, por así decirlo, los órganos representativos: desde un esquema en que el eje central lo constituye la asamblea representativa más dinámica, como en los sistemas parlamentarios, podemos ir hasta otro en el que la balanza se inclina en favor de la institución presidencial, como en el caso de los sistemas superpresidencialistas latinoamericanos; entre ambos modelos se ubica el sistema presidencial norteamericano y el así nombrado sistema mixto de la Quinta República Francesa. Nuestras reflexiones las ubicaremos en el marco de estos modelos institucionales, a reserva de precisar que dentro de cada uno de ellos hay también, dependiendo del país, énfasis y matices diversos.

En esta ocasión, el propósito no es hablar de las ventajas del presidencialismo o del parlamentarismo. Eso, a su manera, lo hizo Arturo Valenzuela en una conferencia dictada en octubre de 1998 en el IFE y fue tema de discusión amplia de una de las mesas del II Congreso Nacional de Ciencia Política de ese año. El objetivo de mi intervención

es básicamente analizar las formas dominantes de relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, auxiliándome, desde luego, de las ideas aportadas por ambos.

Entre otras cosas, no pretendo hablar de las ventajas del presidencialismo o del parlamentarismo, o de los otros modelos institucionales, porque parto del principio según el cual las supuestas ventajas de uno y otro diseños no son válidas para todo tiempo, lugar y circunstancia. Unos y otros han cobrado realidad y eficacia como resultado de historias, idiosincrasias, culturas políticas, correlación de fuerzas y construcciones jurídicas peculiares. Ciertamente, los empresarios, operadores y actores políticos tienden a adaptarse a las estructuras o diseños establecidos, pero estos diseños o estructuras institucionales sólo pueden ser duraderos y eficaces en la medida en que se adecuen a las condiciones particulares de lugar y circunstancias.

1. El estudio de los principales sistemas políticos de democracia pluralista nos conduce de entrada a situarnos en la Gran Bretaña. Esto es así por varias razones: es allí donde aparecen por primera vez las libertades públicas, la separación de poderes y la elección de los gobernantes. El derecho político británico ha sido fuente y objeto de sistematizaciones y ha servido de modelo a la teoría del sistema parlamentario. La característica distintiva del sistema parlamentario o, como en el caso inglés, de la monarquía parlamentaria, es la capacidad del Parlamento, elegido por votación directa, para crear y destituir gobiernos, que se combina con el papel meramente simbólico del jefe del Estado. La reelección en todos los cargos públicos es una norma.

Por otra parte, podríamos decir que el sistema político de los Estados Unidos de Norteamérica es un hijo bastardo del parlamentarismo inglés. Los constituyentes de 1787 tomaron, en efecto, el esquema constitucional inglés de la década de 1750 e hicieron una serie de reemplazos que le dieron su originalidad. Por poner un ejemplo: sustituyeron al rey por un presidente, pero teniendo en cuenta las necesidades del otro principio que ellos también introducen, el del federalismo. En lo sucesivo, si la democracia estadounidense preservó, al igual que Inglaterra, las libertades individuales, la separación de poderes y la elección de los gobernantes, su derecho político se inscribe en la teoría del régimen presidencial. La característica de su sistema presidencial es la combinación de un presidente de la República electo con base en el sufragio universal indirecto, con un Congreso bicameral también elec-

to, pero que no tiene facultades de gobierno. Además, el presidente es políticamente irresponsable, se puede reelegir (por una vez), el Parlamento no puede ser disuelto, el federalismo se traduce en una forma complementaria de la división de poderes y la Suprema Corte de Justicia vela por la constitucionalidad de las leyes y de los actos de gobierno.

Aunque muchos países latinoamericanos se han inspirado en el modelo estadounidense, lo cierto es que en América Latina esa importación produjo esquemas superpresidencialistas. Éstos son una versión deformada del sistema presidencial, porque en los superpresidencialismos los poderes se encuentran desequilibrados en detrimento del Congreso y en beneficio del presidente. El presidencialismo latinoamericano dista mucho del modelo original.

Muy recientemente apareció un nuevo diseño que combina principios de organización del poder tanto del sistema presidencial como del parlamentario, conocido como sistema mixto. Se trata de la invención francesa de la Quinta República, nacida en 1958, que para algunos estudiosos es semiparlamentaria, mientras que para otros, la mayoría, funciona como un sistema semipresidencial.

2. La primera característica del Parlamento o Congreso en un sistema parlamentario o presidencial es la de ser un órgano representativo, es decir, electivo y pluralista. En los casos que hemos tomado como referencia, el Parlamento o Congreso se organiza en dos cámaras. Salvo en la excepción inglesa en que no se elige al Senado (Cámara de los Lores), en todos los demás sistemas ambas cámaras son electivas. En los sistemas presidencial, semipresidencial y superpresidencial, el presidente de la República también es un órgano representativo, o sea, electivo, pero unipersonal.

En los sistemas parlamentario o semipresidencial los aspectos distintivos son: el gobierno surge del Parlamento, la Cámara baja es electa con base en el sufragio universal y puede ser disuelta. Se da la colaboración entre poderes y el gobierno es un *gobierno responsable* (ante el Parlamento, desde luego). Para crear gobierno se requiere de una mayoría parlamentaria que surge ya sea de la votación, o bien de las coaliciones en el Parlamento.

En el sistema parlamentario el jefe de Estado —rey (Inglaterra y España) o presidente de la República (Italia)— dispone sólo de poderes simbólicos: reina, pero no gobierna. El gobierno, emanación de la mayoría parlamentaria, está investido del poder ejecutivo. Es decir, en

los sistemas parlamentarios el Parlamento es el eje de acción del edificio constitucional.

En el sistema presidencial el principio es el equilibrio y balance entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y entre el poder federal y el de los estados. En los sistemas superpresidencialistas la preeminencia es de la presidencia de la República, que en la práctica contradice el principio de organización federal ahí donde existe formalmente.

En todos los casos, el motor principal es el sistema de partidos: bipartidismo en Inglaterra y los Estados Unidos de Norteamérica; pluralismo moderado o polarizado en los demás. La característica común de todos es la división de poderes.

3. ¿A qué responden tantos modelos o, más precisamente, tantas modalidades de relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo?

La revisión de la historia política, del proceso de construcción de instituciones y de la práctica política en los países mencionados nos conduce a sostener que estos distintos modos de organizar la relación entre poderes responde a exigencias y problemas particulares de cada sociedad. Nuestra hipótesis se funda en la idea según la cual cada diseño es la solución a problemas políticos, económicos y sociales específicos. Su invención, durabilidad y su eficacia o funcionalidad no se explican solamente a partir de la gran altura de miras de los estadistas, estrategas o legisladores. El diseño institucional en el que se traduce la convención o el acuerdo entre las principales fuerzas políticas, para ser eficaz, no puede atender solamente al país ideal, al país deseable, sino, y yo diría, sobre todo, busca resolver conflictos pasados y presentes. Sobre esta base y con estos límites se despliega el diseño o la relación deseable.

a. El régimen parlamentario inglés

Veamos cómo se da esta relación en el régimen parlamentario en primer lugar, a partir del caso inglés, es decir, cómo se llega a la división del Ejecutivo entre el jefe de Estado y el jefe de gobierno, a la responsabilidad del gobierno frente al Parlamento y al derecho de disolución de la Cámara baja. Conviene recordar que en el origen, antes del siglo XIII, no existe un verdadero Parlamento sino un Gran Consejo del Rey integrado por nobles y altos dignatarios de la Iglesia; no es sino hasta

125 que nace prácticamente el Parlamento, gracias a la convocatoria de Eduardo I. A partir de entonces lo integran, además, representantes de los burgos y del bajo clero, y todo ello como fenómeno derivado de la necesidad de determinar y aprobar los impuestos. A partir de ahí, cuatro categorías sociales se asocian al poder: la aristocracia, la burguesía, el alto y el bajo clero.

