

4.7 Las redes de ocpds, los municipios y el poder local

by Rafael Reygadas Robles Gil - jueves, marzo 16, 2006

https://vinculando.org/sociedadcivil/abriendo_veredas/47_ocpd_municipios_poderlocal.html

Durante muchos años las elecciones de presidentes municipales y de su equipo de gobierno fueron espacios donde, salvo raras excepciones, se dió un ritual de continuidad de los grupos locales estatales y nacionales de poder. Hasta hace apenas diez años, el 98% de los municipios estuvieron siempre en manos del Partido Revolucionario Institucional.

En el esquema tradicional de caciquismo, el nombramiento de candidatos a los puestos de los ayuntamientos es un mecanismo de distribución de cuotas de poder de las diferentes organizaciones corporativas y del partido del gobierno mexicano. Después de diversas negociaciones, prevalecían, casi siempre, los intereses de los grupos priístas locales. En los años recientes cuando al interior de estos grupos no había acuerdo, o cuando se imponía algún candidato desde el gobierno del estado o desde el centro del país, surgieron a menudo conflictos municipales graves.

Quizá por este profundo autoritarismo, inserto en la estructura municipal; quizá por las costumbres y prácticas sociales históricamente generadas para la reproducción de la vida política del país; quizá también por el escaso desarrollo de la sociedad civil en México, o tal vez por todos estos factores combinados, los procesos para elegir representantes a los gobiernos municipales, apenas hace tres lustros empezaron a ser considerados de manera más general como históricos y por lo tanto modificables, como espacios de trabajo y de lucha, en donde las organizaciones sociales no corporativas y las organizaciones civiles de promoción del desarrollo podían intencionar propuestas y contribuir al avance de la democracia ciudadana.

La mayor parte de los 2,395 municipios que había en el país en 1994,^[1] para cumplir con las obligaciones que las leyes federales y estatales le asignan, ha contado, salvo raras excepciones, con recursos muy escasos, equivalentes solamente al 4% de los egresos del presupuesto federal y ha estado casi siempre abandonado, excepto en los períodos electorales que generan atención por parte de los gobernadores estatales y del gobierno central del país.

El cambio de autoridades municipales representa una situación de gran complejidad, pues cada trienio, aproximadamente 75,000 funcionarios tienen que volver a inventar sus municipios con altísimo costo y graves problemas de ineficiencia administrativa.

Ciertamente el municipio ha sido siempre uno de los espacios de gobierno más afectados por el presidencialismo y el centralismo, tanto a nivel político como hacendario y financiero, pero a la vez ha sido un ámbito de relaciones sociales que reproduce, actualiza y concretiza el presidencialismo autoritario en el nivel local:

"Este centralismo genera un sistema de exclusiones que se reproduce en todos los niveles de la vida social y política del país. Así... los gobiernos municipales están excluidos de una gran cantidad de decisiones que los afectan; a su vez el gobierno municipal, igualmente presidencialista, excluye al cabildo, como sujeto de decisiones locales colectivas y más aún a la población local...^[2]"

El presidencialismo del centro del país afecta a la vida local de los municipios porque éstos han sido siempre tratados como menores de edad y como depositarios de todos los abusos gubernamentales y del propio partido de estado, precisamente porque los municipios son un ámbito real, vivo, a partir del cual se conforman las demás estructuras de gobierno. Territorialmente existen los estados, pero los estados descansan sobre comunidades y poblaciones concretas con cultura y particularidades propias. Y el ámbito municipal ha estado casi totalmente

sometido y determinado desde las esferas del poder federal y estatal. Sin embargo es un ámbito privilegiado para realizar proyectos concretos y materializar el desarrollo sostenible e iniciativas económicas incluyentes en relación al territorio y recursos concretos a nivel de la convivencia vecinal cotidiana.

"La principal secuela del presidencialismo desciende directamente sobre los habitantes, las organizaciones y las sociedades locales a través de la figura y las prácticas del "presidente municipal", que encarna una especie de santísima trinidad, pues tiene el reconocimiento legal, las facultades ejecutivas, normativas y hasta judiciales. Esto lleva a que en el nivel municipal no se viva, ni siquiera formalmente, la división de poderes, por lo que es la expresión máxima del presidencialismo, y aunque existe el ayuntamiento con ciertas funciones, la decisión última siempre la tiene el responsable del ejecutivo que es el presidente municipal...[\[3\]](#)

¿Cómo se fueron dando las condiciones para que las ocpds participaran en el terreno municipalista?, ¿cómo se fue conformando históricamente la demanda de ingreso de las organizaciones civiles a un espacio que antes no tenía ningún atractivo ni significaciones específicas para el quehacer cotidiano por la democracia?

En este proceso es posible distinguir tres grandes etapas de la incursión de las ocpds en la vida municipal. Éstas tienen que ver con la conformación del proyecto de municipio por parte de los sujetos sociales locales; con la posibilidad de decidir sobre recursos, aunque estos fueran escasos; con el tipo de relaciones que se plantearon entre el ayuntamiento y la sociedad; con las prácticas municipales y con las alianzas y movimientos conjuntos entre municipios; y también con la maduración de las mismas ocpds.

