

# Alternancia política y cambios en el escenario político local: el caso de Cuquío<sup>1</sup>

## Introducción

En el transcurso de la década de los noventa, las políticas mexicanas solicitaron la participación social como un medio para combatir la pobreza y las desigualdades territoriales; paralelamente,

el multipartidismo se impuso a la organización política hasta el nivel local. A la inversa de esta tendencia global, tomaremos como punto de partida las dinámicas locales que se manifiestan en las estrategias y tácticas de los actores locales. Las consecuencias de las medidas macropolíticas recientes se encuentran efectivamente en las prácticas locales: los procesos de democratización y descentralización favorecieron una redistribución de los recursos y del poder de decisión del centro hacia los municipios. Así se reaniman los conflictos territoriales bajo el impulso de este nuevo contexto y lo que está en juego allí, oponiendo

Este texto intenta mostrar las consecuencias en el nivel local de los cambios políticos ocurridos desde hace unos 15 años a raíz de la apertura política en México. La transición política no sólo abre una vía democratizadora en el país, sino que, acompañada con un proceso de descentralización que transfiere presupuestos importantes a los municipios, cambia totalmente la manera de hacer política en el nivel más local. El caso de Cuquío, bastante conocido en el país, ofrece una ilustración de estos cambios.

**Palabras clave:** democratización, política local, participación, descentralización, alternancia política.

♦ Centre de Recherche de l'IEDES, Université Paris I. Francia.

bey@univ-paris1.fr

1. Este texto es resultado de una investigación realizada en México en el año 2004 gracias al apoyo del convenio ECOS-ANUIES M00H01. Agradezco a Ligia García y Jorge Ceja por haberme acompañado y haber compartido conmigo sus experiencias.

cabeceras municipales y pueblos subalternos.<sup>2</sup> El espacio político se amplía hasta el nivel más local y se abre a nuevos actores sociales (indígenas, mujeres, jóvenes, etc.), pero también, cada vez más, a intermediarios (ONG, asociaciones civiles, consultores, etcétera). Las modalidades de gobierno local cambian necesariamente y, con ellas, las maneras de hacer política.

El contexto político del siglo XX ha sido, sin lugar a dudas, dominado por el sistema priista. El PRI no sólo fue un partido político que se mantuvo indefectiblemente desde la década de 1920 en todos los gobiernos estatales (hasta 1989) y nacionales (hasta 2000), sino que construyó un sistema en el cual respaldar su poder. Éste se consolidó con base en reformas legislativas. Entre ellas, se prohibió la reelección de los poderes ejecutivos federal y estatales (Constitución de 1917) y de los demás cargos electos de gobierno (en 1933), y la reforma electoral federal de 1946 se realizó con el propósito de cerrar el sistema electoral, sometiendo a los candidatos a un control del Estado con la inscripción en un partido político. La única manera de hacer una carrera política era por conducto del PRI, razón por la cual todas las tendencias se encontraron representadas en ese partido. Por otra parte, el centralismo político ha sido tan extremo que el presidente de la República, siendo también jefe del partido, tiene el poder de designar a su sucesor y a los candidatos a la gubernatura en los estados (Bey y Dehouve, 2006).

Este contexto nos invita a reflexionar en la manera como la práctica política ha podido expresarse. Recién con el pluralismo político, la entrada de varios partidos en la contienda electoral conlleva una instrumentalización de partidos

---

2. Según su tamaño, los pueblos tienen una representación político-administrativa (delegación, agencia) con una autoridad electa, aunque a menudo aún nombrada por el presidente municipal. Las localidades más pequeñas dependen de estas instituciones intermedias.

que defienden una ideología y programas a nivel nacional por grupos de intereses particulares, y a nivel local.

Si se requiere pertenecer a un partido político para ser elegido, ¿cuáles son las otras formas de representación social y política? Se observa que la acción fuera de un partido se desarrolla paralelamente para presionar a las autoridades electas. Nuevas figuras políticas pueden aparecer, pero estas últimas también pueden provocar su participación. Ésta se vuelve entonces un elemento esencial en la vida política local, pero también se puede volver ambivalente, porque, como lo subraya Joan Font (2001), aun cuando la presión participativa existe, las élites políticas acaban tomando las riendas de la creación de un mecanismo organizado. En estas condiciones, el lugar que ocupan los partidos políticos en la vida pública local también merece investigarse.

Desde luego, a partir de la experiencia de un municipio intentaremos comprender cómo se hace política a nivel local, en torno a un nuevo desafío que se ha vuelto esencial para el desarrollo de los pueblos: captar financiamientos. El crecimiento de los presupuestos descentralizados incrementa el poder municipal, pero al mismo tiempo fragiliza su legitimidad por la necesidad de rendir cuentas a toda la población. ¿Cómo comparten las autoridades electas esta responsabilidad con la población? ¿Cómo llegan a distinguir lo que es del ámbito de la política (en su dimensión interniveles, desde el nivel local hasta el nacional) y lo que depende de la gestión municipal? Por el lado de las poblaciones locales, ¿cómo se organizan para captar los recursos atribuidos al municipio sin dejarse manipular? Y, finalmente, ¿quién representa a quién? Mi hipótesis es que los partidos políticos, como motor ideológico, tienen un papel marginal en la gestión municipal. Pero, en razón del sistema electoral, son imprescindibles para legitimar la representación social en una relación interniveles. Esta paradoja se traduce en comportamientos individuales y

prácticas colectivas locales que analizaremos a partir de la evolución política en un municipio; estudiaremos luego la participación social en la descentralización, para terminar este texto con la trayectoria y las estrategias de un nuevo actor que dará una luz sobre el cambio social y político de estas últimas décadas.

### Cómo llegó la alternancia al municipio de Cuquío

#### La originalidad del caso de Cuquío

La experiencia de un municipio del norte del estado de Jalisco, Cuquío, nos proporciona una ilustración particularmente interesante de los grandes cambios políticos ocurridos desde finales de los años ochenta en México. A partir de la historia de la llegada del PRD al escenario político local dominado, como en todas partes, por un PRI omnipresente, analizaremos cómo se hace ahora la política en el nivel local, más valorizado que nunca.