El bajo clero, sin embargo, no participa en las reuniones del Parlamento y prefiere aprobar los impuestos en el marco de asambleas eclesiásticas que le son propias. Como, por su parte, los representantes de los Comunes no pueden someter sus proposiciones al rey más que por intermedio de los Lores, es decir, a través de los nobles, toman la costumbre de reunirse solos y le encargan a uno de los suyos —del que va a resultar el *speaker* moderno— transmitirle al rey el resultado de sus deliberaciones.

Se sigue de ahí rápidamente que el Parlamento británico, que originalmente significa la reunión común de representantes y del monarca, se divide en dos cámaras que deliberan normalmente en ausencia del rey: la Cámara de los Lores, refugio de la aristocracia pero que, sin embargo, no está sometida incondicionalmente al rey, y la Cámara de los Comunes, electa sobre una base más amplia y que representa al pueblo, o más exactamente, a las élites sociales no aristocráticas.

Progresivamente, y no sin fuertes conflictos, la Cámara de los Comunes fue conquistando el derecho de votar las leyes, de reunirse por lo menos cada año por mandato del rey, de no ser disuelta por éste sin su previo consentimiento, hasta lograr convertirse en la instancia que establece la responsabilidad penal e individual de los ministros frente al Parlamento. Debido a este procedimiento de acusación de los ministros y altos funcionarios del rey por infracciones penales, los Comunes lograron rápidamente controlar la selección de los ministros. El rey pierde esa facultad. De la responsabilidad penal se pasa a la desconfianza política, y surge la *moción de censura*, por la cual los diputados descontentos con la política del gobierno le retiran su confianza y exigen su renuncia; es, como puede verse, una verdadera revocación del gabinete y un arma cuya iniciativa queda en manos de los Comunes.

No obstante, el gobierno no queda a expensas de los Comunes. En el siglo XIX (hacia 1830) aparece un segundo procedimiento más sutil que el primero, que permite poner en juego la responsabilidad política del gobierno: la *cuestión de confianza*. A diferencia de la primera, ésta es un arma en las manos del gabinete, un medio de presión sobre los

Comunes. Consiste en lo siguiente: en ocasión del voto del presupuesto, el gabinete va a plantear la *cuestión de confianza*, es decir, a establecer en la Cámara que el acuerdo de ésta sobre el proyecto de ley en discusión es la condición de su mantenimiento en el poder: si los Comunes no votan la ley con los créditos que el gabinete juzga necesarios para la realización de su política, renunciará. Por la *cuestión de confianza* el gabinete puede sacudir a su mayoría, incitar a sus partidarios a sostenerlo y a apoyarlo.

Esta no es la única arma del gabinete. Junto a la *cuestión de confianza* encontramos la práctica del *derecho de disolución*. Debemos recordar que el Parlamento nació del Consejo del Rey; el rey tenía en ese entonces todas las posibilidades de cambiar a sus consejeros cuando lo deseaba. Progresivamente, la prerrogativa real que desembocó en la revocación del mandato de los diputados se transfirió al primer ministro. En efecto, desde 1641 se había impedido al rey disolver la Cámara de los Comunes si no contaba con el consentimiento de la propia asamblea. De no haber sido recuperado por el gobierno, el *derecho de disolución* habría desaparecido una vez que se le quitó al rey. La recuperación de este derecho por el gobierno tuvo dos finalidades: permitir, por un lado, solicitar al pueblo arbitrar un conflicto entre las dos cámaras del Parlamento si una oposición permanente y fundamentada aparecía entre los Comunes y los Lores. Se entiende, por la costumbre, que la Cámara de los Comunes puede ser disuelta, pero que los Lores acatarán la voluntad popular expresada por los Comunes renovados. Por otro lado, permite también al primer ministro y al gabinete presionar a su mayoría, no tanto por el ejercicio de la disolución, sino sobre todo por la amenaza de utilizarla en caso de que la confianza le sea retirada o rechazada. El *derecho de disolución* aparece entonces como el corolario de la *cuestión de confianza*. En el siglo XIX, cuando los partidos políticos británicos eran todavía poco disciplinados, la amenaza de disolución unía a las mayorías, porque los diputados temían los riesgos, los costos y la incertidumbre de una campaña electoral. El primer ministro no duda en utilizar esta arma, cuya eficacia es incontestable, de modo que el cuerpo electoral cobra un lugar fundamentalmente de árbitro supremo de los conflictos entre los órganos del poder.

Muchos mecanismos del régimen parlamentario no desembocan necesariamente en la democracia. Se puede decir, por un lado, que el régimen político británico realiza la democracia parlamentaria en el

momento en que el derecho de voto se extiende a todo el pueblo. Por otro, sin embargo, el parlamentarismo democrático encuentra su origen en un freno, en una disminución sensible, de los poderes de la Cámara de los Lores.

No obstante, los Lores no están completamente desprovistos. Tienen en la opinión pública un prestigio incontestable, porque juegan de contrapeso a proposiciones a veces poco matizadas de las mayorías gubernamentales. Después de 1979 se ha notado que el conservadurismo de los Lores era inclusive menor que el de la propia Margaret Tahtcher.

Como hemos reseñado, el gobierno dispone de mecanismos para influir sobre la Cámara de los Comunes, de la cual surge. Por la *cuestión de confianza* el gabinete presiona a los Comunes a que le otorgue los medios de acción para construir su política. Además, *el derecho de disolución* logra operar como estabilizador de las mayorías parlamentarias. Aquí encontramos ya las ventajas del régimen parlamentario en la democracia pluralista: la separación de poderes está garantizada, pues el Ejecutivo y el Legislativo se controlan mutuamente y van de consuno, como lo escribe Montesquieu, y el pueblo es el árbitro supremo porque ante eventuales conflictos irresolubles entre los poderes es él quien resuelve por medio de la elección.

b. El sistema presidencial de Estados Unidos

La estructura del poder en un sistema presidencial es particularmente diferente. El sistema presidencial y federal de los Estados Unidos se funda en dos ideas centrales: el federalismo y la división de poderes.

El Estado norteamericano se diseñó con base en tres poderes orgánicamente independientes unos de otros, y no sólo en relación con dos órganos, como en Inglaterra. En Estados Unidos tienen igual peso el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial (el rol regulador de la Suprema Corte de Justicia). Son poderes separados y balanceados.

Por otro lado, para conciliar los intereses de los estados pequeños con los de los grandes, del norte con el sur, etc., se establece el compromiso de organizarse en dos cámaras, pero con un contenido muy diferente al del sistema inglés; una representa a la población sin distinción y la otra a los estados en pie de igualdad. De ahí surge el *federalismo*, como una forma de distribuir el poder entre el gobierno federal y el de los estados. Las dos autoridades surgen del sufragio universal. La república queda, así, diseñada.

El presidente tiene cierta preponderancia, pero el Congreso no es débil ni le está subordinado; el presidente es un funcionario electo (a diferencia de Italia, por ejemplo) y es el guía de la nación. A diferencia de Gran Bretaña, el presidente no puede ser destituido por el Parlamento y, además, nombra a su propio gobierno. Su mandato es de cuatro años, con derecho a una reelección, y cuenta con un vicepresidente. A diferencia también del sistema inglés, el presidente es, a la vez, jefe de Estado y de gobierno (aunque no se elige con base en el sufragio universal sino por grandes electores, nombrados en cada estado).

A diferencia de Inglaterra, los ministros o colaboradores del presidente no tienen responsabilidad política ante el Parlamento, pero aquél tampoco tiene la facultad de disolverlo. La Constitución garantiza la independencia orgánica tanto del Poder Legislativo como del Ejecutivo. Finalmente, en el Congreso no hay disciplina de partido, ni una mayoría demócrata opuesta a una minoría republicana ni a la inversa. La libertad de voto es total, la cultura mayoritaria es inexistente y se trata de un sistema bipartidista (demócratas y republicanos).

