

**Participación Política y Administración Municipal:
el Caso de Ciudad Juárez (1980-1989)**

Tesis presentada por

Gerardo Ordóñez Barba

para obtener el Título de Maestro en Desarrollo Regional por

El Colegio de la Frontera Norte

Julio de 1990

INDICE

	PAG.
Presentación.....	3
Introducción.....	7
Características Físicas, Económicas y Demográficas de Cd. Juárez.....	50
I. El Fin de la Tradición Gubernamental (1980-1983)..	56
I.1. Estructura Orgánica y Gobierno Municipales...	58
I.2. Finanzas Municipales.....	69
I.3. Estructura Orgánica Extensa.....	74
I.4. Conclusiones.....	82
II. Y Después de las Elecciones ¿Qué?: Los Nuevos Gobiernos Municipales (1983-1989).....	85

II.1.	Estructura Orgánica y Gobierno Municipales..	88
II.1.1.	El Gobierno Panista (1983-1986).....	90
II.1.2.	La Nueva Administración Priísta (1986-1989).....	106
II.1.3.	Conclusiones.....	118
II.2.	Finanzas Municipales.....	123
	La Información y sus Fuentes.....	124
II.2.1.	Historia de los Ingresos Municipales y sus Políticas en Cd. Juárez.....	127
II.2.2.	Historia de los Egresos Municipales y sus Políticas en Cd. Juárez.....	144
II.2.3.	Conclusiones.....	157
II.3.	Estructura Orgánica Extensa.....	162
II.3.1.	Ayuntamiento 1980-1983.....	165
II.3.2.	Ayuntamiento 1983-1986.....	168
II.3.3.	Ayuntamiento 1986-1989.....	177
II.3.4.	Conclusiones.....	186
III.	Conclusiones Generales.....	190
	Fuentes Empíricas por Ayuntamiento.....	204
	Bibliografía.....	205

Presentación.

"Participación Política y Administración Municipal: el Caso de Ciudad Juárez (1980-1989)" es el resultado de una investigación que ha sido desarrollada como parte de uno de los proyectos que el Departamento de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte, tiene contemplados bajo el área de conocimiento denominada: estudios de transformación de estructuras de gobierno en los estados fronterizos.

El trabajo recupera la necesidad de tener un acercamiento más profundo a la comprensión de los cambios que se suscitan en una de las regiones del país que, por sus características particulares, muestra mayor dinamismo en los renglones que preponderantemente presionan la velocidad de las principales transformaciones nacionales.

En nuestro caso, el objetivo central de investigación se orientó a analizar uno de esos procesos, surgidos como consecuencia de la recomposición de los espacios que la sociedad amplió para sí en momentos coyunturales, donde su participación fracturó algunas rigideces del sistema político mexicano. La verificación empírica de la permeabilidad de las burocracias municipales ante los cambios políticos que la sociedad impulsaba bajo el reclamo democrático, fue asumido como el problema a

resolver.

Para los objetivos que nos habíamos trazado, la experiencia de Cd. Juárez permitía especular sobre una posible transición burocrática tomando en cuenta que, a partir de 1983, a través de un movimiento electoral sin precedentes en su historia, el PAN lograba ganar las elecciones y asumía el control político del municipio. Con el cambio de actores, con el ascenso de la participación ciudadana y, muy especialmente, con la puesta en marcha del proyecto descentralizador del Estado mexicano, se veía como posibilidad la transformación de las estructuras burocráticas del ayuntamiento. Hipotéticamente la democratización, como proyecto social, influiría en la orientación del cambio en el aparato de gobierno.

La pretendida democratización de la burocracia municipal se estableció como la hipótesis principal a resolver en la medida que definía una traducción concreta de la transición política de la región.

En forma muy sintética, el cuerpo del trabajo se compone de cuatro partes básicas. En la primera de ellas (Introducción) se expone el contexto histórico-conceptual en el que se desenvuelven los acontecimientos de la supuesta transición burocrática. Por un lado se especifican los límites pero, por otra parte, se establecen las potencialidades que los nuevos escenarios aportan para el cambio de las estructuras de gobierno en el caso de Cd. Juárez. También, en este apartado se definen los objetivos, las

hipótesis y la estrategia de investigación desarrollada durante todo el trabajo; además, se expone brevemente una parte de la historia reciente del municipio juarense a efecto de dar una idea general de la magnitud de la problemática que enfrentan sus gobiernos.

Los capítulos I y II forman parte del cuerpo central del trabajo y a través de ellos se argumentan los principales hallazgos de la investigación. En el primero de ellos, que funciona como escenario control, se describen los principales elementos que caracterizaron a la administración municipal de Reyes Estrada (1980-1983), cuya ubicación histórica nos permite evaluar el grado de transformación de las estructuras de gobierno de los dos ayuntamientos posteriores. En el capítulo II, bajo variables semejantes a las incorporadas en el capítulo I (estructura administrativa, finanzas municipales y organización social), se estudia a los gobiernos de Francisco Barrio (PAN) y de Jaime Bermúdez (PRI), siendo en ellos donde concretamente se observó el verdadero alcance y orientación del cambio burocrático.

Finalmente, en el último apartado (conclusiones) se especifican los resultados más relevantes de la investigación y su proyección como fenómenos generalizables dentro de una tendencia de cambio burocrático, en algunas partes del país que han iniciado procesos semejantes de transición política.