4.7.1 Ganar representaciones municipales también sirve al pueblo (1977-1986).

A nivel de los movimientos sociales, hubo dos antecedentes importantes: primero, la lucha campesina de la Montaña de Guerrero, que disputó siempre los puestos municipales como forma de que las organizaciones sociales llegaran a ser gobierno llevando a su representante, el maestro Othón Salazar, al gobierno municipal; y segundo, la Coalición Obrero Campesina Estudiantil del Istmo (COCEI), que a fines de 1977 en Juchitán, Oaxaca, propuso de entre sus filas a Leopoldo (Polo) de Gyves Pineda como candidato a la presidencia municipal, en una decisión de combatir el cacicazgo y plantear sus propias estrategias de gobierno, evocando la memoria de sus orígenes como pueblo y convocando a un futuro más promisorio. El fraude no se hizo esperar y se impuso con el ejército, la policía y el posterior encarcelamiento de Polo[\[4\]](#). Juchitán entero defendió su voto y aunque no se le reconoció, inició una tradición de lucha y sentó las bases para posteriores reconocimientos de la voluntad ciudadana en el Istmo de Tehuantepec.

Con ello Juchitán se convirtió en parteaguas al recoger la memoria y la tradición de decenas de movimientos locales y regionales que dieron luchas significativas por sus municipios después del cardenismo.

Estas primeras luchas parecieron dar un banderazo de salida para que en diversos municipios, las organizaciones urbano populares empezaran a disputar regidurías con candidatos propios y, en algunos casos, presidencias municipales, como en la zona conurbada del estado de México, en Veracruz o en Morelos.

Algunas ocpds, debido a su origen como organizaciones de apoyo al movimiento urbano popular y campesino, hacia mediados de los ochentas, empezaron a recibir demandas de apoyo para la elaboración de programas de gobierno en lo que se refiere a vivienda y servicios, así como para impartir talleres de educación política general y una capacitación más específica para los candidatos de los movimientos sociales que realizarían campañas, de modo tal que si llegaran a ser elegidos en algún cargo tuvieran un mínimo de preparación.

Pero el inicio de estas prácticas "nuevas" no estuvo exento de fuertes luchas ideológicas acerca de la legitimidad de

entrar a es

te campo de batalla. Baste

recordar casi una década de discusión al seno de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP), en donde hubo básicamente dos corrientes: una que consideraba que participar en las luchas electorales no era correcto en dos sentidos: no era revolucionario y no correspondía al grado de desarrollo de las fuerzas populares, y otra que consideraba que la lucha revolucionaria no se oponía a la lucha por la democracia y que por lo tanto la disputa por puestos de elección popular permitía ir acumulando fuerzas para transformaciones más profundas[5].

Fue precisamente en el terreno del poder municipal, donde después de prolongados debates, los movimientos urbano populares llegaron primero al consenso de que era correcto disputarlo, no así para el caso de diputaciones u otros puestos de elección universal[6].

Aparte de los debates internos de los movimientos sociales independientes, también es necesario señalar que otras fuerzas se movieron constantemente para modificar las condiciones que permitían reproducir automáticamente el sistema electoral presidencialista y autoritario. El Partido Acción Nacional, más tarde el Partido Mexicano Socialista y después el Partido de la Revolución Democrática incrementaron sus esfuerzos para disputar las presidencias municipales.

Esta larga disquisición fue importante, pues possibilitó, en la medida misma en que se fue dando, que las ocpds fueran siendo llamadas por los movimientos sociales para acompañar los procesos de conformación de plataformas de lucha, y después, cuando se lograron conquistar algunos cargos, para asesorar tareas de gobierno y para que las organizaciones populares cuidaran la vinculación con sus miembros electos a diferentes cargos municipales, para que desarrollaran sus propias estrategias y no fueran cooptados por una estructura que distorsionaba fácilmente el sentido y las razones de los movimientos para que sus representantes llegaran a dichos puestos.

De esta manera, a principios de la década de los ochenta, la demanda explícita de los movimientos sociales, fue la vía de incursión de las primeras ocpds en los terrenos de las responsabilidades municipalistas. En estos años, lo más natural para las organizaciones urbano populares fue que las ocpds que las habían acompañado en sus luchas por la vivienda, la regularización de la tenencia de la tierra, los servicios urbanos básicos, las acompañaran también en la elaboración de las plataformas electorales de sus candidatos referidas a estos mismos terrenos.

4.7.2 Ocpds, redes y gobiernos municipales provenientes de movimientos sociales (1987-1991)

Los miembros de los movimientos urbano populares o campesinos que lograron alguna regiduría o ayudantía municipal, empezaron a desarrollar nuevas perspectivas, a participar en los gobiernos y en los cabildos, a relacionarse desde un nuevo lugar con la población en general y con sus propias organizaciones. Ya no se trataba de exigir demandas o de conseguir un cargo público, sino de ejercerlo, de ser gobierno. Estas nuevas condiciones y experiencias también transformaron las demandas de las organizaciones populares y de los nuevos servidores públicos hacia las ocpds, solicitando ahora asesorías y apoyos técnicos especializados para los planes, políticas, estrategias y acciones de gobierno. De esta manera, a partir de 1987 se desarrollaron, todavía de manera ocasional y un tanto aislada, las primeras experiencias de acompañamiento a los representantes municipales electos.

En estos momentos la mayoría de las ocpds todavía valoraba con escasas posibilidades el desarrollo de esta línea de trabajo, porque no se alcanzaba a ver cómo podía ofrecer perspectivas importantes para el desarrollo social y para modificar las relaciones de las sociedades locales con sus gobiernos municipales, además de que implicaba también incursionar en una serie de temáticas demasiado técnicas, formales, jurídicas, que tendían a reproducir un esquema oficial del quehacer municipal.