El poder presidencial es también un poder limitado por varias razones: la colaboración estrecha entre Legislativo y Ejecutivo, la administración federal, la soberanía de los estados, los grupos de poder económico y la lucha de los partidos. Además, tiene responsabilidades políticas frente al Parlamento y sus actos deben estar apegados a derecho, es decir, a la Constitución. La Suprema Corte de Justicia garantiza esa acción. Debo insistir en un punto: para los estadounidenses, la Suprema Corte de Justicia juega un papel esencial. Es en realidad el elemento que mantiene el equilibrio del sistema federal. De nueva cuenta, un diseño para una situación particular.

c. El sistema mixto francés

Algo diferente ocurre en la Francia de la Quinta República. El sistema mixto francés fue el medio para ofrecer cauce institucional a la insuperable y recurrente división en dos bloques irreconciliables de la sociedad. Del sistema de "asamblea" o "partidocrático" de la IV República (formalmente semejante al sistema parlamentario), se pasó a un esquema mixto.

Charles de Gaulle, el gran estratega de la Quinta República, combatió la partidocracia y el predominio de la asamblea representativa, porque él las veía como la causa de las crisis políticas recurrentes y de

la imposibilidad de gobernar. Modifica profundamente, entonces, el orden de la relación entre los órganos del Estado: libera al presidente de la Asamblea y del control de los partidos.

En la estructura del Estado, los poderes quedan divididos: el Ejecutivo es bicéfalo; el Parlamento es bicameral. El Ejecutivo se divide en presidente de la República (jefe del Estado) y primer ministro (jefe de gobierno). El presidente es electo con base en el sufragio universal directo; se trata de un poder unipersonal. El Parlamento se organiza en dos cámaras y también es electo; el primer ministro surge de la Asamblea Nacional y nombra a los miembros de su gabinete. Esta combinación de un jefe de Estado electo con un Parlamento electo es lo que le da a Francia el carácter de sistema mixto.

Existe una instancia en cierta forma parecida a la Suprema Corte de Justicia estadounidense: el Consejo Constitucional. Se integra con los ex presidentes de la República, miembros con derechos y vitalicios, aunque nunca participan. En realidad es un órgano compuesto de nueve miembros nombrados por nueve años no renovables: tres por el presidente de la República, tres por el presidente del Senado y tres por el presidente de la Asamblea Nacional. El presidente del Consejo Constitucional es nombrado por el presidente de la República de entre sus miembros. Entre sus funciones esenciales se encuentran la jurisdicción electoral en el dominio de las elecciones presidenciales y los referéndums (en ambos casos cuida que se reúnan los requisitos, verifica la regularidad de las operaciones y proclama los resultados). La otra función del Consejo Constitucional es la de ser el guardián jurídico de la Constitución.

La estructura mixta permite el fenómeno conocido como “cohabitación política”. La cohabitación consiste en la presencia simultánea en el Poder Ejecutivo de un jefe de Estado surgido de una fuerza y de un jefe de gobierno perteneciente a una etiqueta partidista diferente u opuesta. Esa cohabitación entre fuerzas opositoras se instaló como el mecanismo institucional y político del que ha dependido la durabilidad del sistema político francés. Las repúblicas anteriores equivalieron al triunfo de una parte de la sociedad sobre la otra. Sin mediaciones, las cuatro primeras repúblicas terminaron por entrar en crisis irresolubles. Casi puede afirmarse que cada una de ellas correspondió al dominio o imposición de un partido. La estructura mixta es la gran solución a un profundo problema de la sociedad francesa. Las nuevas formas de premios y castigos también son expresión de una cultura política que ve

en las elecciones intermedias la oportunidad de introducir correctivos y contrapesos a una gestión presidencial percibida como no muy satisfactoria. A fin de cuentas, es en “cohabitación” como el sistema puede adquirir un claro énfasis semiparlamentario.

d. El superpresidencialismo latinoamericano

Un esquema peculiar se desarrolla en la práctica política latinoamericana: el superpresidencialismo. En la derivación superpresidencialista, la mayoría presidencial y la mayoría parlamentaria han coincidido siempre. La división de poderes, formalmente establecida por la Constitución, no restringe al Poder Ejecutivo, quien no tiene necesidad de solicitar el respaldo del Congreso, porque con los diputados y senadores surgidos de las filas de su propio partido tiene suficientes votos para hacer pasar sus iniciativas.

El bicameralismo refuerza, entonces, su desequilibrio, en virtud de que la separación de poderes pierde distancia por el hecho que acabamos de esbozar, pues el presidente no necesita seducir ni al Senado ni a la Cámara de Diputados, ni a los estados. En todos lados encuentra una adhesión sin cuestionamientos serios.

El federalismo, que debiera operar como límite a la acción del poder federal y como sistema complementario de la división de poderes, es decir, como un principio político de organización de la República, funciona más como un elemento inhibitor de la vida política local. Ello, sin embargo, responde a razones históricas que lo explican: un gobierno de presidente fuerte aparece como la respuesta a los riesgos de la anarquía y como la solución inmediata para satisfacer la demanda social. Ante la disposición de recursos escasos, se opta por su concentración; frente a una sociedad poco estructurada y organizada, se impone la centralización política, reforzada o quizás impulsada por la preeminencia de intereses locales muy poderosos. Parece que el superpresidencialismo, no democrático por supuesto, es la solución original al dilema de optar entre la construcción de un Estado o la dispersión.

Para terminar, insistamos en un aspecto: como hemos tratado de ilustrarlo a lo largo de este relato, en el diseño y en el modo de funcionamiento de las instituciones políticas no hay automatismo. Es preciso

tener presente que las virtudes particulares de cada modelo no se reducen solamente al diseño institucional o a nociones de derecho político, sino que se deben a la conjunción de distintos factores, entre los que destacan la situación histórica particular, la idiosincrasia y cultura política también peculiares, todo ello en conjunción con mecanismos jurídicos del régimen proyectado y, de manera muy importante, a un sistema de partidos, un sistema de dos o más partidos si se prefiere, que da a ese diseño institucional y a esa conjunción de fenómenos y de factores su suprema eficacia al régimen, al mismo tiempo que los convierte en difícilmente exportables.

Los gobiernos municipales y la democracia en México

Tonatiuh Guillén López

INTRODUCCIÓN

Este trabajo argumenta la creciente importancia de los gobiernos municipales como espacio de realización de la democracia en México, en términos comparables a las instituciones de los niveles estatal y federal. Se concibe a los ayuntamientos como parte integrante de la estructura nacional de gobierno y, en esa medida, como expresión del sistema democrático. En el espacio local, la relación entre sociedad y Estado se expresa como la relación entre sociedad y ayuntamiento, la cual es tan compleja como la que existe en los otros órdenes de gobierno.

La relevancia estratégica de los municipios como espacio de la democracia está siendo generada por dos dinámicas principales: mediante el reequilibrio de los pesos institucionales entre los órdenes de gobierno (cada vez resultan más importantes las funciones públicas cubiertas por los ayuntamientos) y por la modernización de los procesos electorales, que a su vez impulsan la práctica y cultura ciudadanas que hacen evolucionar la relación entre sociedad y gobierno local.

No obstante las dinámicas anteriores, en el espacio local existen fuertes obstáculos a la expansión de la democracia en la esfera gubernamental municipal, lo cual obliga a diseñar y a impulsar una reforma política específica para este orden de gobierno. Los ayuntamientos son todavía instituciones que en su organización, normas y funcionamiento reiteran su pasado autoritario y de institución de dimensiones pe-

queñas y con escasas responsabilidades públicas. Entre los problemas vigentes que son de urgente solución pueden listarse los siguientes: la legislación electoral y su contenido excluyente de actores o de organizaciones sociales *municipales*, en privilegio de los partidos políticos; el sistema de elección por planilla y sus efectos negativos en una efectiva representación ciudadana en los cabildos; la fragilidad política de los regidores; la preeminencia del presidente municipal como figura central del proceso de gobierno; la extrema concentración de las decisiones de gobierno en escasas instancias, destacadamente en el presidente municipal; y, finalmente, la inexistencia de la participación ciudadana como fase necesaria del proceso de gobierno.