Siendo este trabajo la cristalización de un conjunto de

factores y esfuerzos comunes, quiero hacer mención de aquellas personas e instituciones que, directa o indirectamente, apoyaron el desarrollo de la empresa. Debo reconocer que sin la valiosa ayuda de todos ellos hubiera sido prácticamente imposible culminar no sólo la tesis sino, además, los estudios de maestría.

Quiero agradecer al Departamento de Estudios de Administración Pública de El COLEF, las facilidades que me brindaron en todo el proceso de investigación, siendo la guía de su director, el Dr. Tonatiuh Guillén, uno de sus pilares centrales. A la Dra. Gullermina Valdés, directora de la Oficina Coordinadora de El COLEF en Cd. Juárez, y al personal que ahí labora, debo gran parte de los contenidos informativos que se incorporaron a lo largo del texto. En esa ciudad, fueron de inapreciable valor los apoyos personales que me brindaron mis apreciables amigos Doña Ramona, Jesús y Estela Montenegro.

Agradezco al Programa de Maestría en Desarrollo Regional, funcionarios y profesores, el interés que han demostrado tener en la formación de cuadros profesionales de elevada calidad académica y comprometidos con su entorno social. En mi caso, su labor fue sustancial por lo menos para darme cuenta de lo mucho que me queda por aprender.

Quise dejar este último espacio de agradecimientos, a dos personas que sin su desinteresado apoyo hubiera sucumbido en esta etapa de mi vida. Don Ramón Salazar y Doña Irma Martínez, siempre estarán en mi corazón.

Definitivamente la lista debe ser más larga, por la calidad humana de todos aquellos que han estado presente en estos dos años de intenso trabajo. A mis padres por su interés en mí y a mis compañeros (especialmente Elizabeth, Tomás, Sergio y Mario) por su compañerismo y comprensión, gracias.

Tijuana, B.C., 27 de julio de 1990.

Introducción.

La literatura sociológica que analiza la configuración y desarrollo del sistema político mexicano en la década de los ochentas, se ha caracterizado por su recurrencia en el reconocimiento de la crisis nacional y sus implicaciones en los comportamientos y actitudes políticas de los ciudadanos hacia sus órganos de gobierno. En la mayoría de los casos¹, se acepta que las crisis económica (expresada en la caída de los niveles de vida de la población) y política (relacionada con el esquema de control y dominación sociales) han derivado en la pérdida de legitimidad popular hacia las formas de gobierno instrumentadas por la opción oficial (PRI-Gobierno).

Esta pérdida de legitimidad en el nivel nacional, que para

¹ Algunos de estos autores son: Carlos Arriola (1987), Soledad Loaeza (1986), Juan Molinar Horcasitas (1988), Lorenzo Meyer (1988) y Alberto Aziz (1990b).

algunos sectores sociales -empresariales- se expresa como crisis de confianza en la burocracia gubernamental (Arriola 1987), tiene sus orígenes en acontecimientos que, desde fines de la década de los cincuentas, venían minando la capacidad de convocatoria y consenso sociales de las administraciones federales. "En 1950, a raíz del conflicto entre ferrocarrileros y gobierno, la liberalización en las prácticas políticas de los sindicatos sufrió un retroceso que congeló por mucho tiempo todo cambio en esa área. Diez años más tarde, en 1968, un importante sector urbano y de clase media, exigió con su presencia en las calles un mayor contenido de democracia y pluralidad en el sistema político, y un abandono de las prácticas autoritarias más obvias. Otra vez, la respuesta desde el gobierno a estas demandas de reforma estuvo lejos de propiciar la adaptación de las estructuras políticas a su nuevo ambiente social y económico; la brutal violencia con que se reprimió a quienes exigían el cumplimiento cabal de los viejos principios democráticos, significó una pérdida sustantiva de legitimidad del régimen, que se trató de recuperar a través de una serie de reformas políticas en los años setentas, que se dieron conjuntamente con el desarrollo de una pequeña 'guerra sucia' que se llevó a cabo contra quienes respondieron a la violencia del 68 con violencia.

"La crisis económica iniciada en 1982 (...) fue resultado de graves problemas estructurales del modelo de desarrollo que México adoptó desde los años cuarenta. La pérdida de dinamismo de

la economía, una deuda externa que superó los cien mil millones de dólares y la nacionalización de la banca privada, rompieron el entendimiento básico entre el sector privado y el gobierno y revivió la desconfianza entre los sectores medios en relación con la naturaleza del sistema político. La política de austeridad en el gasto con que se debió responder a la crisis erosionó las bases del entendimiento entre el gobierno y los sectores populares al hacer perder de manera considerable el poder de compra de los salarios e impedir la creación de empleo al ritmo requerido por el crecimiento demográfico".²

Desde la sociedad, las manifestaciones a la pérdida de legitimidad no observaron conductas homogéneas ni sectorial ni espacialmente. Los sectores sociales incorporaron estrategias que variaban en cuanto al tono e intensidad de la protesta o en relación a la profundidad de los cambios exigibles al sistema. Regionalmente las variaciones también adquirieron rangos que podían ir desde reivindicaciones de carácter meramente coyuntural (como la solución a demandas urbanas) hasta movilizaciones populares en pos de la recuperación de sus gobiernos como una precondición sustantiva en la reestructuración del sistema político.