Cuquío está entre los más pequeños y más pobres de los 125 municipios de Jalisco. Tiene 17,554 habitantes, de los cuales casi la cuarta parte reside en la cabecera, otro cuarto reside en seis localidades (de entre 500 y mil habitantes); las otras 200 localidades tienen menos de 500 habitantes, entre ellas 103 con menos de 50 (INEGI, 2001). Este territorio, poblado de manera muy desigual y desabastecido de servicios sociales, fue objeto de un experimento con el nuevo gobierno que inició la alternancia en Cuquío al principio de los años noventa. Esta experiencia fue reconocida como ejemplar a nivel nacional.

#### El pluralismo político frente al caciquismo

El multipartidismo es el resultado, aún frágil, de un largo proceso durante el cual reformas electorales y presiones sociales contribuyeron a reducir el poder de los caciques. Podemos retratar esta evolución a grandes rasgos.

El régimen político imperante desde la Revolución descansaba en los caciques locales; este esquema se mantuvo, durante décadas, con un partido hegemónico —el PRI— relevado por caciques (gobernadores y autoridades locales) cuyos vasallajes y poder estaban condicionados por la pertenencia al partido. ¿Qué consecuencias se podían esperar de tal cambio a nivel local?

A propósito del estado de Guerrero, escribimos:

En los años setenta, la figura de mediación entre el nivel municipal, regional y estatal era el “cacique”, personaje todopoderoso localmente apoyado por una red de clientes, mientras disfrutaba también de una red de apoyos a nivel superior. Precisamente este tipo de mediación es el que [se] está desplazado al introducirse el multipartidismo. Los partidos se vuelven el modo esencial de articulación entre los niveles, modo plural y sumamente complejo, ya que su funcionamiento se apoya en varios niveles distintos [con militantes y poderes electos]. Así pues, el partido es el lugar de conciliación de la actuación de sus militantes en varios niveles (Bey y Dehouve, en prensa).

Esta evolución es comparable con la del estado de Jalisco. El multipartidismo aparece así como la posibilidad de una cristalización de la acción política en un campo dinámico y conflictivo, y ya no hegemónico. No hay más imposición de un orden instituido por el PRI, sino una pluralidad de posibles que convoca a todos los “actores” de la sociedad.

Recordemos que, al favor de una corriente democratizadora y descentralista que alcanzó a México en los años noventa, los gobiernos locales se beneficiaron de una redistribución de los recursos y del poder decisional del centro hacia las periferias. Esta nueva situación fortalece considerablemente el poder local y, esta vez, los retos del poder se comparten entre cabeceras municipales y pueblos subalternos; la configuración de los desafíos territoriales debilita a su vez la figura del cacique, indisociable de la cabecera municipal.

El modelo político en torno al cacique, que concentra la relación política entre los ámbitos local y nacional, pasando por la entidad federativa, en el marco de un sistema corporativo totalmente controlado por el PRI, pierde entonces toda su pertinencia. En efecto, el desarrollo de la escolarización, con la movilidad espacial y social que conlleva, ha permitido el surgimiento de numerosos ciudadanos aptos para disputar el dominio del poder local a los antiguos caciques, encerrados en una relación vertical obsoleta. Pero, ¿de dónde vienen los nuevos líderes políticos?

### El papel de los movimientos sociales

Pasemos ahora a la situación peculiar del municipio de Cuquío. Si bien en Guerrero habíamos identificado el papel central de los maestros y, en el medio rural, esencialmente de los maestros bilingües en las primeras transformaciones políticas (Bey y Dehouve, en prensa), en Jalisco es la Iglesia católica, por medio de las comunidades eclesiales de base, la que tuvo esta función de movilización. Éstas aparecieron en los años setenta, inspiradas en la “teología de la liberación”. Se las encuentra en Cuquío a partir de los años ochenta. El cura se dirigía entonces a sus feligreses en estos términos: “Dios ha venido a liberarnos del yugo y este yugo son estos caciques [...] Tenemos que liberarnos por la vía pacífica, simplemente organizándonos” (Ceja, 2003: 248).

En esos años, los campesinos, orientados mediante un programa de apoyo al desarrollo rural, Centro de Coordinación y de Promoción Agrícola (Cecopa), creado por el ITESO (universidad jesuita en Guadalajara), descubren el interés de organizarse en asociación con el propósito de captar algunas ayudas del gobierno. Fundan entonces la asociación civil Centro de Apoyo al Movimiento Popular de Occidente, AC (CAMPO), que se convertirá en la ONG Acción Ciudadana para la Educación, la Democracia y el Desarrollo (Accedde) (García, 2005). Podemos destacar que los nombres de estas

asociaciones evolucionan desde una reivindicación organizada de tipo “movimiento campesino” hacia la promoción de una educación ciudadana que contribuirá fuertemente en el desarrollo y respeto al pluralismo político.

En forma paralela, la acción sindicalista se fortalece: la Organización Campesina Independiente de Jalisco (OCIJ) se enfrenta a la todopoderosa Confederación Nacional Campesina (CNC); sus representantes en el municipio, al ser los agricultores más ricos, son quienes absorben todos los apoyos económicos desde la cabecera. Con la ayuda de la OCIJ las comunidades comienzan a formar comités vecinales para la administración de las demandas de servicios sociales (Bazdresch, 1994; Ceja, 2003).

En efecto, la pobreza es un factor clave en esta nueva militancia. Los indicadores de nivel de vida en Cuquío para 1990 son ilustrativos: 67% de las viviendas sin agua entubada, 63% sin desagüe, 34% sin luz, 21% de personas analfabetas (Conapo, 1993). Estas cifras se encuentran por encima del promedio nacional, pero sobre todo encubren grandes desigualdades entre cabecera y localidades anexas.