En esencia, se argumenta la creciente tensión entre la localización municipal de la democracia y de la relación entre sociedad y Estado y, por otra parte, la presencia de un diseño institucional que permanece relativamente estático, con amplias lagunas de pluralidad y escasamente permeable a la participación ciudadana efectiva.

LA SEGUNDA ETAPA DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Hacia el final de los años noventa, puede reconocerse que la sociedad mexicana ha transformado significativamente su escenario político al transitar hacia prácticas electorales democráticas. A pesar de las inercias autoritarias que aún persisten en determinados momentos, actores o regiones, la regla general es la vigencia de la llamada “normalidad democrática”, la cual se expresa, entre otros espacios, en el funcionamiento legal de las instituciones electorales y en el desempeño de los partidos políticos. Ahora bien, el escenario anterior no significa que la transición democrática —comprendida como proceso de cambio social de amplia escala— haya agotado sus objetivos. Aún quedan pendientes reformas sustanciales en los propios actores de la política, en la cultura y, particularmente, en las instituciones públicas. Esta última dimensión es la que nos interesa abordar en el presente ensayo, desde la perspectiva de los gobiernos municipales. Las instituciones son también objeto de la transición democrática. Al igual que las prácticas electorales, las instituciones de gobierno fueron también creadas por y para un periodo autoritario del sistema político; al igual que las primeras, las instituciones son actualmente objeto de la demanda democrática.

Ahora bien, la democracia es un valor de la cultura política, pero a la vez es (o debe ser) un sistema de gobierno que comprende a determinadas instituciones, organización, legislación y funcionamiento que concretan la relación entre sociedad y Estado. En cuanto valor de la cultura, la democracia puede permear al pensamiento social, pero no puede permanecer indefinidamente como abstracción ideológica. Una vez reconocida como valor, a lo largo y ancho del tejido social se encuentran miles de eslabones de la acción colectiva dirigidos a realizarlo, a concretarlo en determinada forma institucional. La transición democrática puede así ser comprendida con esa óptica de materialización del valor, que tiene su foco sobre las instituciones de gobierno, si bien no exclusivamente. El debate sobre la democracia se extiende a todos los ámbitos sociales: en los laborales, por ejemplo, pasando por los educativos y, por supuesto, en los propiamente electorales y de gobierno, que son los que condensan a los intereses colectivos.

La democracia supone, entonces, una expresión institucional que le asigne su contenido orgánico e histórico. En los procesos de transición democrática el objetivo es precisamente generar ese contenido; primero, en las reglas de la competencia electoral y, segundo, en las instituciones de gobierno. En ambos escenarios se resume lo estratégico y esencial de la transición democrática. En la experiencia de México, los noventa —especialmente durante la segunda mitad— han cubierto la primera fase; el reto de los años siguientes es avanzar en la etapa pendiente, que corresponde a la reforma de los aparatos de gobierno. La complejidad y magnitud del reto es enorme. Si bien las bases han quedado establecidas con la etapa electoral, éstas no conducen automáticamente a la reforma gubernamental. Para comenzar, es necesario construir a los actores de la segunda etapa y, en segundo término, es necesaria la identificación precisa de sus objetivos. De la misma manera que la fase electoral requirió de una difícil generación de sus actores y objetivos, la segunda etapa requiere también de sus propios actores y de acciones colectivas de similar intensidad.

No es el propósito del presente documento analizar los avances logrados en la segunda etapa de la transición democrática, a la que apenas nos estamos introduciendo como sociedad. Sin embargo, es importante mencionar que el problema puede abordarse desde la perspectiva municipal, considerando que esta institución ha tenido una anticipada experiencia como espacio abierto a la competencia electoral, que se remonta desde mediados de los años ochenta y, en segundo

término, debido a que en el espacio municipal es donde ha surgido o se ha consolidado una amplia gama de actores políticos que hoy son parte central del debate político nacional. Ambas circunstancias justifican una entrada al análisis de la segunda etapa de la transición democrática por el lado de los municipios. Por supuesto, puede anticiparse que el resultado obtenido no será generalizable hacia los órdenes estatal o federal de gobierno; se limitará a identificar las dificultades estructurales que implica el surgimiento de actores sociales que tengan por objetivo la reforma institucional y la definición precisa de su agenda.

La segunda etapa de la transición democrática requiere, entonces, remontar el escenario electoral y abordar directamente la reforma de las instituciones de gobierno. Esto resulta más urgente, cuanto más autoritario sea el diseño heredado, puesto que en esas condiciones se genera el mayor antagonismo entre la democracia electoral y la organización gubernamental. Dicho en términos extremos, la democracia electoral únicamente expresaría nuestra libertad ciudadana para elegir a un gobierno autoritario. Como se argumentará posteriormente, los ayuntamientos se encuentran en la lista de las instituciones con mayor rezago en su modernización política.

LA REALIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LA DEMOCRACIA Y LOS AYUNTAMIENTOS

Si la democracia supone una fase institucional, una determinada expresión orgánica, su "espacio de realización" se encuentra delimitado por el sistema de gobierno. Dentro de un sistema federal, la democracia debe asumir formas distintas a un modelo unitario; lo mismo ocurriría en relación con una estructura centralizada, comparada con un modelo descentralizado. A pesar de las variantes anteriores, lo relevante es que las estructuras de gobierno integran el espacio de realización orgánica de la democracia.

En el caso de México, los años noventa aceleraron importantes cambios en la estructura de gobierno. Debido a políticas de descentralización, a la consolidación de la descentralización de los años ochenta y, especialmente, a causa de su propia evolución, los gobiernos municipales dieron un salto cualitativo y cuantitativo en el mapa institucional del país. Por una parte, la democracia electoral los convirtió en un or-

den de gobierno propio y articulado con la sociedad local, lo cual rompió con la tradicional subordinación política y administrativa ejercida por los gobiernos estatales o el federal. Por otra parte, sus dimensiones en cuanto aparato de gobierno, así como la ampliación y diversificación de sus funciones públicas han ido en aumento, siendo entonces cada vez más importante su relación de servicio con la sociedad municipal. Desde la perspectiva de los ciudadanos, lo anterior puede plantearse diciendo que cada vez es más importante lo que hacen los ayuntamientos para su vida cotidiana, que lo que hacen los estados o la Federación. No cabe duda que los cambios anteriores tienen su expresión más acabada en los ayuntamientos de la sociedad urbana, especialmente en sus casos más dinámicos económica y demográficamente. Pero también es un hecho que en los municipios de pequeña escala, incluso los indígenas, el “peso” institucional y político de los ayuntamientos ha ido en incremento.¹

Precisamente, los elementos anteriores permiten argumentar que tanto por la ruta de las dimensiones, como por la ruta de las distancias intergubernamentales (formas no subordinadas), los noventa han modificado el equilibrio entre los órdenes de gobierno. Del acendrado formato centralista que predominó hasta 1982, cuando éste alcanzó su momento cúspide, hacia el final de la década el mapa se ha alterado significativamente. Los ayuntamientos son ahora una esfera de gobierno, propiamente dicha, y progresivamente amplían su espectro de funciones junto al incremento de sus capacidades operativas.

El nuevo perfil de los ayuntamientos tiene gran relevancia para nuestro análisis de las formas orgánicas de la democracia. Los ayuntamientos absorben progresivamente más espacio institucional y, por lo mismo, se convierten en creciente objeto o materia de la transición democrática en su segunda etapa. Tienen el potencial de realizar “más democracia” en proporción a su escala en el sistema de gobierno del país. Sin duda aquí hay una lectura cuantitativa del problema, dado que se argumenta su relevancia para la democracia conforme a la evolución de la institución municipal. Visto el problema por el lado contra-

¹ No es difícil constatar en los medios la creciente presencia de los ayuntamientos o de las asociaciones de ayuntamientos —que es la forma más acabada de representación de los intereses de la institución— participando activamente en los grandes debates públicos nacionales. Tampoco es complicado reconocer que en cada política pública de los estados o de la Federación se encuentra un progresivo reconocimiento de la institución municipal y de las capacidades instrumentales de ésta.

rio, puede apreciarse la pertinencia de esta primera perspectiva cuantitativa: si los ayuntamientos siguieran siendo instituciones pequeñas, marginales, encargadas de pocas funciones y dependientes políticamente de los otros órdenes de gobierno, el “espacio” de la democracia se trasladaría a otro lugar. El escenario que tenemos es precisamente el inverso.