En principio, el proceso de modernización en el cual se embarcó a la nación desde los años cuarentas, y que buscaba la

² Meyer, L. (1988), pág. 82.

industrialización a toda costa, provocó una ruptura en la acción social separando tajantemente los espacios que habrían de enmarcar a los movimientos populares. La subordinación de la agricultura a la industria³ propició que la movilización urbana se distinguiera de la rural desde sus motivaciones hasta las estrategias de lucha; cada una, por su parte, se enlazaba a mecanismos reivindicatorios diferenciados: en lo rural, las pugnas por la tierra, los precios de garantía, el crédito, el agua, los insumos para la producción, entre otras demandas, dieron contenido a la mayoría de sus luchas; mientras tanto, en lo urbano, la vivienda, los servicios públicos, los salarios, la independencia sindical, entre muchos otros, constituyeron el conjunto de reclamos que han dado cuerpo a sus levantamientos populares.

El ascenso de la movilización popular en las últimas dos décadas (setentas y ochentas), que fue promovido por el proceso de modernización, tuvo mayores repercusiones en el ámbito urbano por su mayor propensión al encadenamiento de las luchas y las demandas. Este movimiento comenzó a avanzar en la recuperación

³ "La agricultura, en tanto rama subordinada a la industria, transita consecuentemente por un período de recomposición, manifiesto en el surgimiento de pautas distintas en la acumulación de capital. Por ello, la crisis que vive la agricultura en la actualidad es fundamentalmente una crisis de relación contradictoria que guardó con la industria, toda vez que se ha agotado una forma de dominio de lo urbano sobre lo rural que prevaleció durante más de veinte años.

"El período reciente marca el desgaste de una vieja relación industria-agricultura, a la vez que el surgimiento de los nuevos nexos de dominación que se empiezan a consolidar. Este vínculo contradictorio que germina entre campo y ciudad, trae consigo un cambio cualitativo en las formas de subordinación y subsunción sobre , los campesinos, jornaleros y proletarios rurales. Contra estos mecanismos avanzados de dominio y explotación, surge el movimiento campesino de los años setenta, símbolo social de un desarrollo capitalista más profundo y, por eso mismo, más contradictorio". (Rubio, B. (1987), pág. 36).

de espacios políticos para la sociedad civil que por muchos años habían permanecido bajo la custodia del Estado. El creciente activismo político de la sociedad se articuló en reclamos de diversa índole que, estratégicamente, confluían en la refuncionalización de las prácticas democráticas (en especial de las electorales) como mecanismos viables en la conformación de gobiernos que auténticamente respondieran a las expectativas políticas de la comunidad⁴ Incluso entre los principales beneficiarios del modelo de desarrollo: empresarios y clases medias. "La democracia ha adquirido cada vez más sentido para grupos importantes de la sociedad. No es fácil hablar en rigor de una 'patronal democrática', pero es indudable que incluso desde una perspectiva estrictamente gremial la democracia hace sentido para muchas corrientes empresariales, empeñadas en el acotamiento de la presidencia como actor de última instancia y en la revisión de las reglas de la economía mixta.

"El dinamismo político de los sectores medios adquiere también coherencia sobre todo en un horizonte de democratización nacional, y lo mismo sucede con los diversos contingentes del movimiento popular. Las nuevas vertientes de este último, aún sin postularlo siempre de manera explícita, como lo hicieron en los años setenta los sindicalistas insurgentes, son portadoras de interpelaciones participativas y demandas sobre el estado que, al

⁴ En el libro de Adriana López Monjardín (1986) se puede apreciar este proceso social en el que se demanda la recuperación del gobierno municipal a las opciones políticas que la ciudadanía eligió.

conjugarse en nuevas formas de cultura política, pueden gestar potencialidades democráticas de largo aliento"⁵.

En estas condiciones, la flexibilidad que había demostrado el sistema político a lo largo de más de cuatro décadas (Levy y Székely, 1985) empezó a dar síntomas de contener grandes limitaciones para dar cabida a una reforma que, por parte de la sociedad, demandaba cambios estructurales de gran magnitud. Las resistencias mas fuertes al cambio partieron de las organizaciones cupulares (principalmente las obreras -CTM-) y de gran parte de la burocracia política cuyos intereses enquistados negaban la potencialidad que la actividad social imprimía a la transformación del sistema político.

Una parte importante de ese impulso social, como ya dijimos, dirigía sus esfuerzos a modificar los procesos electorales con el propósito de hacerlos instrumentos reales en la formación democrática del poder público. Los gobiernos entraron en la mira de la sociedad. La reproducción de las burocracias gubernamentales como un proceso de transmisión patrimonialista del poder enfrentó serias resistencias que, en varios casos, por lo menos en el nivel municipal, se tradujeron en la ruptura del esquema tradicional de dominación política.

El municipio se convirtió en el escenario más común donde se proyectan las líneas generales de la lucha política nacional. Sin

⁵ Cordera Campos, R. (1988), pág. 27.

embargo, aún aquí, la inflexibilidad del sistema político mostró su vocación autoritaria y ofreció una gama de opciones contrarias⁶ al reconocimiento de los triunfos que la oposición lograba en diferentes partes del país. La movilización política ciudadana en este periodo (principios de los ochentas), sin embargo, no tuvo verificativo en todo el país; en la mayoría de los municipios la participación social fue prácticamente nula, sólo en los urbanos más desarrollados se vivieron procesos de transición política, que de ninguna manera definen la trayectoria del cambio nacional.