Así, la acción fuera de los partidos se ha desarrollado paralelamente a este proceso participativo, para ejercer una presión en los gobernantes y conseguir servicios que hacen falta en numerosas localidades. Esto se produjo en el marco de la intervención de asociaciones civiles que han desarrollado una cultura participativa entre las poblaciones locales. Anteriormente las asociaciones eran emanaciones del PRI, que había creado un sistema corporativo y favorecido la multiplicación de los comités locales con una voluntad de control y de dominación;<sup>3</sup> ahora se puede ejercer un contrapeso frente a los partidos en el poder.

---

3. Es el caso de los Comités de Solidaridad, creados en el programa social del mismo nombre, aunque las interpretaciones difieren según los autores (Bailey, 1994; Oehmichen, 1999).

### Cómo ganó el PRD en Cuquío

Desde 1946, la “alternancia política” en Jalisco se ha expresado de manera muy progresiva. En principio, sólo el PAN, de influencia cristiana conservadora, estuvo muy enraizado en el norte del país, pero únicamente ganó un municipio en el estado.<sup>4</sup> De las elecciones de 1976 a las de 1988, el PAN, poco presente hasta entonces, casi desaparece en favor de pequeños partidos, entre ellos la Coalición Cardenista Jalisciense (Ceja, 2003).

El PRD se ha convertido en la segunda fuerza política en el municipio de Cuquío desde 1989 y ha podido ganar las elecciones de 1992 gracias a una escisión del PRI causada por la imposición de un candidato por la cúpula del partido. Los oponentes a esta elección autoritaria presentaron entonces su propia lista, en una alianza de la OCIJ con el PRD. Podemos observar que la organización campesina tuvo un peso en las orientaciones políticas, ya que la agricultura es todavía una actividad predominante. La ONG Accedde también aportó su apoyo a una educación ciudadana para favorecer la organización de elecciones transparentes.

El propósito del gobierno perredista fue “hacer participar” al conjunto de la población del territorio municipal en la administración del desarrollo local. Las asociaciones civiles y religiosas seguramente habían preparado el terreno; sin embargo, se debe reconocer que la coyuntura global era favorable a esta tendencia: la descentralización que traía más dinero, las condiciones de las financieras internacionales que subrayaban el beneficio de las poblaciones locales, sobre todo las más pobres, y una desconsideración del papel omnipotente del Estado, centralizado y respaldado por una burocracia pletórica a favor de una idealización del *small is beautiful*.

---

4. Se deberá esperar hasta 1992 para que el PAN se vuelva el partido de oposición más importante en Jalisco, y 1995 para que gane en Guadalajara. El PRD, por su parte, entrará al estado por Cuquío en 1992 (Alonso, 2003).



En un entorno pluralista, el partido en el poder podía ganarlo todo logrando el apoyo de los ciudadanos mediante la creación de una figura participativa identificada con el pluralismo y no con el PRD. Este último debería salir enriquecido y fortalecido compartiendo las decisiones con las organizaciones que lo llevaron al poder. Pero antes de analizar en detalle la creación del Consejo Democrático Municipal de Cuquío, se impone una revisión del contexto político e ideológico global.

En efecto, la llegada del PRD al gobierno municipal de Cuquío al inicio de la década de los noventa, coincide con un cambio de paradigma político en México. Se fomenta la “participación social” en el proceso de “democratización”, mientras la descentralización sigue un proceso bastante lento (Ziccardi, 2004).

### La administración democrática de los presupuestos municipales, reto para el México del siglo XXI

---

#### Las teorías participativas

Democratización, participación y descentralización son procesos estrechamente relacionados que han marcado a la vez la historia política reciente de México y las teorías políticas difundidas por las instituciones internacionales a lo largo del mundo. La democracia se presenta como el régimen político más deseable; la participación social se fomenta con el propósito de garantizar una mejor administración de la descentralización, sobre todo financiera, que otorga al nivel local el poder de decidir el uso de los recursos que le atañen. Estos conceptos merecen una definición. La democracia representativa se caracteriza por el carácter competitivo de las elecciones, el ejercicio de la ciudadanía (derecho de opinión y de sufragio) y el respeto de las garantías constitucionales (por el control) (Subirats, 2001). La participación social emana del derecho al ejercicio de la ciudadanía, pero sólo

la sociedad organizada puede participar efectivamente bajo la forma de representaciones sectoriales. Queda planteada la cuestión de la representatividad de individuos no electos, pero se entiende que es irrealista esperar la participación de todos los ciudadanos en los asuntos públicos.<sup>5</sup> A pesar de estas limitaciones, la “participación social” se fomenta en el nivel local para fortalecer las competencias y el control en las decisiones y el uso de los recursos. Finalmente, la descentralización es una herramienta política que podría permitir sentar el poder político en el conjunto del territorio nacional, con consecuencias positivas para la legitimidad de las autoridades electas. Sin embargo, se observan dos restricciones: por un lado, los financiamientos están controlados por el gobierno central y así las autoridades locales quedan dependientes de él y, por otro lado, mientras más importantes son los medios financieros, más fuerte es la presión social para controlar su destino. El margen de maniobra de las autoridades electas (incluso de los presidentes municipales) es muy débil. Sin embargo, lo “local” sigue siendo el nivel para tomar en cuenta: frente a la necesidad de mejorar las relaciones representantes-representados, es a nivel local donde se pueden encontrar las herramientas más eficientes para una participación ciudadana (Ziccardi, 2004).