Puede así concluirse que conforme se ha modificado el equilibrio entre los órdenes de gobierno y, en general, sus respectivos “pesos” institucionales, los ayuntamientos son parte creciente de las necesidades de la democracia orgánica.² Por este motivo, la discusión nacional sobre la reforma de las instituciones tiene como una de sus partes imprescindibles la inclusión de los ayuntamientos, y no solamente en términos accesorios, sino esenciales. Para los ciudadanos de los municipios, la democracia orgánica se está localizando —o por lo menos focalizando— prioritariamente en los ayuntamientos. Por supuesto, no dejan de tener relevancia y excepcional rol estratégico los órdenes estatal y federal, pero en ambos se trata de instituciones “distantes”, con un perfil representativo que desde lo inmediato no ofrece mayores conflictos. Pareciera así que la democracia orgánica, desde la perspectiva del mundo cotidiano, tiene un mayor nivel de exigencia para las instituciones políticas inmediatas, es decir, para los ayuntamientos.³

LA CIUDADANÍA Y LAS FORMAS LOCALES DE GOBIERNO

La evolución de los ayuntamientos en cuanto aparato de gobierno no es la única dinámica que relaciona a la institución con la democracia orgánica. La democracia electoral y su efecto virtuoso en la cultura ciudadana implica que desde la sociedad civil se desarrollen actores e iniciativas que busquen realizar sus valores, especialmente en el espacio político inmediato. De aquí se deriva una fuerza de cambio que confronta directamente las inercias autoritarias de los gobiernos municipales.

² Con el término de “democracia orgánica” se pretende sintetizar al proceso que convierte o ajusta a las instituciones a la demanda democrática y a la configuración ciudadana de la estructura social. Por supuesto, puede plantearse en dos momentos generales: como demanda social, cuando no ha logrado permear a las instituciones, o bien como forma institucional vigente, cuando ha logrado su objetivo.

³ Con la notabilísima excepción del Distrito Federal que, no obstante, enfrenta situaciones políticas equivalentes.

Desde la perspectiva del ciudadano y, específicamente, asumiendo la evolución en la cultura de la categoría de ciudadanía y de sus atributos, se deriva una necesidad de realizar a los últimos en *todos* los espacios institucionales posibles. Para la ciudadanía, en este sentido, no puede haber espacios de excepción, como si fueran vacíos de relaciones políticas o instancias impermeables a la democracia orgánica. Dentro de un hipotético Estado centralizado y unitario, por ejemplo, tal posibilidad de excepción implicaría para los ciudadanos que únicamente concretaran sus valores democráticos respecto del aparato central, mientras que las representaciones locales de éste nominalmente actuarían como instancias técnico-administrativas y, por lo mismo, exentas de las relaciones políticas. No es el caso. Toda sociedad democrática genera formas de realización de la democracia en el espacio local, incluso en modelos unitarios y con altas dosis de centralización. Va implícito en el desarrollo de la democracia y de la ciudadanía que éstas categorías sean universales a todas las formas de organización del poder público.

Lo anterior significa que la realización de la ciudadanía y de la democracia orgánica se relacione simultáneamente con lo local, lo estatal y lo nacional. No se puede ser ciudadano en un espacio y en otro no, como tampoco pueden permanecer indefinidamente instituciones democráticas junto a otras autoritarias dentro del mismo sistema de gobierno. Se comprende, entonces, que en cada nivel en que se institucionalice algún aparato público que responda a los intereses colectivos, en éste habrá una demanda de participación ciudadana, de intervención y, en definitiva, de *representación*; o bien, en caso de su inexistencia y de que exista el reconocimiento social sobre su necesidad, habrá un fuerte impulso para crearlo. En cada caso se trata de un camino específico que conduce a la democracia orgánica.

Debido, entonces, a la naturaleza universal de la ciudadanía y de la democracia, los ayuntamientos forman parte irrenunciable de éstas. Son los ayuntamientos una expresión concreta de su realización. Y también debido a ese concepto universal se explica que todas las formas submunicipales de articulación de la demanda colectiva forman parte del debate, como ocurre en la experiencia cotidiana de las delegaciones municipales, los pueblos y rancherías, las colonias urbanas, etc. Incluso en estos niveles puntualísimos del espacio gubernamental existe una necesidad de realización de las atribuciones ciudadanas y de la democracia.

Finalmente, cabe destacar que el espacio local es particularmente severo a la hora de evaluar los alcances de la democracia orgánica y de la ciudadanía. Por tratarse del mundo inmediato, resultan mucho más tangibles las evidencias de la exclusión o de la inclusión políticas. Aquí no caben los matices que son posibles en las instituciones estatales o en las nacionales, respecto de las cuales siempre existe una "distancia originaria" entre éstas y el ciudadano, que inevitablemente se reproduce en los mecanismos de representación. La forma representativa, relativamente lejana y sin cotidianeidad, vuelve más comprensible, tolerable o invisible la exclusión política. No es el caso para el ambiente de lo inmediato, en donde las formas representativas compiten directa y abiertamente con las formas de participación directa, dada la posibilidad material de esta última. Los mecanismos de realización de la ciudadanía y de la democracia orgánica resultan así más complejos en el espacio local.⁴

LA REFORMA POLÍTICA MUNICIPAL PENDIENTE

De lo expuesto hasta aquí puede concluirse la necesidad de que los ayuntamientos del país sean objeto de una profunda reforma política, diseñada específicamente para este orden de gobierno.⁵ En términos generales, la reforma está implicada en el proceso de transición política, como parte de una segunda fase que abarca a todas las instituciones de la estructura de gobierno. A su vez, se trata de una tendencia estimulada por la evolución de la institución municipal en el mapa intergubernamental y, adicionalmente, por la evolución de la ciudadanía y del ejercicio de sus atributos. Estos son los elementos que tornan necesario e impulsan al proceso de democracia orgánica. Ahora bien, ¿cuál es el punto de partida?

⁴ Lejos estamos de la concepción del ayuntamiento como "gobierno de la comunidad", definición que por su sencillez resulta atractiva, pero también equivocada. Para comenzar, deja de lado el debate sobre la democracia orgánica, puesto que da por sentada una relación de identidad entre la sociedad y el gobierno municipal. La reforma política lo concluye en la etapa electoral, en donde se ubicarían entonces todos los problemas y sus soluciones.

⁵ Hasta el momento, los ayuntamientos han sufrido del centralismo incluso en el campo de la legislación estatal y federal que los determina, siendo común que su normatividad haya sido la simple adaptación a escala de normatividad concebida para los otros órdenes de gobierno. En este sentido, la reforma política municipal debe tener un contenido definido desde y para su propio horizonte.

Los ayuntamientos en México, aún ahora a finales de los noventa, tras más de una década de apertura política, después de que han experimentado la alternancia en multitud de casos y de que han sido administrados por nuevas o renovadas élites locales, siguen siendo instituciones con fuertes inercias autoritarias, amplias insuficiencias en pluralidad política y un proceso de decisiones altamente concentrado. En su dimensión política, los gobiernos municipales no han construido aún el perfil compatible con la sociedad plural y diversificada que los elige con plena normalidad democrática. En suma, han avanzado poco en el proceso de democracia orgánica. En la exposición que sigue se listan algunos de los problemas más importantes que configuran la agenda de la reforma política municipal.

a) Actores de la representación política

La actual definición de las reglas electorales en México establece que sean únicamente los partidos políticos quienes participen en las elecciones municipales.⁶ Pueden ser partidos estatales o nacionales, siendo lo usual que predominen los segundos. La legislación estatal electoral asegura así el monopolio de la representación política municipal a la forma partido y, por consecuencia, excluye otros tipos de organización de los intereses colectivos de la sociedad municipal, que pueden adquirir una extraordinaria variedad y amplia capacidad de convocatoria social.