A pesar del reconocimiento o no a las fracturas en la continuidad de los gobiernos priístas en algunos municipios, la sociedad civil acrecentó su participación política resistiendo a las estructuras corporativas que habían normado su conducta en la relación con las burocracias políticas. En la búsqueda de la nueva relación la sociedad asume, por lo menos en los procesos electorales, un papel protagónico que busca, en el caso municipal, la modificación de sus gobiernos, exigiéndoles romper con su tradicional función como reproductores de la burocracia local, y amarrándolos cada vez más a las potencialidades formales que como institución político-administrativa le otorga la Carta Suprema de la República.

⁶ Estas opciones van desde el fraude electoral, la imposición de autoridades gubernamentales, el desconocimiento de los triunfos de la oposición, hasta la obstaculización administrativa y económica a un gobierno de oposición legitimamente constituido.

En términos muy agregados, la lectura de estos acontecimientos ha tenido dos interpretaciones centrales: en una de ellas (Aguilar Camín -1989-) se habla de la existencia de una "transición" en la que se modifican los acuerdos y pesos relativos de los principales actores tanto del Estado como de la sociedad⁷; en otra (Lechner, N. -1987-), se sostiene la tesis del "presente continuo" como "una secuencia de acontecimientos, de coyunturas, que no alcanzan a cristalizar en una `duración', es decir, en un periodo estructurado de pasado, presente y futuro".⁸

Ya sea como "transición" o como "presente continuo"⁹, la conceptualización del momento político que vive México se ha centrado con mayor frecuencia en el análisis de una parte del proceso: el desgaste de la legitimidad y su traducción en el ascenso de la participación política de la sociedad. En nuestro

⁷ En la transición mexicana Aguilar Camín (1989) identifica ocho tendencias de cambio, cuatro "superestructurales" y cuatro "estructurales", las primeras son: "1. Un descenso relativo del peso del Estado y un ascenso relativo del peso de la sociedad. 2. El paso del acuerdo al litigio entre las cúpulas gobernantes del Estado y las representaciones corporativas del capital y el trabajo. 3. El vaciamiento del control estatal en el campo y la progresiva rebelión civil en las ciudades. 4. El paso de un régimen de `presidencialismo absolutista' a un régimen de `presidencialismo constitucional', y de un sistema de partido dominante a un sistema de partidos competitivos que permita la alternancia democrática en el poder. Las cuatro tendencias `estructurales' son: 1. El tránsito definitivo del país rural al país urbano y de un agudo proceso centralizador, a la constitución de una nueva periferia descentralizada. 2. El ingreso a una fase larga de integración a la economía mundial, que a su vez inicia una revolución productiva y tecnológica de longitud imprevisible. 3. Una reconcentración de la desigualdad. 4. La constitución de un `pueblo nuevo' - una nueva mayoría nacional social, mental, política- que suple, aunque en parte repite, a la anterior" (17)

⁸ Lechner, N. (1987), pág. 51. Lorenzo Meyer comentó en el seminario "La política electoral en la frontera norte: balance de una década" organizado por El Colef en Tijuana, que el presente no a mostrado una ruptura con el pasado, por lo que el concepto de transición no precisa con claridad la realidad política nacional actual. Alberto Aziz (1990b) se suma a esta posición retomando explícitamente los planteamientos de Lechner.

⁹ Teóricamente las dos posiciones pueden encontrar confluencia si consideramos a la transición como un proceso en el que no alcanzan a madurar las transformaciones al grado que requiere la escenificación de una nueva cultura política. En el corto y mediano plazos la transición y el presente continuo resultan ser la misma cosa; sólo en el largo plazo, cuando cristalizan las coyunturas de la transición, el presente continuo sufre la ruptura.

caso, el objeto de esta investigación se ubica en una expresión particular pero posterior a esa parte del proceso, siempre y cuando se conquiste la "apertura", en la cual las tendencias del cambio social se proyectan en el espacio de gobierno como líneas de transformación burocrática, en el micro-espacio delimitado por la división municipal.

Aquí es donde cobra sentido el objetivo central de la presente investigación. La pregunta clave a contestar es: ¿Cuáles son las transformaciones que se incorporan a los gobiernos municipales derivadas de la redefinición de la relación entre éstos y la sociedad, en un contexto que se caracteriza por el ascenso de la participación política ciudadana?. Se trata de analizar la permeabilidad de las burocracias ante la dinámica de cambio promovida por la sociedad, y cuya potencialidad está delimitada por el proceso de democratización de estos gobiernos, las restricciones formales a sus funciones y las resistencias que se desprenden del funcionamiento del sistema político mexicano.

El cambio social, como una preocupación teórica de los grandes paradigmas sociológicos, se ha visto reforzado, sobre todo desde la perspectiva marxista, por su interpretación como un movimiento transformador en el que la lucha política de la sociedad, a través de un proceso revolucionario, da un salto cualitativo rompiendo con las estructuras de dominación prevaletentes. Las teorías promotoras del status quo, por otra parte, observan estos cambios como continuidades evolutivas de la

sociedad. En el primer caso, la revolución, en el segundo, la modernidad, muy sintéticamente expresan definiciones transformadoras de esos paradigmas.

En ambos casos la transición social, ya sea como ruptura o continuidad, requiere de cambios cualitativos que trasciendan la coyuntura. Es decir, se necesitan transformaciones generalizables a un conjunto social que induzcan directrices permanentes de cambio tanto en la estructura productiva como en la superestructura ideológica. La comprensión de un proceso de esta naturaleza implica reconocer la problemática conceptual para recuperar la complejidad que el entramado empírico presenta.