Estas teorías se apoyan en las de Alexis de Tocqueville que, inspirándose en la vida en la Nueva Inglaterra de inicios del siglo XIX, subrayaba que, en su participación en los asuntos locales, el ciudadano aprende sus derechos y sus obligaciones, aplicando de esta manera las reglas de la democracia. Sin embargo, el filósofo pretendía aportar una visión más global del Estado democrático y de sus instituciones. La comuna estaría en la base de toda organización social; es precisamente en este nivel que el individuo, con

---

5. Se puede discutir la capacidad de los individuos en la materia, pero se observa de todas maneras que pocos ciudadanos están interesados en participar en los asuntos locales y aún menos en un largo plazo (Subirats, 2001).

sus deberes hacia otros ciudadanos, se vuelve “sujeto”. La voluntad de igualdad mantiene la libertad de cada uno, que es el valor máspreciado en este país. El apego de cada uno a su comuna viene de la fuerza y de la independencia que allí encuentra, así como del lugar que ocupa en su administración y del bienestar que obtiene de ello.

Este efecto se atribuye a la naturaleza del poder: “El poder administrativo está casi enteramente encerrado en la comuna; pero se encuentra repartido entre muchas manos” (Tocqueville, 1986: 128); lo que explica que el poder no se pueda asociar a un solo representante. Por encima únicamente se encuentra el poder gubernamental. Así, al lado de una descentralización extrema se encuentra un poder político centralizado. El filósofo precisa:

Lo que más admiro en América, no son los efectos *administrativos* de la descentralización, son sus efectos *políticos*. En Estados Unidos la patria se hace sentir por todas partes. Es objeto de solicitud desde el pueblo hasta la Unión entera. El residente se liga a cada uno de los intereses de su país como a los suyos propios [...] Si la acción de las fuerzas individuales se junta con la acción de las fuerzas sociales, se llega a menudo a hacer lo que la administración más concentrada y más enérgica no sería capaz de ejecutar (Tocqueville, 1986: 159-160).

En efecto, “Tocqueville ya atribuía la fuerza de la democracia estadounidense a las asociaciones que estructuraban la sociedad civil en Estados Unidos y podían presionar el poder y hasta frenar sus eventuales desvíos autoritarios” (Jaffrelot, 2000: 34).<sup>6</sup>

Aquí encontramos argumentos valiosos para valorizar la participación local, que Tocqueville complementa con una reflexión de consecuencias importantes para la democracia:

---

6. Para tener una amplia visión del debate que el papel de la “sociedad civil” ha suscitado, véanse los numerosos especialistas en sociología política mencionados por Jaffrelot (2000).

una democracia sin instituciones provinciales no posee ninguna garantía contra el riesgo de despotismo. Porque en la democracia nunca está asegurado mantener el orden en libertad.

El ejemplo estadounidense es, entonces, el de un Estado democrático centralizado, con una fuerte descentralización de las capacidades a nivel local, pero distribuidas en manos de muchos “magistrados”, lo que vuelve a todo ciudadano responsable y agradecido hacia los demás. La descentralización administrativa sería entonces la mejor protección contra el riesgo totalitario. En nuestros días, la desafección por los asuntos públicos y la desconsideración hacia las autoridades electas han puesto las reflexiones del pensador del siglo XIX en el centro del debate político.

#### La descentralización en México

En México, la transferencia de competencias y de financiamientos a los municipios en el marco de la descentralización se acompaña con la promoción de la participación social. La relación directa entre los usuarios (toda la población y no solamente los actores organizados) y la burocracia local (que conoce una inflación con el incremento de los presupuestos) aportaría la garantía de un consenso, negando así la posibilidad de un conflicto. Pero tratar de evitar los conflictos es algo idealista: la elección resulta necesariamente de una pugna entre intereses divergentes. En realidad, como ya lo escribimos al referirnos al caso peruano:

[...] en la visión neoliberal no se trata de desarrollar contrapoderes sino de dar una base [lo] más amplia posible a un consenso político, mientras los conflictos se rechazan en el nivel local gracias a una transferencia de las responsabilidades del gobierno central hacia los gobiernos locales (Bey, 2004).

Las élites locales conservan un poder determinante sobre las orientaciones políticas. Así, las últimas investigaciones del Banco Mundial se preocupan por las consecuencias:

Las élites locales pueden apoderarse de los beneficios de los DIC [programas de Desarrollo Impulsado por la Comunidad]. Y los políticos locales también pueden utilizarlos como instrumentos populistas y clientelistas. Es posible que algunas localidades tengan administraciones menos corruptas y clientelistas que los gobiernos nacional y estatales, pero también puede ocurrir lo contrario (Banco Mundial, 2004: 186).

Sin embargo, no se puede desatender la condicionalidad relacionada con los préstamos proporcionados por el Banco Mundial que imponía, con el “DDR1”,<sup>7</sup> una redistribución en un nivel aún más local, de las cabeceras hacia las comunidades, dentro de los municipios (Fox, 2002).<sup>8</sup> Se observa claramente lo que está en juego en torno al poder local: el ayuntamiento administra el dinero que ahora le llega directamente como participaciones fiscales y aportaciones de los ingresos nacionales (Ramo 33), además de préstamos etiquetados para el combate a la pobreza. Dos fondos del Ramo 33, destinados a la construcción de infraestructuras sociales, están ahora administrados por el municipio. Con más de 20% del presupuesto, representan montos importantes y, desde luego, una creciente autonomía del nivel local para administrar el desarrollo (Bey, en prensa). Sin embargo, el gobierno municipal debe tomar en cuenta las

---

7. DDR1: *Descentralización y Desarrollo Regional I*, primer préstamo de 350 millones de dólares del Banco Mundial, otorgado a cuatro de los estados más pobres de México para el periodo 1991-1994. En la segunda fase (DDR2 de 500 millones de dólares para el periodo 1995-1999), cuatro estados más son beneficiarios y 70% del préstamo alimenta los Fondos Municipales (Fox, 2002).

8. No se puede olvidar que en México los municipios pueden tener territorios muy extensos, abarcando decenas y hasta centenares de comunidades, como se pueden encontrar en Guerrero.

demandas expresadas por las poblaciones para el conjunto del territorio municipal.