En 1987 en el Centro de Apoyo a Movimientos Sociales Urbanos (CAMSU) de Servicio, Desarrollo y Paz, A.C. (SEDEPAC), se empezó a trabajar en apoyo a representantes populares que ganaron espacios en los ayuntamientos en los Estados de México y Morelos.

"Ahí se dieron los primeros pasos y las primeras experiencias en ese ámbito. Se venía trabajando en una línea de formación de dirigentes populares para su quehacer social, y en el momento en que una serie de representantes sociales ocuparon puestos de regidores sobre todo, empezamos a incursionar en este campo de trabajo que poco a poco fue adoptando una dimensión de municipalismo...[\[7\]](#)"

En este período, también en el mismo año, se realizó en Guanajuato la Asamblea General del Consejo de Educación de Adultos de América Latina, que permitió los primeros contactos con la lucha por ganar la alcaldía de la Lima Metropolitana en Perú, que más allá de la formación de sujetos sociales requería una estrategia de poder local y de gobiernos municipales populares con vínculos permanentes con la población.

En México, a partir de 1988, con el surgimiento del Frente Democrático Nacional y posteriormente con el Partido de la Revolución Democrática, las alianzas con organizaciones campesinas y movimientos populares para ganar municipios multiplicarían los ayuntamientos ganados por la oposición y el número de representantes municipales electos por este partido. Entonces la demanda hecha a las ocpds para que dedicaran equipos profesionales al campo municipalista se hizo mucho más clara y explícita.

En 1989 diez ocpds con trabajo en nueve estados formaron la Red Interinstitucional, después conocida como Red Interinstitucional de Iniciativas Civiles para el Desarrollo y la Democracia, o Red INCIDE[\[8\]](#), como una articulación de esfuerzos por hacer llegar los aportes de la educación popular y de la educación política inspirada en ella, a los sujetos del movimiento popular cardenista.

Después de las primeras regidurías o ayudantías vinieron más tarde las primeras presidencias municipales ganadas en alianza con organizaciones sociales. Desde estas nuevas realidades, las ocpds fueron interpeladas para definir y precisar quehaceres relativos a la educación ciudadana, a la lucha por los gobiernos locales, y a la búsqueda de formas diferentes de gobernar los municipios.

"En la primera etapa del movimiento cardenista donde se conquistaron de manera masiva ayuntamientos, fue muy difícil diferenciar el modo de gobernar, pues en muchos ayuntamientos de Michoacán y de otros estados, la gente cambió de color y de partido o de banderas, pero a la hora de asumir el gobierno, la práctica fue muy semejante a la anterior. Sin embargo los procesos que se fueron desarrollando favorecieron intervenciones que buscaron descentralizar el poder, bajo dos líneas básicas de trabajo: 1) poner en el centro la discusión del presidencialismo y fortalecer la participación y la decisión colectiva entre los diferentes integrantes del ayuntamiento y no solamente con el individuo que en ese momento era el presidente municipal. Fue una lucha cultural fuerte que requirió de mucho ingenio, de instrumentos y mecanismos para ir generando otras prácticas que posibilitaran desconcentrar operativamente las decisiones y las acciones; 2) abrir desde abajo, desde la sociedad, procesos participativos que de alguna manera amarraran las manos al presidente y al ayuntamiento, y que lo empezaran a preparar un poco para resoluciones que tenían que ver con el futuro de la vida local.[\[9\]](#)"

En este contexto, varias ocpds empezaron simultáneamente, cada una por su cuenta, a desarrollar sus primeras experiencias en el campo del municipalismo. El equipo del Centro de Apoyo a Movimientos Sociales Urbanos (CAMSU) de Servicio, Desarrollo y Paz, A.C. trabajó con municipios del Estado de México; el programa de apoyo a ayudantías municipales del Centro de Encuentros y Diálogos (CED) empezó a atender funcionarios de diversos municipios del estado de Morelos; el equipo de Desarrollo Territorial del Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A.C. (COPEVI) inició trabajos en el estado de México y algunas otras entidades; el Instituto Mexicano de Desarrollo Comunitario, A.C. (IMDEC), con fuertes vínculos con los movimientos sociales de Jalisco abordó la problemática municipalista; y a partir de 1990 el Centro de Servicios

Municipales "Heriberto Jara", A.C. (CESEM), con equipos de servicio en Veracruz, Ciudad de México y Michoacán, se conformó como un centro cuya misión estaba centrada en el servicio a los municipios.

Los centros anteriores empezaron a desarrollar experiencias de formación y capacitación de regidores y ayudantes municipales, y desde ahí a acompañar algunos procesos de diseño de planes y estrategias de gobierno de diferente alcance. Esto marcó un salto cualitativo en la demanda y también en la búsqueda de respuestas: se trataba ahora de contribuir a aprender a ejercer el poder municipal de manera distinta a las formas tradicionales, pues las prácticas y costumbres inerciales del partido oficial pesaron fuertemente en algunos de esos primeros intentos, llevando a reproducir de una u otra manera las prácticas presidencialistas autoritarias, aunque con mayor honestidad y menores niveles de corrupción.

En 1990, buscando una mayor eficacia en la atención a esta emergente necesidad, las organizaciones civiles con experiencias municipalistas, se coordinaron en la Red INCIDE y conformaron un programa conjunto de apoyo a la gestión municipal o Red de Apoyo Municipal (RAM)[\[10\]](#). Esto permitió la sistematización de las diversas experiencias y contribuyó a forjar un proyecto y una estrategia propias de las ocpds para participar profesionalmente en el apoyo a los gobiernos municipales, a través de algunas intervenciones conjuntas en estos ámbitos. El proceso se realizó en medio de fuertes discusiones en torno al propio rol de las ocpds y de la RAM en relación a sus vínculos con los nuevos gobiernos municipales, con las organizaciones locales y con los partidos políticos.