En el caso de los cuerpos teóricos defensores del status quo, la transformación es posible como una línea de perfeccionamiento democrático. En las democracias modernas, la rotación de las élites en el poder puede motivar la evolución del sistema por su misma incertidumbre como forma de convivencia política. En otras palabras, las minorías pueden convertirse en mayorías en el poder y viceversa. En la formación y ejercicio del poder, por tanto, se concretizan las posibilidades reales de cambio en el horizonte democrático.

La participación política social como formadora de poder nos presenta sólo una parte de la fórmula que, no obstante su importancia estratégica, tiene que ser complementada; de lo contrario, el espíritu democrático de cualquier sociedad quedaría reducido a los mecanismos administrativos de control y evaluación

de las aspiraciones sociales. Si bien las elecciones en las democracias representativas permiten la movilidad de las élites políticas en las escalas de poder (o niveles de gobierno), no significa que el ejercicio de ese poder se realice en forma democrática. Es más, las practicas antidemocráticas de gobiernos erigidos democráticamente pueden llevar a todo el sistema político a un proceso involutivo que eche por tierra los avances democráticos.

La perspectiva teórica que intento desarrollar en un análisis concreto se enfocará dentro de la segunda parte de la fórmula, es decir, en la democracia como ejercicio de poder. Aunque sea en forma selectiva, el cambio de actores a través de los mecanismos electorales del sistema político mexicano, asegura la formación democrática del poder. Entonces, la pregunta relevante a contestar sería ¿y después de las elecciones, qué?.

De acuerdo con los argumentos vertidos hasta el momento, la participación política expresada en los votos, en el esquema democrático, sintetiza las aspiraciones coyunturales de una mayoría en la selección de las élites políticas que contienden en los procesos electorales. Pero ¿cuáles son los cambios y como se pueden interpretar éstos en el ejercicio democrático del poder?.

En primer término, por ejercicio de poder se debe entender a la capacidad que tienen unos para influir en la conducta de otros. Una relación de poder implica "que el `otro', (aquel sobre el cual se ejerce) sea reconocido y permanezca hasta el final

como sujeto de la acción; y que se abra ante la relación de poder todo un campo de respuestas, reacciones, efectos, invenciones posibles (...) Es un conjunto de acciones sobre acciones posibles".¹⁰

Para ejercer el poder es necesario que existan una serie de capacidades objetivas, que permitan la instrumentación de estrategias tendentes a influir en la conducta de otros. En el caso de los Estados-Nación, dichas capacidades están normadas por el derecho positivo y actúan dentro de estructuras burocráticas más o menos permanentes.

Según Foucault, la condición indispensable para ejercer el poder consiste en el reconocimiento de la libertad de los individuos, lo que permite introducir esa característica probabilística intrínseca a la reacción que provoca una acción de poder. Este hecho, trasladándolo al discurso democrático es crucial, ya que precisamente el ejercicio democrático del poder implica la existencia de límites que posibilitan a los otros (es decir, a quienes se dirigen las acciones) a promover una estrategia que los convierta en detentadores de los mecanismos de poder.

Operativamente -según Foucault-, entre otros elementos, el poder se ejerce como un sistema de diferenciaciones "que permiten actuar sobre la acción de los demás: diferencias jurídicas o

¹⁰ Foucault, M. (1985), pág. 41.

tradicionales de estatus y de privilegios; diferencias económicas en la apropiación de las riquezas y de los bienes; diferencias de puesto en los procesos de producción; diferencias lingüísticas o culturales (...) etc.".¹¹

El ejercicio democrático de poder en un esquema de gobierno, debe garantizar -retomando algunas ideas de Sartori y Bobbio- la existencia de la oposición, con el fin de hacer evidente la competencia por el poder entre las élites. En términos de Robert Dahl, el gobierno democrático refuerza la continuidad de la poliarquía.

"En resumen, los derechos de la minoría son la condición necesaria del proceso democrático mismo. Si estamos comprometidos con tal proceso, también debemos estarlo con un gobierno mayoritario refrenado y limitado por los derechos de la minoría. El mantenimiento de la democracia como un proceso en marcha exige de nosotros asegurar que todos los ciudadanos (mayoría plus minoría) ostenten los derechos requeridos por el método a través del cual la democracia opera"¹².

Socialmente, el gobierno democrático buscará conservar a toda costa la práctica de las libertades individuales y económicamente instrumentará acciones tendentes a lograr la distribución justa de la riqueza generada socialmente. Además,

¹¹ Faucoult, M. (1985), pág. 46.

¹² Sartori, G. (1989a), pág. 58.

según Martin Lipset, "una democracia estable requiere la manifestación de un conflicto o una división, de manera que existan: una lucha por las posiciones directivas, exigencias a los partidos que se hallan en el poder y cambios de los que gobiernan; pero sin el consenso -un sistema político que permita el `juego' pacífico del poder, la adhesión por parte de los que `están afuera' a las decisiones tomadas por los que `están dentro' y el reconocimiento por parte de estos últimos de los derechos de los primeros- no puede existir ninguna democracia"¹³.