Un estudio realizado por Indesol-INEGI en 2002 mostró que donde las organizaciones sociales son más numerosas y activas, es más difícil imponer instancias de participación institucionalizadas promovidas por las autoridades locales, como los Coplademun, que sólo serían instancias locales de legitimación de decisiones que el gobierno municipal hubiera tomado previamente (Ziccardi, 2004). Un estudio realizado en el estado de Oaxaca sobre el funcionamiento de los Fondos Municipales (1992-1994) señalaba también que el financiamiento de la lucha contra la pobreza era cuanto más eficiente si las decisiones se tomaban con instancias locales que tenían una base social importante. Estas decisiones contribuirían a estructurar las relaciones entre las autoridades locales y los ciudadanos y facilitarían el acceso al financiamiento (Fox, 2002).

Los diferentes acercamientos teóricos, alimentándose con conceptos sociológicos (actor), políticos (ciudadanía) y económicos (capital social),<sup>9</sup> acaban haciendo más compleja la problemática: no todos los ciudadanos son actores —para serlo se requiere ser agente de la acción, demostrar una capacidad colectiva para asimilar la experiencia y vislumbrar el futuro—; se invoca la participación de los “actores de la sociedad civil” sin definirlos ni definir su papel; la participación misma no involucra a todos los ciudadanos (ni a todos los actores) y plantea la pregunta de la representación (Subirats, 2001). Finalmente, las elecciones imponen escoger entre partidos políticos, pero éstos pueden encubrir intereses muy variados.

¿Cómo se expresa esta complejidad en el municipio? ¿Qué está pasando a nivel local? Volvamos a nuestro estudio de

---

9. Concebido como un recurso, el capital social (es decir las relaciones sociales en las que cada uno se puede apoyar, en una escala más o menos grande según sus necesidades) permitiría desarrollar las capacidades de acción local.

caso para analizar las recomposiciones del poder local con el efecto del proceso de descentralización financiera y del pluralismo electoral. En efecto, si el papel de los partidos políticos no es desdeñable dentro de la reconfiguración de las fuerzas políticas, nuestro ejemplo permitirá definirlo mejor.

### Las dinámicas locales

#### El Consejo Democrático Municipal de Cuquío: ¿una institución fuera de partido?

La oposición que llegó al poder en 1992 tenía el objetivo de romper con la forma de gobierno clientelar y centralizado en la cabecera municipal. Por este motivo, luego de su elección el nuevo Consejo Municipal creó el Consejo Democrático Municipal (Codemuc),<sup>10</sup> que tuvo la función de elaborar un plan de desarrollo municipal para el año siguiente. Se dividió el conjunto del territorio en 10 zonas, intentando mantener un equilibrio demográfico para evitar la sobrerrepresentación de la cabecera y de pueblos mayores. El Consejo estuvo compuesto de consejeros y secretarios para cada una de las 10 zonas, teniendo el conjunto un coordinador. La elección de los representantes se hacía en dos tiempos: cada localidad elegía a un representante, que participaba luego en la elección del secretario de su zona. En 1999 el número de participantes era de 140 consejeros con sus suplentes, 10 secretarios de zonas y un coordinador. En el transcurso de los años, el número de comunidades que entraron en el Codemuc aumentó hasta alcanzar un centenar de unidades territoriales (Ceja, 2003). Con el tiempo este Consejo también se abrió a representaciones sectoriales: de la población

---

10. Conviene precisar que esta forma de participación en las decisiones sobre el financiamiento del desarrollo local es totalmente original y, en Cuquío, precede la forma institucionalizada de los Coplademun, no descansando ellos solamente en representaciones electas.

(mujeres, jóvenes), de actividades (comerciantes, maestros, productores), etcétera. Paralelamente, este modo de organización territorial marginaba a las autoridades locales, como los agentes municipales (electos), con el pretexto de que sólo actuaban en representación de un poder centralizado y tal vez partidario.

El primer presidente municipal perredista insistía en la naturaleza “apartidista” del Codemuc. Así hablaba su coordinador durante su mandato de 1997 a 2001:

Fue muy importante para nosotros darles a conocer a la gente de que nosotros no lo veíamos por ningún partido, porque se detenía la gente a participar [...] Nosotros respetamos y debe uno de respetar la forma de pensar de cada quien (Ceja, 2003: 246).

El mismo coordinador añade:

La gente pensaba que esta organización era parte de un partido. Entonces era lo difícil, convencer a la gente de esa ideología de otros partidos de que participaran dentro de esta organización ciudadana. [...] En el Consejo tenemos consejeros que son de diferentes partidos (Ceja, 2003: 263).

No se trataba de que sólo el presidente y su Consejo Municipal tomaran las decisiones:

No es muy fácil para un presidente, y menos en esos tiempos, llegar a decir “voy a compartir el poder con los ciudadanos”. Lo más normal es que se diga “el ciudadano confió en mí con su voto y lo voy a representar y de acuerdo a mi criterio, al criterio de un grupo”; sin embargo, él dice “yo consulto” (entrevista con el presidente municipal del periodo 1998-2000, en Ceja, 2003: 263).

Podemos destacar, sin embargo, una diferencia semántica entre “compartir el poder” y “consultar”. En efecto, lo que



propone el Codemuc es tomar en cuenta las necesidades del conjunto del territorio, mas no tomar decisiones en forma colectiva. En última instancia, el gobierno municipal es el que decide qué obras serán prioritarias, según las disponibilidades presupuestarias. Encontramos aquí una fuente de conflictos, contenidos en el nivel local y oponiendo los intereses de las comunidades.

Mientras los presupuestos municipales quedan escasos y tributarios de las afectaciones hechas por el Estado, los conflictos quedan latentes. Sólo a partir de 1997 el financiamiento del desarrollo local se vuelve importante.<sup>11</sup> Entonces, la administración de los proyectos se somete a un doble control: el Consejo de Planificación del Desarrollo Estatal (Coplade) participa en la planificación de los proyectos de desarrollo con los organismos públicos, las autoridades y los representantes de organizaciones (los Coplademun cumplen el mismo papel a nivel municipal), mientras los gastos realizados por las autoridades están bajo el control financiero del Congreso estatal. Así, podemos observar que el gobierno de Cuquío quedaba, como cualquier otro, limitado por financiamientos públicos y modalidades de atribución y de control impuestos a escala nacional. El modelo de “democracia participativa” que parece imponerse hacia finales de los años 1990 con la institucionalización de los Coplade y Coplademun<sup>12</sup> es en realidad una democracia representativa, pero que invita a la mesa a autoridades, organizaciones de la sociedad y profesionales de los diferentes niveles de gobierno (Sagarpa, Sedesol...) para decidir acerca del financiamiento del desarrollo local.