Desde la perspectiva de una organización social municipal, que puede agruparse por las más diversas motivaciones, la posibilidad de participar en una elección municipal está sujeta a que experimente drásticas mutaciones. En primer término, debe mudar de naturaleza, pues de su forma original debe transitar hacia la forma partido político. En segundo lugar, debe extenderse, salirse del territorio municipal, pues la legislación condiciona la creación de un partido a que tenga representaciones en un número determinado de municipios. La asociación en cuestión debe entonces negociar, fundirse o agruparse con otras organizaciones, con otros intereses, con otras problemáticas municipales. En otros términos, debe dejar de ser lo que era y, peor aún, debe

⁶ Solamente en el caso de Veracruz la legislación estatal reconoce a las asociaciones municipales como organismos con capacidad para participar en la política municipal. No obstante, las condiciones definidas las vuelve inoperables en términos prácticos.

dejar de ser *municipal*, obligada como está a salirse de su entorno social y territorial propio.

De esta manera, la organización comunitaria municipal, la que se deriva de sus necesidades y condiciones inmediatas, la que se construye en y por la política municipal, es precisamente la que está excluida de participar en las elecciones municipales. No es actor de la representación política, según la legislación vigente. Esta contradicción adquiere sus expresiones más agudas cuando ocurren situaciones como las siguientes: a) partidos políticos que tienen escasas o nulas bases de representación en determinados municipios, pero que tienen derecho de aparecer en las boletas de elección; y b) organizaciones sociales municipales, con amplias bases de apoyo, pero que no tienen derecho a ser sujetos de la representación política.

Desafortunadamente las situaciones anteriores suceden con frecuencia. En ese camino ambos intereses han encontrado una salida práctica, pero al mismo tiempo artificial, similar al uso de las franquicias comerciales: los partidos políticos “prestan” su buen nombre y registro electoral a las organizaciones municipales que efectivamente aglutinan intereses colectivos. Como puede suponerse, este arreglo sólo fortalece coyunturalmente a los partidos, les asegura un determinado número de votos y, de paso —como si se tratara de un efecto incidental— evita que pierdan el registro o las prerrogativas que se traducen en cuantiosas sumas en dinero (especialmente en el caso de partidos pequeños). Difícilmente podría argumentarse que el sistema de partidos se fortalece cuando el mecanismo de cooptación de votos ocurre por esta vía de la franquicia.⁷ Lo que sí resulta innegable es que el modelo implica la reiterada marginación de la organización social municipal (no partidaria) de su gobierno local.

El planteamiento anterior no excluye, por supuesto, que en determinados municipios y coyunturas los partidos políticos efectivamente

⁷ Cabe reconocer que para el desarrollo de la democracia en México ha sido fundamental la ampliación legal del derecho de los partidos nacionales para intervenir en las elecciones municipales. Si se piensa el problema en función de cacicazgos locales y, en general, de estructuras de poder cerradas, se comprende la contribución de los partidos nacionales a la apertura de la política municipal. El problema es que una vez conseguida la apertura política, la forma partido de la representación social encuentra límites para incluir a todo el espectro social municipal. Más aún, la forma partido contiene los elementos para constituirse en sí misma en un monopolio de poder, con sus respectivas élites, que progresivamente pierden permeabilidad en relación con la dinámica social y política de los municipios. En condiciones democráticas, la forma partido no puede ser el instrumento único ni el más eficiente para aglutinar los intereses sociales *locales*.

aglutinen los intereses colectivos de los ciudadanos. Pero aún en estas condiciones, los partidos políticos no pueden evitar su naturaleza más estable y —desde la perspectiva de la política municipal— su escasa permeabilidad a la agenda municipal e, incluso, a los individuos capaces de representar la diversidad de esa agenda. Nada tiene de original indicar que todo partido construye élites internas y, por consecuencia, limita con ese proceso el acceso a nuevos miembros a los espacios de representación gubernamental. Este es un síntoma de su escasa permeabilidad en relación con la dinámica del poder local. La agenda municipal queda entonces sujeta a la interpretación que esa élite sea capaz de hacer, lo cual a su vez está sujeto a los intereses o vínculos que ésta pueda establecer con otros factores de poder estatales o nacionales. La posibilidad de subordinación de la agenda local a las agendas estatales o nacionales es altamente probable, simplemente considerando la inercia centralista del poder y del gobierno característica del país.

Los intereses y el círculo de decisiones y de actores que intervienen en los partidos políticos tienen por referencia principal su dinámica interna y la competencia con otros partidos. En el primer sentido, desde la posición de las versiones municipales de los partidos, las agendas estatales, e incluso las nacionales, con frecuencia delimitan su acción y recursos, dificultando la “municipalización” de su perspectiva o programas. Esos límites son particularmente notables en partidos con estructuras centralizadas, como son el PRI y el PRD; el PAN, por su lado, tiene una organización mucho más descentralizada. Pero en todos los casos, la propia dinámica de los partidos nacionales mayores los convierte en organismos poco permeables a la política municipal, a su agenda y a los individuos que las representan. Este desfase no excluye que puedan ocurrir experiencias de cooptación de personalidades locales que de pronto aparecen como candidatos de los partidos, pero esto es más un ejercicio de la coyuntura electoral que una práctica que trascienda ese interés inmediato. En la medida en que los partidos nacionales o alguno de los pocos estatales no tengan necesidad de adaptarse a la agenda municipal y a sus representantes, podrá continuar ese relativo (y grave) desfase, que no favorece sus funciones de representación en el entorno local.

Una perspectiva más radical sobre la representación política municipal supondría reducir drásticamente al conjunto de mediaciones que restringen la realización del valor último del liberalismo y de los derechos ciudadanos: la capacidad ciudadana de ser actor de la represen-

tación política, efectiva y no nominal. En otros términos, abrir la posibilidad de candidaturas independientes a los cargos de elección, una vez cumplidos determinados requisitos básicos. Sobre esta posibilidad, cabe anotar que en la tradición política hispanoamericana la relación entre sociedad y Estado se encuentra siempre mediada por algún tipo de corporación, que en los hechos establece una distancia para la capacidad de representación política. Esta situación puede distinguirse en dos momentos o aspectos de esa relación, dentro de un sistema democrático. Por un lado, en cuanto elector, y entendido su voto como determinante del gobierno, la relación del ciudadano con el Estado no tiene mediaciones mayores. Se trata de un vínculo directo y homologa a los individuos: un ciudadano, un voto. Por el otro, en cuanto individuo susceptible de ser electo dada su condición de ciudadano, las mediaciones comienzan a aparecer en el horizonte y tiende a perderse esa relación directa. Quien se relaciona con el Estado ya no es el individuo, sino alguna corporación, que en este caso es el partido político. Simplemente, como contraste de lo anterior, en la tradición del liberalismo anglosajón y, en particular, en la forma que adquirió en Estados Unidos, en el nivel local de gobierno la mediación se reduce: de hecho, en la gran mayoría de los casos quienes participan en la elección local lo hacen en su condición de ciudadanos y no como miembros de determinado partido.

Si en ambos modelos de democracia local, hispanoamericano o anglosajón, lo que se valora es la capacidad del individuo/persona/ciudadano de determinar al Estado o de encarnar la representación política (elegir y ser electo), obviamente ese principio puede cumplirse con mayor eficacia entre menos mediaciones existan. La historia de la ciudadanía en México, cabe hacerlo notar, está llena de luchas sucesivas por eliminar obstáculos, buscando producir en el derecho y en la práctica política al individuo/ciudadano y reducir la distancia frente al Estado en el ejercicio de la representación política. Durante el siglo XIX, por ejemplo, el problema era extender el concepto de ciudadanía a los pobres, a los indígenas, a los analfabetas. Después fue el debate sobre la inclusión de las mujeres. De entonces a la fecha se ha avanzado significativamente, pero aún las mediaciones sobreviven, como es el principio de la corporación (partido) como actor y filtro de la ciudadanía en su capacidad de ser electa.