En todo ello, el aparato de gobierno, o sea el órgano ejecutivo de las decisiones políticas, constituye el instrumento más tangible mediante el cual podemos evaluar la trayectoria de los gobiernos, incluidos, por su puesto, los democráticos. La burocracia administrativa¹⁴ de los gobiernos es el enlace más directo entre el poder y la sociedad. La participación política de la sociedad en el ejercicio del poder, por tanto, se concretiza en las estructuras -formales e informales- de los gobiernos. Las transformaciones de las burocracias, entonces, nos ofrecen indicadores muy claros de sus tendencias democráticas, de sus responsabilidades sociales ante quienes los eligieron.

Teóricamente la burocratización de la sociedad como un tipo

¹³ Martín Lipset, S. (1987), pág. 21.

¹⁴ "El modelo burocrático se refiere a una organización que intenta controlar las influencias extraorganizacionales (que derivan de las características del personal y de los cambios en el ambiente), por medio de la creación de puestos especializados (personal) y mediante reglas y proyectos como las regulaciones y la categorización" (Perrow, C., citado en: Salaman y Thompson (1984), pág. 25).

de dominación política insidiosa y negativamente sobre la democracia y la libertad. "Una burocracia muy desarrollada constituye una de las organizaciones sociales de más difícil destrucción. La burocratización es el procedimiento específico de transformar una 'acción comunitaria' en una 'acción societaria' racionalmente ordenada. Como instrumento de la 'socialización' de las relaciones de dominación ha sido y es un recurso de poder de primera clase para aquel que dispone de aparato burocrático. Pues dadas las mismas probabilidades, la 'acción societaria' metódicamente ordenada y dirigida es superior a toda acción contraria de las 'masas' o a toda 'acción comunitaria' que se le oponga. Allí donde se ha llevado íntegramente a cabo la burocratización del régimen de gobierno se ha creado una forma de relaciones de dominio prácticamente inquebrantable (...). Por su parte, los dominados no pueden prescindir del aparato de dominio burocrático ya existente ni sustituirlo por otro, pues se basa en una metódica síntesis de entrenamiento especializado, división de trabajo y dedicación fija a un conjunto de funciones habituales diestramente ejercidas"¹⁵.

Por ello, "la cuestión principal no reside -continúa Weber-, por consiguiente, en cómo puede promoverse y acelerarse (una situación de dominación burocrática), sino en qué puede oponerse a esta maquinaria para conservar una parte de la humanidad libre

¹⁵ Weber, Max (1984), pág. 741.

de este parcelamiento del alma, de este dominio supremo de la forma burocrática de vida"¹⁶.

La democratización de la sociedad como un proceso que tiende a reducir al máximo la dominación, se opone a la burocratización en la medida que ésta refuerza los mecanismos de una forma específica de dominación política. A través de los movimientos democráticos, la sociedad civil se enfrenta a las burocracias buscando reducir el poderío que ejerce ésta sobre la acción social. Sin embargo, la lucha política bajo los encuadros democráticos (representados en las contiendas electorales) si bien permite rotar a los actores (o élites políticas) en el sistema de dominación, la racionalidad burocrática¹⁷ impide realizar transformaciones de gran envergadura al aparato de gobierno.

En el caso de las burocracias mexicanas, incluidas las municipales por supuesto, estas discusiones teóricas siguen siendo válidas en la medida que las transformaciones de los aparatos de gobierno, aún a pesar del cambio de actores¹⁸, siguen siendo nimias como demuestra el caso juarense. A pesar de los

¹⁶ Citado en: Martin Lipset, S. (1987), pág. 28.

¹⁷ "La burocracia tiene un carácter `racional': la norma, la finalidad, el medio y la impersonalidad `objetiva' dominan su conducta" (Weber, M.(1984), pág. 752).

¹⁸ Algunos ejemplos que pudieran ilustrar esta afirmación los encontramos en los recientes cambios políticos en el estado de Baja California donde la oposición (PAN) logró ganar en dos ayuntamientos (Tijuana y Ensenada) y en el gobierno estatal. Ahí se pueden constatar las dificultades que enfrentan los nuevos actores para modificar los aparatos de gobierno; en lo esencial los cambios no se encuentran asociados a la estructura de los aparatos.

obstáculos, se puede vencer en el terreno de la política (elecciones), pero en el del aparato su propia racionalidad burocrática (caracterizada en el caso mexicano por la ineficiencia, corrupción, falta de profesionalismo en el desempeño de las funciones, etc.) impide trascender con mucho éxito la empresa transformadora, tanto del aparato como de la acción gubernamental.

No obstante lo anterior, la pregunta, motivo de esta investigación, sigue siendo válida dentro de los límites expuesto: ¿en qué medida se transforma el aparato y cuál es la dirección que toma ante un cambio de actores (PAN), ante el ascenso de la participación ciudadana y ante el cambio del contexto nacional (descentralización)? Una evaluación de esta naturaleza requiere introducirse con mayor profundidad en estos elementos que van incorporándose al balance como catalizadores de la transformación burocrática municipal.

1) Las transformaciones burocráticas de los gobiernos municipales ante el surgimiento de una sociedad políticamente activa.

Es este nivel, que podríamos llamarlo de alcance medio por su connotación temporal en cuanto a la duración del activismo político de la sociedad, los ayuntamientos se enfrentan a condicionamientos sociales distintos a los que tradicionalmente

norman la relación gobierno-sociedad. La participación política de la ciudadanía induce a los municipios a intentar adecuar la estructura burocrática a los requerimientos y necesidades de la comunidad, debido a que la vigilancia sobre los procesos administrativos (ya sea a través de organizaciones civiles, la institucionalización de órganos internos de control con participación ciudadana o mediante el uso de los medios de comunicación masiva) se convierte en una condición necesaria de los mecanismos de legitimación social.