11. En esa fecha los fondos destinados al desarrollo municipal, bajo diferentes fórmulas, entran en el Ramo 33.

12. La creación de los Coplade y Coplademun acompañó a la descentralización y se aplicó según leyes estatales. La Ley Orgánica Municipal del estado de Jalisco, que regula la organización y la participación de la población, estipuló la creación en 1998 de los Coplademun (Ceja, 2003: 172).

Sin embargo, Cuquío persiste en su modelo de organización. Casi en la víspera de las elecciones municipales de 2003, se presentaron 264 proyectos para el conjunto de las 10 zonas del territorio municipal, en espera de una jerarquización de prioridades por parte del Codemuc para octubre de 2002. Esto señala las expectativas levantadas por el principio de considerar todas las necesidades expresadas, hasta en los rincones más aislados del territorio. Por su parte, las demandas atestiguan una gran variedad en las necesidades, pero también una cierta fantasía en lo que se suelen llamar “necesidades básicas”. Así, vemos que en la sección “electrificación” se depositaron 12 demandas, competidas por otros pedidos menos imprescindibles, como una cancha de fútbol, una plaza pavimentada, un jardín público... Pero también se mencionan muchos caminos, letrinas, sistemas de agua potable. Dicho de otra manera, los requerimientos son inmensos y el presupuesto municipal, aunque en aumento, no puede satisfacerlos. De allí los conflictos sin fin y las estrategias políticas que se expresan en las urnas.

### ¿Qué pasa con la participación en la alternancia?

A pesar de todos estos progresos participativos (o por culpa de ellos), a partir de las elecciones de 1997 el PAN reemplazó al PRI en el enfrentamiento electoral y en 2003 ganó las elecciones municipales. Este fracaso del PRD no es sorprendente: el sistema participativo desarrollado por el gobierno no había podido satisfacer tantas demandas y alcanzó sus límites. En efecto, el Codemuc creó muchas expectativas y, en el momento mismo en que provocaba una fuerte participación a través de numerosos proyectos, no los podía realizar todos, provocando una caída en el interés de la población y, por consiguiente, la del PRD, culpado de tener prácticas clientelares y de practicar favoritismo.

El nuevo presidente municipal panista suprimió inmediatamente el Codemuc para respaldarse en la fórmula institucionalizada del Coplademun. Sin embargo, decidió poner al frente una figura importante en el sistema anterior, que fue consejera y luego secretaria de su zona en el Codemuc y que ostentaba su posición apartidaria. Así, se preservaba el mismo ánimo del gobierno perredista, incluso invitando a doña María para coordinar el Coplademun, cuando la regla prevé que el presidente municipal lo encabece. Este último se apoyó en una personalidad que gozaba de una gran legitimidad por su trayectoria, especialmente porque fue la única mujer combativa dentro del Codemuc para defender los intereses de su pueblo y de su zona frente al Consejo Municipal. Se puede añadir que el hecho de que María se diga apolítica ofrece una garantía de honestidad en un medio político desacreditado por las prácticas discutibles (e impugnadas) del PRI y también del PRD. Apoyándose en la “sociedad civil”, los partidos políticos intentan comprarse una especie de virginidad.

Sin embargo, la existencia del Codemuc no había significado una mayor participación democrática para todos: las acusaciones de favoritismo partidario habían perjudicado al PRD, que terminó perdiendo las elecciones; además, los pobladores de la cabecera seguían identificando el local del Codemuc (pese a que allí mismo funciona ahora el Coplademun) con el PRD y no con el gobierno municipal anterior, y algunos de ellos no conocían ni la existencia de esta instancia. Así, el nuevo gobierno debía terminar con la participación social en este Consejo, cuya imagen quedaba ligada al PRD, para reemplazarlo con la figura institucionalizada del Coplademun, en la que las fuerzas sociales están dominadas de hecho por el poder de los tecnócratas.

Este caso original nos ilustra sobre la manera como se hace la política a nivel local. Se puede deducir de estos últimos elementos que nada está acabado: tanto las autoridades

locales como la población tienen funciones aún indeterminadas y cambiantes. Seguiremos ahora la trayectoria de doña María, la que alumbrará nuestro análisis del cambio político local.

#### María, un nuevo actor local

María nació hace 32 años en un ejido cercano a Guadalajara. Su familia se fue a Cuquío, donde el gobierno le ofreció instalarse en un intercambio de terrenos con el propósito de ampliar la zona metropolitana. Nuevas tierras fueron compradas para los ejidatarios en Ánimas de González, con un conjunto de una docena de viviendas en las ruinas de la antigua hacienda. A pesar de su cercanía a la cabecera, la localidad todavía no se beneficia de la electricidad. En nuestros días, con la llegada de la televisión y de Internet en la vida rural, esta carencia se siente un tanto más fuerte entre los jóvenes.

María estudió hasta quinto año de primaria y luego tuvo la oportunidad de seguir aprendiendo con las hermanas de su esposo, con quien se casó muy joven. Luego de vivir fuera de Cuquío por varios años, regresó con sus tres hijos al lado de su familia, mientras su esposo trabaja en Estados Unidos.