La Red de Apoyo Municipal se desarrolló de 1990 a 1993, como un espacio de socialización que brindó a las ocpds una oportunidad de: definir perspectivas, contenidos y temáticas; de ensayar posibilidades, seguimientos e instrumentos; y de precisar las implicaciones que conlleva el hecho de ser organismos civiles trabajando en el campo de lo municipal.

4.7.3 Gobernar con el pueblo (1992-94)

A partir de triunfos electorales de la oposición panista y perredista en 1990 y 1991, algunos municipios y docenas de regidores transformaron súbitamente sus demandas de apoyo y asesoría, exigiendo a las organizaciones sociales y a las ocpds un salto cualitativo: el reto de ese momento fue *trabajar con gobiernos municipales, diseñar estrategias, y planes y acciones de gobierno municipal*, inicialmente rurales, pero muy pronto de ciudades pequeñas en las que se podían iniciar cambios en las prácticas sociales municipales.

En este período, entre 1990 y 1993, la Red INCIDE empezó a trabajar y a vincularse ya no solamente con regidores sino con los primeros ayuntamientos donde los movimientos sociales se habían transformado en gobierno de oposición: Temoac en Morelos, Cuquío en Jalisco, Tenango en el estado de México, Huehuetla en Puebla, Soledad de Doblado en Veracruz, Papalotla en Tlaxcala y muchos otros en el estado de Michoacán. Ahora no se trataba solamente de la formación del sujeto regidor que hacía labores desde la oposición dentro de su municipio, sino de trabajar en la perspectiva de gobiernos conquistados por y con las organizaciones populares, lo que exigía inventar y ensayar un conjunto de iniciativas para fortalecer los procesos locales, desarrollar nuevas relaciones e instrumentos de gobierno democrático y definir las relaciones con toda la población.

Es por eso que a partir de las experiencias previas tenidas por las ocpds, se inició en 1992 un nuevo período caracterizado por el planteamiento del "*poder local*".

Frente a las crecientes exigencias de apoyo a gobiernos municipales en ejercicio, las ocpds se vieron obligadas a precisar *su proyecto municipalista*. Para ello *recurrieron a ricas experiencias de la imaginación latinoamericana*, que en relación a este campo había ya recorrido algunas brechas, pero recurrieron también a la imaginación

comunitaria presente en el proyecto de autonomía indígena, que como herencia protegida cuidadosamente a pesar del sometimiento y la exclusión histórica de los pueblos indígenas, empezó a ofrecer perspectivas al movimiento municipalista.

En 1992 los trabajos preparatorios y la conmemoración misma de los 500 años de Resistencia India, Negra y Popular destacaron los contenidos y las formas de gobierno indígena a la vez que despertaron y articularon las iniciativas de estos actores sociales en diversas esferas, incluyendo la municipal con sus relaciones y contradicciones con la cultura y valores de los pueblos originarios.

Algunos de estos pueblos, como los totonacos cuya organización había ganado el municipio de Huehuetla, Puebla, convocaron a las ocpds de su confianza para internalizarlas en su mundo a través de la realización de un taller, impartido por ellos, sobre cultura y espiritualidad indígena, llevado a cabo en la ciudad de El Tajín, a fin de que los asesores comprendieran y valoraran la manera de entender y estar en la tierra de los pueblos totonacos y su concepción sobre *el servicio de gobernar*, trastocando de hecho los valores presidencialistas y los valores políticos occidentales y neoliberales[11].

En estos caminos, otro vínculo muy importante fue el contacto con experiencias concretas que se venían desarrollando en América del Sur, sobre todo en Brasil, un poco en Perú y también en Uruguay, donde la preocupación por la formación de sujetos municipalistas se estaba complementando con otra perspectiva que iba más allá del acotado período de una gestión municipal, apuntalando a la consolidación de actores locales, más allá del sólo trabajo con las autoridades y funcionarios municipales. Se iba más allá de trabajar prioritariamente con las autoridades electas, con la idea de modificar las relaciones entre la sociedad y el gobierno. Se inventó así una especie de bisagra que combinaba dos cuestiones: fortalecer al sujeto local o conjunto de organizaciones sociales e individualidades que llevaron a la conquista del gobierno, y fortalecer una dinámica social que permitiera recomponer los tejidos sociales considerando otras fuerzas ubicadas en el territorio, otros actores, en miras a consolidar procesos de mediano y largo plazo, independientemente de quién tuviera el gobierno municipal en sus manos, de modo tal que el proyecto municipalista fuera democratizador, incluyente, participativo, tendiente a modificar la correlación entre la población y el gobierno local que ciertamente ejerce parte del poder.

Empezar a concretar *este proyecto de poder local* llevó a aterrizar de manera natural en el establecimiento de vínculos con procesos de formación ciudadana, de apoyo a la formación ciudadana, articulados por el eje de la participación en lo público, en la gestión de gobierno y en la elaboración y diseño de políticas públicas, líneas diferentes de especialización a los campos de los derechos humanos, o a la acción cívica electoral o a las iniciativas por la paz, aún cuando en éste último caso, la intervención del movimiento municipalista se referirá más tarde al apoyo a los procesos de autonomía indígena. El quehacer quedó acotado con toda precisión por tratarse de una formación ciudadana para la gestión o la cogestión de gobierno, en procesos y territorios concretos donde se iban vinculando las acciones sociales civiles y las posibilidades de incidir en el rumbo de su propio gobierno. Se trataba entonces de que la ciudadanía participara en la cosa pública y en los asuntos de gobierno.