Aquí, la lucha social por la democratización de los gobiernos atiende a problemáticas muy específicas del aparato burocrático que aluden tanto a sus funciones operativas (prestador de servicios públicos, productor de bienes socialmente necesarios, administrador del erario público, entre otros) como a las políticas (sobre todo a la apertura de los esquemas de toma de decisión). En conjunto, la eficacia administrativa y la legitimidad política resumen en un acercamiento preliminar el reclamo democrático de la sociedad.

Más específicamente, la eficacia se concretiza en el aparato a través de una forma organizacional determinada que oferta un nivel de producto (bienes y servicios públicos) condicionado por la cantidad de recursos disponibles, pero avalado bajo las expectativas de productividad gubernamental que la misma sociedad se forma. La legitimidad, por otra parte, aunque en mucho responde a la eficacia de la organización, su determinante básico

está en el reconocimiento social a la pertinencia de las instituciones políticas.

En este punto es necesario hacer una disección más precisa sobre el sistema de gobierno municipal que, por lo menos estructuralmente, nos permita incorporar mayores elementos de análisis al problema de la burocracia y de sus nexos con el ejercicio democrático del poder. Primeramente debemos hacer una distinción conceptual. El esquema de gobierno y la organización burocrática representan a dos áreas diferentes de conocimiento de la administración pública que, sin embargo, se articulan y condicionan en la realidad, pero sin perder sus propias especificidades.

El esquema de gobierno está delimitado por el derecho constitucional, siendo las prácticas políticas -acuñadas en la cultura del sistema político- las que le imprimen ciertas particularidades. En el caso mexicano, el gobierno municipal se compone por dos poderes: el ejecutivo (presidente municipal) y el legislativo (cabildo). Formalmente, la gobernabilidad de los municipios debe atender tanto al órgano ejecutivo (burocracia) como al político (cabildo) en un marco de pluralismo partidista. La organización burocrática está contenida en el esquema de gobierno como el instrumento ejecutivo de las decisiones tomadas en el órgano político.

La división normativa de poderes, implícita en la legislación, ha sufrido distorsiones prácticas que emulan la

preponderancia del presidencialismo mexicano por sobre los demás poderes que componen al Estado. Esta distorsión en el equilibrio supuesto en la división de poderes permite que el ejecutivo municipal asuma, casi por completo, las potencialidades gubernativas de los ayuntamientos, lo que trasladado al esquema original reproduce la centralización y concentración del poder local en la figura del presidente municipal y, por ende, en su organización burocrática.

Este hecho imprime características particulares a la burocracia municipal, que contrastándolas con el modelo ideal propuesto por Weber para las burocracias modernas¹⁹, resulta parecerse más a una mezcla de ese modelo con el que se desprende del sistema de dominación carismático. En estos gobiernos, la capacidad de liderazgo (asumida por el presidente municipal) orienta el desarrollo y adaptación de la organización, en una especie de acto voluntarista que acusa a la "experiencia e instinto del líder" como la principal guía de conducta.

Lo anterior sitúa a la burocracia municipal dentro de un engranaje conceptual más complejo, en el que aparece no sólo como ejecutora sino, además, como tomadora de decisiones políticas. La

¹⁹ Dicho modelo acusa los siguientes rasgos: "1) Las atribuciones de los funcionarios son fijadas oficialmente, en virtud de leyes, de reglas o de disposiciones administrativas; 2) hay una jerarquía de las funciones, que están integradas en un sistema de mando tal que, a todos los niveles, las autoridades superiores controlan a las autoridades inferiores, y que es posible presentar un recurso contra las decisiones de una instancia inferior ante una instancia superior; 3) se consigna la actividad administrativa en documentos escritos; 4) las funciones presuponen un aprendizaje profesional; 5) el trabajo del funcionario exige que se consagre enteramente y sin reservas al cargo que ocupa; 6) el acceso a la profesión es al mismo tiempo acceso a la tecnología particular (jurisprudencia, ciencia comercial, ciencia administrativa...)" (Lefort, C. (1984), pág. 29).

neutralidad burocrática pierde validez al ser en la organización donde se concretizan los roles técnicos y políticos de todo el esquema de gobierno.

Bajo estas premisas, y para tener una idea más acabada de las potencialidades democráticas de estas organizaciones políticas, es necesario analizar el ejercicio del poder desde dos perspectivas: por un lado, como un acto de racionalidad burocrática (hacia dentro), y, por otra parte, como estructurador de la relación gobierno-sociedad (hacia fuera). Esta separación operacional del poder es importante ya que distingue dos procesos que, por lo regular, son tratados bajo agregados teóricos que impiden, primeramente, su identificación y, después, su articulación en el funcionamiento de las instituciones públicas.

Teóricamente, la lógica interna de las organizaciones con una estructura de poder vertical y jerarquizada -como la de los municipios- en términos reales se contraponen a los principios democrático-liberales acercándolas más a un modelo de corte autoritario; no obstante, la participación de estas organizaciones en un conjunto social, puede ayudar a democratizar al sistema político. ¿Cómo se pueden conciliar estas dos fuerzas contrarias que para Michells²⁰ resultaban conceptualmente imposibles de resolver en una fórmula común?.