Su trayectoria privada es indisociable de su acción en el ámbito público. Es la evolución del mundo en el que vive la que le permitió movilizar sus medios personales para llegar a donde está ahora. Habiendo aprendido a ser una buena ama de casa, requirió entrar en la acción municipal, participando en el Codemuc, primero para representar a su pueblo y luego a su zona, para alcanzar su plenitud personal. Su esposo, simpatizante del PRD, la apoyó en este sentido. En cambio, su padre apoya abiertamente al PAN (del que siempre lleva propaganda en su camioneta). María, por su parte, se mantiene fuera de todo partido. Ni perredista ni panista, persigue un solo objetivo: conseguir lo que más hace

falta en su aldea, la luz eléctrica. El hecho de ser mujer es un argumento más en favor de una evolución en las características de los líderes.<sup>13</sup> Es probablemente por su capacidad organizativa que el presidente la escogió para coordinar el Coplademun.<sup>14</sup> Pero, fuera de esta participación, que considera más administrativa que política, se niega todavía a adherirse a un partido.

En su vida privada, dos elementos son especialmente determinantes: el apoyo incondicional que ha recibido de parte de su esposo, que, al estar ausente, le ofrece la oportunidad de ser autónoma en el ámbito privado, lo que se refleja en su manera de administrar la economía familiar y, en el ámbito público, en su posición política. Afirma que su esposo confía en ella y que él la incentivó para que se involucre en las actividades del municipio. Tanto en el plano económico como en el político, ella administra lo cotidiano, el mediano y largo plazos.

Sin embargo, sigue sin percibir remuneración alguna por su actividad principal: el Consejo Municipal prevé un salario que no llega y sólo le reembolsa los gastos de gasolina (ella utiliza la camioneta de su padre para su oficio). Pero María sabe muy bien lo que hace y por qué lo hace: el 25 de noviembre debería decidirse la jerarquización de los proyectos de obras necesarias en el municipio y ella actúa para que el proyecto de electrificación de su aldea quede priorizado. Si no lo es esta vez, dimitirá de sus funciones.

En ese momento, una nueva etapa en el compromiso político se impondrá a ella y ya la está vislumbrando: o

13. El papel económico y social de las mujeres en la sociedad se ha subrayado en varios informes de las instituciones de Bretton Woods: las mujeres serían más pobres, más vulnerables, más cercanas a los niños y, a menudo, su único sostén; por eso, no solamente se las debería "ayudar", sino que es preciso apoyarse en ellas en el proceso de desarrollo y democratización.

14. Fue "nombrada" por el presidente municipal —dice—, pero esta ambigüedad se justifica porque es la primera vez que un Coplademun está dirigido por una persona civil, cuando es el presidente municipal quien debe encabezarlo.

renunciará totalmente a sus funciones y, desde luego, a su proyecto (lo que resultaría en reconocer su fracaso frente a su familia), o se adherirá al PAN, que ya le había propuesto un cargo de regidora en la campaña de 2003. La explicación de María por haberse negado entonces, es que no estaba asegurado que ganara el PAN y no se quería mostrar en oposición abierta al PRD, si éste resultaba triunfador. Pero para el próximo escrutinio municipal está convencida de que ganará el PAN, ya que “tuvo una buena gestión”, observa. Por su parte, el PRD fue ampliamente desacreditado y acusado de favoritismo. María podría entonces presentarse en la lista del PAN para seguir defendiendo su proyecto. Se ve claramente que utiliza al partido en el poder para lograr sus fines, cualquiera que sea su ideología.

Su trabajo fortalece su legitimidad frente a autoridades, parientes y vecinos a la vez. Cumple plenamente con su papel de intermediaria: está presente diariamente en los locales del Coplademun, mostrando así a sus conciudadanos que es confiable y que ella lucha por ellos sin siquiera recibir un salario. En el caso que resultara elegida como regidora en el próximo gobierno, tendría derecho a obtener una ventaja personal. También su participación resultaría ventajosa para el partido —el PAN—: entrando en el nuevo gobierno, María agradecería al partido que le ofreciera la satisfacción de las demandas del grupo que ella representa y su legitimidad personal recaería en el partido, llevándole más electores.

### Reflexiones finales sobre la participación, la representación social y los partidos

La participación ciudadana ha hecho correr mucha tinta desde hace unos años. Para algunos, el cambio político significa la participación en las decisiones, es decir, “más democracia”, o “más participación social y política con una

ampliación del espacio de ejercicio de esta democracia” (Bazdresch, 1994). Pero, ¿qué se entiende por “democracia”? Si la principal herramienta de la democracia representativa son las elecciones, se puede augurar que la principal función de la participación social por medio de consultas locales será la de legitimar el poder local. Pero, si las elecciones no son suficientes para otorgarle legitimidad, ¿no será culpa del descrédito que padecen los partidos políticos y, por medio de ellos, los niveles políticos federativos?

Podemos añadir que la participación no es un fenómeno espontáneo y no basta con convocar asambleas u organizar consultas para que todos participen; esto lo entendió muy bien el joven gobierno perredista de Cuquío en 1992. Sin embargo, la cuestión de la representación también queda planteada, ya que tenemos un modelo en el cual las organizaciones de la “sociedad civil” y los diferentes niveles de gobierno local, regional y nacional (autoridades y funcionarios) se encuentran frente a frente. Este problema de representación democrática puede explicar la falta de implicación de los ciudadanos en los espacios que les corresponden, así como el abstencionismo en general (Ziccardi, 2004).