Los promotores de las ocpds con línea municipalista, tuvieron también contacto, a través del Instituto Cajamar, con el proceso brasileño desarrollado por algunos gobiernos municipales del Partido de los Trabajadores (PT) y con la alcaldía de Montevideo, cuya línea de trabajo se sintetiza en *otra forma de gobernar*, que significa, acciones basadas en el criterio de *invertir las prioridades*, es decir, trabajar para los grandes sectores y no para las pequeñas élites, trabajar en una política de puertas abiertas y no sólo hacia dentro del palacio municipal, trabajar con la gente como el sentido principal del quehacer. Los gobiernos petistas, después de sus primeros años de experiencia, aportaron un conjunto de metodologías e instrumentos acerca de cómo materializar esa otra forma de gobernar, de un proceso descentralizador, que vinculaba el trabajo de educación popular con la generación de procesos participativos para la gestión de gobierno.

Bajo la lógica de la estrategia anterior, tres ocpds: COPEVI, CAMPO, e IMDEC, empezaron a desarrollar una experiencia conjunta en el municipio de Cuquío, Jalisco desde 1992, convocando a los habitantes y a las organizaciones sociales del municipio a construir una instancia participativa: el Consejo Democrático Municipal de Cuquío (CODEMUC), que basado en el eje del desarrollo municipal, se orientó a conformar una instancia de carácter territorial, estructurada internamente en las comunidades y en diversas zonas del municipio, como una especie de gran consejo de representantes, que se fue consolidando como instancia de interlocución con el gobierno municipal, en una diversidad de ensayos de cogestión. El CODEMUC en sus primeros tres años de vida no llegó a tener una gran capacidad de decisión sobre los asuntos públicos y de gobierno, pero sin duda logró un espacio de codecisión con las autoridades municipales. En años posteriores se desarrollarán otras experiencias semejantes en Jalcomulco, Zaragoza, Ixhuatlán y Cosautla, y Ciudad Mendoza, Veracruz; con un parlamento municipal, en Chiapas; y en otros estados.

Una vez llevadas a cabo las primeras experiencias de articulación de los procesos de formación de sujetos con los procesos sociales incluyentes, las ocpds y redes del campo municipal empezaron a estrechar sus vínculos con movimientos municipalistas de otros países de América Latina y a participar en la nueva construcción de la Red de Poder Local (REPOL) del Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEEAL), que se concretó en los acuerdos de La Habana en 1994, donde tuvo lugar la Asamblea General del Consejo.

Los trabajos del CESEM en Michoacán y Veracruz y las asesorías a otros municipios a todo lo largo del país se intensificaron; COPEVI fortaleció su Programa de Desarrollo y Gestión Municipal; la Sección México de la Coalición Internacional del Hábitat incorporó la perspectiva del hábitat como concepto amplio, a los esfuerzos municipalistas de la REPOL en México; el Centro de Encuentros y Diálogos siguió acompañando los procesos de las ayudantías en el Estado de Morelos, en torno al proceso de conformación de la Red de Autoridades Democráticas, sobre todo regidores; el Equipo Pueblo apoyó los procesos del municipio de Zaragoza, Ver., y otros municipios del sur de Veracruz y de Chihuahua; el Centro de Apoyo a los Movimientos Populares (CAMPO) y después Acción Ciudadana para la Educación, Desarrollo y Democracia, A.C. (ACCEDDE), en Jalisco, acompañaron junto con IMDEC y COPEVI, la experiencia del municipio de Cuquío; Servicio, Desarrollo y Paz A.C. (SEDEPAC) participó en la asesoría al proceso del municipio indígena totonaca de Huehuetla, Puebla, que en ese momento había sido ganado por segunda ocasión consecutiva por la Organización Independiente Totonaca, y muchos otros.

A través de su trabajo en el campo municipalista, a partir de 1993, algunas ocpds realizaron un incipiente diálogo y encuentro con presidentes municipales del PAN y del PRI, que también habían sido golpeados severamente por la crisis, y que solicitaron diversos servicios de apoyo, información y formación. Esto permitió a las ocpds destacar que alrededor de 20,000 autoridades electas, más aproximadamente 55,000 funcionarios administrativos municipales, en los más de 2,418 municipios en que está organizado el país, cambiaban cada tres años, y que estos funcionarios municipales, sin tener experiencia previa, en la mayoría de los casos, ingresaban a gobernar sin capacitación y con recursos muy escasos. Las demandas municipalistas de formación y capacitación a las ocpds se volvieron permanentes, pues ni el gobierno federal ni los gobiernos estatales aportaban mucho en este terreno o lo hacían de manera muy burocrática. Obviamente, la carencia de formas intencionadas de transmisión de experiencias ha permitido que diversos vicios y formas presidencialistas y clientelares se reproduzcan con mayor facilidad, pero también estas condiciones de grave deterioro han creado un clima favorable para el intercambio de experiencias entre municipios y a la vez han hecho posible conformar un nuevo sujeto social *intermunicipalista* que va más allá de las filiaciones partidarias y que empezó a encontrar algunas demandas comunes: el porcentaje del presupuesto asignado a los municipios, la asignación oportuna de los recursos, la autonomía, la extrema pobreza, el desempleo, etc.