Sin embargo, está claro que de la anterior crítica a la corporación como mediación entre ciudadano y Estado no se deriva que lo apro-

piado sea la ausencia de toda mediación, pues otro de los principios es la regulación de esa interacción, lo que supone reglas, normas, cierta base jurídica, es decir, el derecho, los sujetos del derecho y las condiciones del ejercicio del derecho. En este sentido, la mediación es tanto inevitable como necesaria. Lo que está a discusión son las formas y, sobre todo, la reducción de las distancias entre el ciudadano y el Estado, por el lado de la capacidad del ciudadano para ser actor de la representación política. En la política municipal del país, en este momento, la distancia es muy amplia, cuando potencialmente pudiera ser menor. Hoy lo que predomina en el escenario municipal son reglas que privilegian la forma partido y, en esa medida, subordinan la forma ciudadana en su capacidad de ser actor de la representación política. Si entre los atributos de la ciudadanía se encuentran la capacidad de votar y de ser votado, mientras el primer elemento de la ecuación está prácticamente resuelto al segundo le sobran aún escalones. Cuanto más notable es el déficit, más cercana es la posibilidad de la representación directa de los ciudadanos, es decir, en la política municipal.

b) *Proporcionalidad entre partidos*

La representación política en los cabildos municipales encuentra otro límite en la distribución proporcional entre los partidos. Una vez asumido que los actores de la representación son los partidos, las reglas electorales de la mayoría de los estados del país han limitado su proporcionalidad, en ocasiones de manera muy severa. Pese a que desde 1983 la Constitución del país y las de los estados establecen que los cabildos municipales deberán integrarse de manera proporcional, las legislaciones electorales estatales tradujeron ese principio en algo nominal.⁸ En términos generales, el procedimiento fue el siguiente: dividieron el número de miembros del cabildo en dos franjas: una, mayoritaria (a veces con exceso), reservada para el partido ganador de la elección; otra, minoritaria, para los partidos siguientes en el orden de

⁸ Actualmente los únicos estados cuyos cabildos distribuyen todas las regidurías siguiendo un procedimiento efectivamente proporcional son los de Durango, Guanajuato, Morelos, Tlaxcala y Veracruz. Los demás casos utilizan otras fórmulas que, en general, favorecen el predominio incuestionado del partido que obtenga más votación, independientemente de la distancia electoral con otros partidos. Véase Blanca Acedo y Mariana Saiz, *Los sistemas electorales municipales en México: la incorporación del principio de representación proporcional*, CERE, 1998, mimeo.

votación. La segunda franja es la única que se distribuye de manera proporcional; para la primera no se aplica ese principio.

El resultado de esa particular manera de entender la proporcionalidad se traduce en cabildos en donde la relación entre mayoría y minorías es completamente inequitativa, independientemente de que el resultado electoral haya sido muy competido y mínimas las diferencias de votación. Cabe mencionar que este modelo no proporcional ha comenzado a ser corregido por los congresos estatales, si bien no puede aún generalizarse esta tendencia. En el norte de México, en donde la apertura política ha encontrado activos promotores entre partidos y la sociedad civil desde hace 15 años, en su etapa contemporánea todavía existen estados en donde la integración de los cabildos es dominada aún por un principio virtualmente monopartidario. Un caso extremo es el de Tamaulipas, en donde la relación entre mayoría y minorías hace de las segundas algo simbólico.

El modelo predominante para la integración de los cabildos en el país es todavía el que se inclina hacia el escenario escasamente plural, el que tiende a desconocer a las minorías y, con ellas, a esa franja de representación social que expresaron durante las votaciones. A pesar de las distintas fórmulas de integración y de los contados casos en donde existe efectiva proporcionalidad, la mayoría de los cabildos municipales en México aún desconocen a la pluralidad política en su integración y, por lo mismo, en su proceso de decisiones. Mientras la sociedad local es cada vez más plural, el modelo de integración política de los cabildos persiste en ignorarla. Esta es una tensión que refleja la necesidad de una profunda reforma electoral municipal, diseñada desde la perspectiva de esta institución y sus necesidades, rompiendo así con el centralismo, que incluso se ha reflejado en la adaptación, equivocada, de modelos institucionales originalmente concebidos para los estados o para instancias federales.

Detrás de ese modelo no plural, en efecto, se encuentra la historia de la propia institución municipal y la historia del sistema político. Cuando el espacio de la política era absorbido en su totalidad por el partido oficial, el PRI, no tenía ninguna relevancia la discusión sobre la distribución proporcional de los cabildos o de otras instituciones de gobierno colegiadas, como los congresos estatales o el federal. Más aún, durante la etapa autoritaria del sistema político, incluso los cargos municipales formaban parte del juego de negociaciones internas del PRI, entre sus sectores y organizaciones. Las regidurías, por ejemplo, se distri-

buían por cuotas: tantas para el sector obrero (CTM o cualquier otra agrupación de trabajadores), tantas para la CNOP o alguna de sus organizaciones, tantas para la CNC, y así sucesivamente. Se trataba de una “proporcionalidad” sometida a las negociaciones corporativas. En esta dinámica, los espacios “externos” al juego corporativo eran excluidos por principio. Puede explicarse entonces que cuando se introdujo en 1983 el principio de representación proporcional entre los partidos, éste tendiera a restringirse a una franja mínima de las regidurías de los cabildos y, al mismo tiempo, que las dimensiones de los cabildos se incrementaran, para no reducir los espacios de la negociación corporativa.

Además de los antecedentes históricos que la explican, la integración vigente de los cabildos adquiere y reitera su forma escasamente plural con el argumento del principio de “governabilidad”, el cual no es difícil de escuchar incluso entre los partidos de oposición al PRI. Según este principio, modificar la distribución proporcional para hacerla corresponder a los resultados electorales podría afectar la gobernabilidad, entendida ésta como la capacidad incuestionada de la mayoría para decidir los asuntos municipales. Y éste es precisamente el problema. En buena medida, nuestra cultura política todavía contiene esa visión de la gobernabilidad asentada en los actores del poder —y no en los procedimientos de decisión— y en la capacidad irrestricta de la mayoría (o de determinado grupo) para imponer sus decisiones en cualquier tiempo y tópico. Según esta visión, cuando la mayoría no tiene asegurada su capacidad de decidir, entonces la “governabilidad” se encuentra amenazada. En el fondo, se trata de un modelo aún autoritario de la gobernabilidad, capaz de reducir la pluralidad a una figura nominal y, más aún, capaz de excluir la participación social del proceso de decisiones.

c) *Reglas de decisión en el cabildo*

En las reglas de decisión, los cabildos mexicanos tampoco han evolucionado significativamente; de hecho, esas reglas han permanecido estáticas. En esencia se reducen a una: la mayoría simple. Este principio es el que permite al partido mayoritario imponer sus decisiones a las minorías sin dificultad alguna, independientemente del tipo de decisión que se encuentre a discusión. Los procedimientos de decisión no han evolucionado en muchos años; incluso han permanecido así en los estados y municipios que han corregido recientemente la distribución proporcional y que han consolidado la transparencia electoral.

La mayoría simple es un recurso que también restringe la posibilidad de que las decisiones de los cabildos tengan un contenido efectivamente plural y, por supuesto, también determina que la negociación política no sea una práctica necesaria para decidir. Tanto en los cabildos proporcionales o en los monopartidarios, la mayoría simple es un recurso que exige a la mayoría de compartir decisiones con las minorías. La negociación política, en este sentido, se convierte en un gesto discrecional de la mayoría, en una concesión eventual. Las decisiones del cabildo, cualquiera que éstas sean, quedan en términos reales completamente reducidas a una atribución de la mayoría. En este sentido, las decisiones de gobierno persisten dentro de los patrones usuales que fueron vigentes en el modelo monopartidario (antes de 1983), a pesar de la pluralidad nominal o amplia de los partidos presentes en los cabildos.