El caso del Codemuc puede analizarse desde esta perspectiva. Su rechazo por las poblaciones de la cabecera municipal refleja la pérdida de privilegios del centro en relación con el resto del territorio municipal. La experiencia del personaje de María alumbró el fenómeno. A través de su historia personal pusimos en evidencia el punto de vista local y la trayectoria de un nuevo tipo de actor político. Al defender los intereses de su pueblo dentro del conjunto municipal, junta lo local con lo global, jugando con el estatus del partido político. Sin embargo, vimos varias veces que las formas de organización fuera del gobierno se presentan como apolíticas. El presidente municipal creó una instancia de decisión (el Codemuc) paralela a su gobierno perredista, teniendo la particularidad de ser autónoma y apartidaria. Esta caracte-

ristica podía permitir neutralizar las veleidades políticas de los participantes en el Codemuc: éstos eran anteriormente marginados del poder municipal, pero eran líderes en sus pueblos y, desde luego, contrapoderes potenciales. Sin embargo, doña María desempeña un papel político tanto en el Codemuc como en el Coplademun, llevándoles una base social, pero insiste también en el hecho de que no apoya a ningún partido: espera resultados. Entretanto, hemos visto que compartir las responsabilidades con la población, en un contexto pluralista, no fue suficiente para que el PRD se impusiera de manera duradera en Cuquío. Además, los conflictos entre grupos de intereses locales persisten o se desplazan, pero no desaparecen en favor de una mayor participación ciudadana en las decisiones.

El concepto de partido político parece manchado con las manipulaciones (monopolio del poder, caciquismo, clientelismo, corrupción) de las que fue objeto por parte del PRI. Así, las organizaciones sociales y asociaciones civiles ¿sólo podrían ahora existir fuera del sistema político, para servir mejor a los gobiernos y las políticas que llevan? ¿El hecho de adherirse a un partido les quitaría la legitimidad de hablar en nombre de todo un grupo? Al contrario, el sistema electoral mexicano hace al partido incontrolable en la práctica democrática, pero la legitimidad de las autoridades electas vendría de su práctica a nivel local.

Seguramente María no es la única en dudar entre PAN y PRD, sin por lo tanto plantearse la pregunta de qué ideología y qué programa político llevan estos partidos de alcance nacional. Varias encuestas en diferentes estados de México han mostrado que la inscripción en un partido no necesariamente responde a la adhesión a un programa político, sino más bien a la posibilidad para los candidatos de encontrar nuevas bases de apoyo (Bey y Dehouve, 2006).

La escala municipal es la más adecuada para comprender las dinámicas políticas que se están dando. El municipio se



ha vuelto un lugar de decisión política, esencialmente por la descentralización de los recursos. En la práctica política parece que las posibilidades se multiplican y, con ellas, los intermediarios, nuevos líderes y otros detentadores del poder local y regional. El ejemplo que analizamos aquí nos habrá ayudado a comprender cómo los papeles de mediación política se redefinen, siendo el partido un instrumento al servicio de intereses de diferentes niveles, en definitiva esencial para legitimar la representación social más allá del nivel local. ■

Fecha de recepción: 03 de febrero de 2006

Fecha de aceptación: 08 de junio de 2006

- Alonso, Jorge (2003), "El comportamiento electoral tapatío en los últimos años del siglo XX", ponencia presentada en el seminario "La pauvreté au Mexique: citoyenneté, discours et politiques", abril, IEDES, París (inédito).
- Bailey, John (1994), "Centralism and Political Change in Mexico: The Case of National Solidarity", en Wayne, C., A. L. Craig, y J. Fox (coords.), *Transforming State-Society Relations in Mexico*, San Diego, Center for US-Mexican Studies-University of California, pp. 97-119.
- Banco Mundial (2004), *La pobreza en México. Una evaluación de las condiciones, tendencias y estrategias del gobierno*, México, Banco Mundial.
- Bazdresch, Miguel (1994), "Gestión municipal y cambio político", en Merino, M. (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México.
- Bey, Marguerite (2004), "La décentralisation au Pérou: de quelle participation parlons-nous?", en *Problèmes d'Amérique latine*, núm. 54, otoño, pp. 75-94.

## Bibliografía

## Bibliografía

- (en prensa) “Tres décadas de programas de desarrollo: la reorientación del Estado de Bienestar”, en Dehouve, D., V. Franco y A. Hémond (coords.), *Multipartidismo y poder en municipios indígenas de Guerrero, Guadalajara, Ciesas-UdeG*, pp. 253-304.
- Bey, Marguerite y Danièle Dehouve (dir.) (2006), *La transition démocratique au Mexique. Regards croisés*, París, L'Harmattan.
- (en prensa), “La política vista desde el municipio”, en Dehouve, D., V. Franco y A. Hémond (coords.), *Multipartidismo y poder en municipios indígenas de Guerrero*, en prensa, pp. 309-390.
- Ceja, Jorge (2003), “El vínculo local-extralocal y la construcción de la democracia desde abajo en contextos de alternancia política municipal”, tesis doctoral, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- Consejo Nacional de Población (Conapo) y Comisión Nacional del Agua (1993), *Indicadores socioeconómicos e índice de marginación municipal, 1990*, México, Conapo.
- Font, Joan, “Introducción”, en Font, J. (coord.) (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel, pp. 13-30.
- Fox, Jonathan (2002), “La relación recíproca entre la participación ciudadana y la rendición de cuentas: la experiencia de los Fondos Municipales en el México rural”, en *Política y gobierno*, 1<sup>er</sup> semestre, vol. IX, núm. 1, pp. 95-132.
- García, Ligia (2005), “La ciudadanía al gobierno o simulación democrática: la participación ciudadana después de la alternancia, los casos de Cuquío y Atemajac de Brizuela”, tesis de maestría, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2001), *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, México. Consultado en: <http://www.inegi.gob.mx>.

- Jaffrelot, Christophe (2000), "Introduction", en Jaffrelot, C. (dir.), *Démocraties d'ailleurs*, Karthala-CERI (col. Recherches internationales), París, pp. 5-57.
- Oehmichen, María Cristina (1999), *Reforma del Estado. Política social e indigenismo en México, 1988-1996*, México, Instituto de Investigaciones Antropológicas-UNAM.
- Subirats, Joan (2001), "Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas", en Font, J. (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, pp. 33-58.
- Tocqueville, Alexis de (1986), *De la démocratie en Amérique*, París, Gallimard, Folio Histoire [1835-1840], vol. I.
- Ziccardi, Alicia (2004), "Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales en el ámbito local", en Ziccardi, A. (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, IIS-Comecso-Indesol, Memorias I, pp. 245-271.

## Bibliografía