Simultáneamente se fue avanzando también en el conocimiento y elaboración de un saber y de un saber hacer en el campo municipal que se fue traduciendo a talleres, seminarios, asesorías, materiales didácticos, planes y prácticas especializadas al servicio de las autoridades y de los procesos municipales. También en miras a responder a

demandas cada vez más amplias, algunas ocpds empezaron a desarrollar el campo de la publicación de materiales y de manuales para los diferentes actores municipales. Estas publicaciones cada vez fueron más solicitadas por diversos actores sin importar su filiación política[12].

En este período se generaron nuevas prácticas significativas referidas a dos ámbitos: por un lado, al fortalecimiento de los sujetos municipalistas y del municipalismo en sí mismo, y por otro, a la relación del proceso propio de las ocpds en este campo.

En el caso del movimiento municipalista aparecieron nuevas expresiones orientadas a consolidar su voz convergiendo en procesos estratégicos. Se conformó a partir de 1990, el Movimiento Nacional Municipalista (MNM), vinculado al PRD. El MNM a través de dos grandes Convenciones, la primera realizada en 1990 y la segunda en 1993, construyó un programa especial de alternativas y una asociación de autoridades y funcionarios municipales que dió origen a procesos de articulaciones municipales en los estados de Morelos, Veracruz, Jalisco, Michoacán, Hidalgo y Tlaxcala. En 1993 nació la Asociación de Ayuntamientos por el Municipio Libre, Asociación Civil, (AMLAC) vinculada a los gobiernos municipales panistas.

En el caso de las ocpds, algunas de ellas decidieron ingresar al campo del municipalismo en correspondencia con su identidad y misión, para ello conformaron equipos especializados con estrategias de vinculación y fortalecimiento de sujetos sociales en territorios concretos. De esta manera surgieron, entre otros, los siguientes colectivos: Acción Ciudadana para la Educación, Desarrollo y Democracia, A.C., (ACCEDDE) en Jalisco, que nació

en muy estrecha relación con el movimiento municipalista de Cuquío a partir de un desdoblamiento del Centro de Apoyo al Movimiento Popular de Occidente, A.C. (CAMPO); a través de la REPOL se articuló la Red Municipalista Veracruzana, núcleo de un equipo especializado para atender demandas de municipios de su estado; la Coordinadora de Autoridades Democráticas de Morelos[13]; TADECO, en Guerrero; la Red Municipalista Hidalguense; el Instituto de Capacitación Municipalista de Michoacán; la Asociación Jalisciense de Municipios; en Chiapas se empezó a conformar un núcleo municipalista en torno a Chul-Totic, de tal manera que teórica, práctica y metodológicamente, empezara a atender las perspectivas nacientes de las problemáticas municipalistas, en una zona de guerra y a partir de las vicisitudes de llevar activamente a la práctica las autonomías indígenas[14].

La gran demanda de apoyo tendió a desdoblarse y a especializar el trabajo de las ocpds, como señal de procesos sociales de más amplia participación ciudadana que luchaban por la democratización del país desde los niveles locales.

4.7.4 En el camino de un municipalismo incluyente

Para 1994 persistían dos fuertes debates. El primero en torno a la economía local, en torno a los roles asignados a las ciudades y a los municipios por el neoliberalismo, que de manera autoritaria traza estrategias para aprovechar los activos existentes, descentralizando segmentadamente servicios rentables, pero sin descentralizar poderes, ni tecnologías que potencien el desarrollo sostenible, sin procesos de articulación de cadenas productivas que fomenten la circulación intensiva de capital y recursos en los niveles locales, en miras a la articulación económica de las microrregiones, y sin el concurso de la ciudadanía que participe en las decisiones que le afectan directamente. Algunos municipios no se han quedado inmóviles frente a esta nueva problemática. Acosta y González, miembros del CESEM señalan:

"Frente a ello, algunos municipios empezaron a presentarse como actores capaces de proyectos económicos y de propuestas de desarrollo sostenible, que respetando la autonomía municipal ofrecen alternativas incluyentes y de participación activa de la ciudadanía en las decisiones que la implican[15]."

El segundo debate se refirió a la gobernabilidad democrática, a cómo gobernar acatando un mandato social, como un resultado que está en razón directa de que el municipio atienda las necesidades inmediatas y estratégicas de la ciudadanía, con ella como actora participante en el diseño, realización y evaluación de las políticas públicas. Cuanto mayor participación ciudadana se logra es más posible hacer efectiva la autonomía municipal. Tenemos así las principales constantes de las luchas municipalistas: el financiamiento, la autonomía y la democracia.

Los esfuerzos de las ocpds en el campo del municipalismo empezaron a buscar cambios culturales, alteraciones a esa especie de DNA o de dispositivos autoritarios prácticos, del orden del hacer cotidiano entre gobierno y gobernados, que reproducen una y otra vez los vicios presidencialistas, como resultado de las acciones del presidente municipal ante una ciudadanía que juega una especie de rol complementario. Los cambios difícilmente podían venir sólo de un discurso renovador en torno al municipio, tenían que provenir de nuevas prácticas, de nuevos dispositivos municipalistas incluyentes, de nuevas actitudes ciudadanas, de contrapesos organizados efectivos. En la medida en que estas prácticas apelaran a una imaginación y a una ética colectiva podrían ir transformándose en un campo simbólico que pudiera contrarrestar a la vieja cultura autoritaria y centralista.