A diferencia de otras instituciones colegiadas, como los congresos, las decisiones de los cabildos no han experimentado una clasificación que les asigne determinado procedimiento de decisión. Por ejemplo, no se han incluido los procedimientos de mayoría absoluta y, menos aún, de mayoría calificada, requeridos para determinadas decisiones que impliquen un efectivo compromiso interpartidario. Tampoco se ha avanzado lo suficiente en procedimientos que extiendan los mecanismos de decisión a las organizaciones sociales o a los ciudadanos directamente. Por ejemplo, que establezcan para las comisiones de los cabildos la obligación de instrumentar mecanismos que fomenten una amplia participación pública en la elaboración de sus dictámenes, ya sea mediante el formato de consulta o mediante la incorporación de ciertas facultades de aprobación. Tampoco se han practicado ni reglamentado (sino de manera muy excepcional) los procedimientos de plebiscito o de consulta pública para decisiones que por la magnitud de sus recursos o impacto de largo plazo supongan la aprobación directa de los ciudadanos, como podría ser el caso de los planes de desarrollo municipal u obras públicas de amplia escala.

Los escenarios anteriores siguen excluidos de la reglamentación municipal y de su proceso de toma de decisiones, a pesar de que insistentemente se repitan en los proyectos de los partidos los ideales de pluralidad, democracia y participación social. Por lo pronto, en los cabildos municipales del país el partido que gana la elección tiene un amplísimo control sobre las decisiones de gobierno. A pesar de que tener la mayoría no significa tener siempre la razón, el modelo supone

esta relación infalible. A las minorías en el cabildo y a las organizaciones sociales los recursos que les quedan son particularmente dos: la ventilación pública de las discusiones a través de los medios de comunicación, que en efecto ha adquirido creciente impacto y, por otro lado, las alternativas tradicionales de protesta como son las marchas, mítines y protestas similares. Es decir, recursos externos, periféricos, de presión política tradicional, motivados precisamente por la ausencia de mecanismos internos a los ayuntamientos que permitan procesar las decisiones con pluralidad efectiva.

d) *Presidencialismo y elección por planillas*

El partido mayoritario tiene así todos los elementos para convertir al proceso de toma de decisiones del gobierno municipal en un resultado no plural y sin consenso público. El modelo institucional no reconoce ambas variables en su diseño. En el fondo, el consenso de las políticas depende de la correcta interpretación de necesidades y coyunturas que realice la fracción mayoritaria, lo cual es más un resultado circunstancial que el producto de algún procedimiento de gobierno. A esta situación se añade el sistema de elección de los regidores por planillas, que tiene por efecto reducir aún más a los actores reales, efectivos, de las decisiones en los cabildos. Si en el planteamiento anterior se había destacado la concentración de las decisiones en el partido mayoritario, al interior de éste los actores dominantes se reducen aún más debido al sistema de planillas.

Con la elección por planillas de los miembros del cabildo se generan dos resultados que limitan tanto la representación social como la pluralidad de actores en el proceso de adoptar decisiones. En la microhistoria de cada planilla específica, que transcurre al interior de los partidos y en cada uno de éstos siguiendo procedimientos diferentes, el candidato a presidente municipal construye su hegemonía entre los candidatos a regidores. Más aún, su posición dominante y virtualmente incuestionada se consolida en la medida en que interviene directamente en la selección de los regidores de su planilla, lo cual ocurre con gran regularidad. Sólo de manera excepcional este procedimiento se ha modificado en los partidos, es decir, que al candidato a presidente se le impide escoger a "sus" regidores. Pero, en todo caso, el resultado usual es que la posición del presidente municipal sea dominante y la de los regidores completamente subordinada, con lealtades en primer

término definidas hacia el primer personaje. Esta posición dominante es ratificada en el desarrollo de la competencia electoral y en los instrumentos cotidianos que establecen la representación social concentrada en el candidato a presidente.

De esta manera, ya en el ejercicio de gobierno, los regidores de la planilla mayoritaria no tienen autonomía política ni base social propia de representación. A lo largo del proceso jamás tienen una conexión social que les permita una base efectiva de representación; por consecuencia, se trata de figuras políticas frágiles debido a la virtual inexistencia de conexiones sociales, sobre todo si se las compara con la amplia gama que logra el presidente municipal a lo largo de la campaña electoral. Si a este cuadro añadimos las condiciones concretas de operación de los regidores, sin recursos materiales suficientes, sin reglamentos precisos que definan sus funciones y actividades, su posición marginal puede adquirir rasgos extremos. Otro es el caso del presidente municipal, cuyas atribuciones y capacidades concretas son enormes, tanto las reconocidas por la reglamentación municipal como las permitidas por su capacidad política frente a su fracción y al conjunto del cabildo. Considerando el escenario en conjunto, puede explicarse que el presidencialismo que comúnmente observamos en los ayuntamientos mexicanos sea un resultado accidental o un estilo personal de gobernar. Forma parte y es producto del diseño institucional vigente, que en su propia dinámica construye a una figura políticamente muy poderosa en el presidente municipal, ubicando a los regidores como figuras de débil representación social y sin autonomía política.

e) Diseño institucional para el corto plazo y la ruptura

En la medida en que las decisiones de los cabildos se concentran en el partido mayoritario y, dentro de éste, en el presidente municipal, el contenido de las decisiones queda fuertemente atado al ciclo de gobierno y, específicamente, a la rotación de los presidentes municipales. Si añadimos que la reelección inmediata de las autoridades municipales no está permitida, el conjunto de las decisiones de gobierno —grandes o pequeñas, de corto o largo plazos, complejas o sencillas— tiene la gran probabilidad de interrumpirse con cada cambio de administración. En consecuencia, se trata de un modelo institucional diseñado para la ruptura y no para la continuidad, con gran propensión

a lo efímero, así se hayan intentado acciones o programas para el largo plazo en cada periodo administrativo.

Las reglas electorales, como hemos visto, y además el marco jurídico municipal, concentran demasiadas capacidades políticas y administrativas en el presidente. En principio, por su posición en el cabildo, tiene un amplio poder de decisión. En segundo término, por sus atribuciones administrativas tiene la posibilidad de nombrar a los funcionarios municipales y, en general, de controlar toda la fase ejecutiva del gobierno. Con ese amplísimo abanico de responsabilidades, cada ciclo de gobierno se convierte en una renovación improvisada de la administración municipal, de amplia escala, que sin duda ha contribuido a su evolución —sobre todo cuando ha sido acompañada de una amplia competitividad electoral—, pero que lo ha hecho a un costo muy elevado. Es gigantesca la simple pérdida en calificación, experiencia y memoria administrativa que se derrocha con el cambio del personal administrativo. Entre más importantes son las dimensiones del gobierno municipal, cuanto más absurdo es que las bases de la institución dependan discrecionalmente del presidente.

Esta concentración de decisiones no es solamente cuestionable desde la dimensión política, sino también desde la perspectiva de la gestión. Se trata de un abanico de atribuciones que impide al ayuntamiento crear y acumular capacidades de gobierno necesarias para articularse eficientemente con el desarrollo regional. Mientras éste es un proceso de largo plazo, la institución municipal es un aparato concentrado en el corto plazo, por lo cual su encuentro es una misión imposible. No obstante, la inercia nacional se dirige a ampliar las iniciativas de descentralización y, por lo mismo, a incrementar las responsabilidades públicas de los ayuntamientos. Resulta obvio el antagonismo entre el perfil de la institución y el incremento de sus funciones públicas, así como el desencuentro entre ese perfil y las necesidades del desarrollo regional.

En la medida que el ciclo político siga sometiendo al ciclo de administración de la institución y, por otra parte, se incrementen las dimensiones de los ayuntamientos y se amplíen las políticas de descentralización, en la misma escala se estarán creando fuertes tensiones e ineficiencias operativas. La reforma política de los ayuntamientos, desde esta perspectiva, forma parte directa de su reforma administrativa: la pieza clave a remover se llama presidencialismo.