Las ocpds tuvieron también una función articuladora a partir de su capacidad de propiciar espacios plurales de reflexión y acción, tales como foros, seminarios, cursos, talleres, que permitieron dar a conocer y presentar diferentes experiencias y autoridades municipales entre sí, independientemente de su filiación partidaria original, así como propiciar encuentros entre las diferentes asociaciones municipalistas. Su convocatoria plural a las autoridades municipales, quizá colocó a las ocpds como el único interlocutor capaz de hablar con todos.

También las ocpds han podido concertar recursos especializados, convocar a las universidades a participar en procesos de capacitación, asesoría para el desarrollo, la planeación y la administración municipal, todo esto en miras a fortalecer procesos locales. La ubicación de las ocpds tanto en los espacios prácticos como en los debates teóricos les han permitido jugar este papel de bisagra social sin clientelismos ni corporativismos, en particular hacia los municipios más pequeños, pobres y carentes de recursos para la formación y la capacitación de sus funcionarios.

La acción de los movimientos sociales, ejerciendo presión e impulsando propuestas efectivas desde fuera del ayuntamiento, pero en estrecha relación con él, las prácticas de cabildo abierto, el referéndum, la gestión colectiva y la responsabilidad compartida sobre el destino del presupuesto, fueron inicios de prácticas sociales nuevas, de contrapesos comunitarios en algunos municipios, que con más amplia participación ciudadana en los procesos de decisión sobre recursos reales, empezaron a incidir en la modificación de la cultura municipalista, dotando de contenido a los esfuerzos cotidianos por la democracia.

Esta nueva cultura se empezó a alimentar en los últimos años de experiencias que fueron llevado a transformar las demandas de los ciudadanos, de las organizaciones y de las comunidades municipales en compromisos de campaña, en pactos o documentos escritos, en diagnósticos participativos y en políticas y estrategias de gobierno traducidas a programas y dispositivos de participación y vigilancia sobre los recursos efectivos, a modo tal de contrapesos ciudadanos, que permitieron a las autoridades crear condiciones de gobernabilidad y por lo tanto de gobernar con consenso. Ciertamente el número de municipios alcanzados por estas nuevas prácticas ha sido todavía pequeño, pero las experiencias exitosas van teniendo eco y se van difundiendo rápidamente por la vía de las asociaciones municipalistas.

El diálogo y asociación con otros municipios, realizado en condiciones de igualdad, permitió un referente externo que llevó a identificar mejor los problemas propios, ofreció como en espejo alternativas y permitió articular fuerzas hacia una estrategia de mayor impacto. La capacidad de elaborar propuestas viables de gobierno municipal, con sus instrumentos adecuados, a fin de conformar una gobernabilidad democrática, fue un gran reto para el quehacer de las ocpds en este período.

Notas

[1] Dato registrado por el Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara" en julio de 1995: "El Municipio y sus retos en la transición democrática". *Memoria Seminario Internacional*, CESEM-Federation of Canadian Municipalities, México, 1995, p. 5. De hecho el número de municipios en el país se modifica con frecuencia. Actualmente son 2418 municipios.

[2] Lombera, Rocío. "El Municipio en la gestión social del hábitat", en: *Construyendo Ciudadanía y Poder Local* No. 2, Copevi, México, 1996, p. 15.

[3] *Entrevista a Alejandro Luévano*, 17 de abril de 1997, p. 7.

[4] Ver: López Monjardin, Adriana. "La lucha popular en los municipios". *Cuadernos Políticos* No. 20, abril-junio de 1979, p. 50.

[5] Me refiero a dos corrientes marxistas presentes en los movimientos populares desde los años setenta: la primera formada por el Movimiento Revolucionario del Pueblo (MRP), la Unión de Lucha Revolucionaria (ULR), después llamada Corriente Socialista (CS) y la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (ACNR): las dos primeras participaron desde 1979 en las contiendas electorales y tres años después en 1982 conformaron el Comité Electoral del Pueblo (CEP) para participar en alianza con el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) con candidatos a diputados y presidentes municipales y lanzando a la candidatura a la presidencia de la república a Doña Rosario Ibarra de Piedra. Las tres corrientes políticas y los movimientos sociales (obreros, campesinos, estudiantiles y populares) que las conformaron se incorporaron en 1985 a los trabajos previos de formación del Partido Mexicano Socialista (PMS) y más tarde, bajo una coordinación única, y ya como miembros del PMS participaron en el Frente Democrático Nacional (FDN); después del fraude de 1988 se sumaron a la tarea de construir el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

La segunda corriente fue la organización Ho Chi Minh, conocida como la "Ho", o la "O, que se transformó en un Congreso de Fusión en 1982 en la Organización Independiente Revolucionaria Línea de Masas (OIR-LM), que fue muy reacia a participar en procesos electorales federales y estatales porque no correspondían al nivel de organización que el pueblo había logrado. Sólo después de ocho años de dolorosas experiencias, de alianzas confusas y pragmáticas y de intensos debates con sus propias bases, con otras corrientes y movimientos sociales, sobre todo del movimiento urbano popular, la OIR-LM decidió que era conveniente participar en la lucha por diputaciones y otros puestos de carácter estatal o federal. En el sexenio de 1988-1994, esta línea se transformó y sumó a algunas fuerzas políticas regionales para formar, aprovechando la simpatía y el apoyo de la familia Salinas de Gortari, el Partido del Trabajo (PT), realizando a partir de 1991 campañas para diversos puestos de elección popular; en 1994 lanzó la candidatura de Cecilia Soto para la Presidencia de la República. Para ampliar los antecedentes de este debate puede consultarse: Núñez González, Oscar, *Op. cit.*, págs. 113-156.

[6] Otro estudio que da cuenta de las primeras luchas sobre la participación de las organizaciones urbano populares en los procesos electorales es el trabajo de los antropólogos Javier Farrera Araujo y Diego Prieto Hernández. *Implicaciones de la segregación urbana en el movimiento urbano popular: zona suroeste y norte de la zona metropolitana de la Ciudad de México*, ENAH, México, 1983.

[7] *Entrevista a Alejandro Luévano*, 17 de abril de 1997.

[8] La Red Interinstitucional de Iniciativas Civiles para el Desarrollo y la Democracia (INCIDE) tuvo sus antecedentes lejanos en una participación conjunta de varias ocpds frente a las consecuencias de los sismos de 1985,

y sus antecedentes cercanos en la participación conjunta en actividades de educación popular, especialmente en la atención a Escuelas de Promotores, después del movimiento popular cardenista de 1988, por parte de diez centros: Servicio, Desarrollo y Paz, A.C.; Enlace, Comunicación y Capacitación, A.C.; Centro de Estudios Ecuménicos, A.C.; Instituto Mexicano de Desarrollo Comunitario, A.C.; Centro de Encuentros y Diálogos, A.C.; Centro de Servicios Municipales, A.C.; Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, A.C.; Casa y Ciudad, A.C.; Asociación de Trabajadoras Sociales Mexicanas, A.C.; y Centro de Investigación y Capacitación, A.C., con presencia en los estados de Coahuila, Jalisco, Morelos, Distrito Federal, Puebla, Chiapas, San Luis Potosí, Veracruz y Michoacán. Esta red de organizaciones civiles, entre otras tareas, participó durante tres años, desde su autonomía y con su propia lógica cívica, popular y educativa, como un operador pedagógico que aportó elementos de la concepción, la metodología y las experiencias de la educación popular para el enriquecimiento de la educación política en miras a la formación de cuadros del naciente Partido de la Revolución Democrática.

[9] *Entrevista a Alejandro Luévano*, 17 de abril de 1997, p. 16.

[10] En la RAM participaron: El Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, A.C. (COPEVI); Servicio Desarrollo y Paz, A.C. (SEDEPAC); el Centro de Encuentros y Diálogos, A.C., (CED); el Instituto Mexicano de Desarrollo Comunitario, A.C. (IMDEC); el Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara" A.C.; y Enlace, Comunicación y Capacitación, A.C. En conjunto representaban experiencias y vínculos permanentes con movimientos y organizaciones sociales en los estados de México, San Luis Potosí, Durango, Morelos, Michoacán, Veracruz, Chiapas y Jalisco.

[11] Una de las consignas del movimiento zapatista: "*mandar obedeciendo*" a partir de 1994 va a ser citada con mucha frecuencia para indicar el sentido del quehacer de los gobernantes y de los presidentes municipales. Dicha consigna resulta simbólicamente antiparadigmática al presidencialismo, a la vez que recoge profundamente el espíritu de la Constitución. Señala Adalberto Saldaña Harlow, connotado constitucionalista, que en la Carta Magna es clarísimo que el mandatario, el presidente, es el que recibe el mandato del pueblo, es mandado por el pueblo, que es el mandante, el que da el mando es el pueblo, por lo tanto, al ser el presidente el mandatario no quiere decir que es el que manda, sino es el que ejecuta los mandatos que la Constitución y el pueblo le han dado al ser electo, es el que manda en función del encargo que recibió por la elección popular, pero no manda a partir de su propio criterio; de hecho se ha pervertido el sentido exacto de ser mandatario: mandatario es el que está mandado para hacer lo que otros le están mandando o encargando. Saldaña Harlow, Adalberto. *El Concepto de Interés Público en la Constitución*, Ciudad de México, 15 de junio de 1996, p. 4.

[12] Particularmente el Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara, A.C. (CESEM) publicó en los últimos años los siguientes títulos: El Municipio y sus retos en la transición democrática. Memoria del Seminario Internacional; El Manual del Regidor y la Regidora; el Manual para la Gestión de recursos financieros; Asociaciones de Municipios; Participación Ciudadana; Mujer y Gobierno Local; Manual de la Tesorería Municipal; Manual de Reglamentación Municipal; Manual del Cabildo y sus Modalidades; Manual de la Secretaría del Ayuntamiento; Manual de Planificación del Desarrollo Municipal; Manual del Presidente y la Presidenta Municipal; además del boletín bimestral "Artículo 115". El Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, A. C. (COPEVI) empezó a publicar materiales sobre municipalismo, y hacia 1995 una revista periódica: Construyendo Ciudadanía y Poder Local. La REPOL publicó experiencias de gestión municipal de diversos países de Latinoamérica, etcétera.

[13] Acosta Arévalo, José Octavio y Enríquez Rosado, Carmelo. *Asociaciones de Municipios*. Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", A.C., México, 1996, p. 17.

[14] Posteriormente se han seguido conformando otros equipos: en Oaxaca, vinculado a los municipios gobernados por la Coalición Obrero Campesino Estudiantil del Istmo (COCEI); en Durango, a partir de la experiencia del Partido del Trabajo se creó reci

entamente un centro de formación municipalista; el Equipo Pueblo, formó un equipo de trabajo con énfasis en el apoyo a la economía municipal.

[15] *Entrevista a Dolores González Sarabia y a José Octavio Acosta Arévalo*, 23 de abril de 1997, p. 11.