²⁰ La evidencia empírica que muestra Martin Lipset (1987) contradice a la famosa "ley de hierro de la oligarquía" propuesta por Michells en la cual las oligarquías -en su caso partidarias- reproducían oligarquías más pequeñas que hacían imposible "alcanzar la democracia en las condiciones sociales de la modernidad" (en Villegas, G.F. (1986), pág. 52).

El poder, ejercido al interior de las organizaciones, genera un sistema administrativo de diferenciaciones que dota a las distintas dependencias de autoridad, recursos y acceso a la toma de decisiones en forma desigual. La inequidad estructural inherente al poder contiene por sí misma elementos desintegradores en la medida en que algunas partes se sienten desvinculadas de las funciones sustantivas o relegadas en el reparto de los recursos de la organización. Esta desintegración es contrarrestada por una serie de símbolos integradores²¹ que mantienen cohesionada a toda la estructura. Así, se crea un sistema de compensaciones en el que las fuerzas integradoras y desintegradoras se nulifican y le permiten a la organización funcionar aún a costa de las diferencias.

En las burocracias gubernamentales, el ejercicio del poder está, como ya dijimos, imbuido en un esquema de gobierno que condiciona la forma organizacional. De la capacidad de liderazgo, en los municipios, dependerá el grado de integración de la organización y la forma que ésta adopte dentro de una mezcla muy particular de recursos, funciones y autoridad.

La forma organizacional otorga al gobierno municipal ciertas capacidades objetivas que le permiten ejercer el poder hacia afuera del esquema burocrático. La relación gobierno-sociedad,

²¹ Estos símbolos integradores puede existir como parte de los objetivos de la institución o como consignas que cohesionan los intereses individuales con los de toda la organización. En el trabajo de Luna, M. (1985) se menciona que este tipo de análisis es propuesto en el trabajo de Clauss Offe argumentando que: "De hecho, el propósito de asociarse no es la representación de los intereses políticos de sus miembros, sino su disciplina y la creación de símbolos de integración" (126).

por tanto, estará influenciada por el tipo de organización que se adopte, pero a su vez, la relación también influirá en la forma de ésta en un proceso de retroalimentación que permitirá la adaptación progresiva de la estructura.

El poder ejercido hacia la sociedad, también generará diferenciaciones que se expresarán en la ubicación de clientelas y en la dotación desigual de recursos, privilegios y productos. Entonces ¿cómo debe entenderse el ejercicio democrático del poder público? Si consideramos, por un lado, que el modelo de democracia liberal aboga por la conservación de las libertades individuales y de los derechos políticos de las minorías, así como por el sostenimiento de un sistema económico justo y, por otra parte, que el poder se sostiene en un marco de diferenciación política, el problema de su conciliación estaría ligado a los límites que se impongan al sistema diferencial.

El ejercicio democrático del poder debe reducir las diferencias al grado que se garantice al máximo la sobrevivencia de los grupos opositores y de las clientelas sociales minoritarias. Por ello, las clientelas no estarán definidas en base a posiciones políticas sino a definiciones técnicas determinadas por las prioridades socio-económicas de la comunidad.

Tomando en cuenta que el nivel de diferenciación está directamente relacionado con la disponibilidad de recursos, podemos desprender las siguientes conclusiones formales: a mayor

cantidad de recursos menor será la diferenciación, por lo que el grado de escasez determinará, entonces, el grado de diferenciación. La forma organizacional, como una mezcla particular de recursos, podrá ofrecer un cierto nivel de producto (bienes y servicios públicos en el caso de los gobiernos) a la sociedad; ello, en un esquema democrático, nos permitirá evaluar la eficacia de la estructura en su relación con el nivel de legitimidad social inmanente a la función pública democrática. Dicha legitimidad estará caracterizada por el tipo de respuesta de las diferentes clientelas ante la aplicación de ciertas políticas públicas, en un abanico de posibilidades.

El esquema formal de análisis desarrollado en las páginas anteriores necesita introducir algunas restricciones derivadas del funcionamiento del sistema político en los municipios, y que nos dan los parámetros más precisos sobre la eventual transformación democrática de los ayuntamientos.

En primer lugar, resulta relevante mencionar que la sociedad políticamente activa no implica la existencia de un bloque homogéneo que en conjunto puntualice demandas comunes. La lucha política por los ayuntamientos, ya desde el terreno electoral, pone de manifiesto "el enfrentamiento de grupos sociales con demandas propias y excluyentes. Si bien los combates por el control de los ayuntamientos se desarrollan en el campo de la política, tal vez su politización no sea el punto de partida sino el de llegada. Porque la politización implica, paradójicamente,

incorporar y explicar el carácter social de los enfrentamientos, antes de arribar nuevamente a una lucha que es política porque asume las motivaciones e implicaciones de la disputa por el poder municipal"²².

En segundo término, el PRI y sus cúpulas corporativas imponen limitaciones importantes al colocar resistencias reales a la ruptura del gobierno municipal como reproductor de la burocracia local. Además, "el PRI ha estado obligado a presentar en cada municipio una opción de gobierno viable para el conjunto: no el conjunto armonioso de la igualdad ciudadana sino un conjunto antagónico, cuyas jerarquías pueden profundizarse bajo el gobierno propuesto. Porque ni el partido ni el municipio son elementos neutros que reflejan una determinada correlación de fuerzas, sino que las fracciones de la burguesía dominantes en la región recurren al PRI y al manejo del poder municipal para consolidarse y abatir posibles trabas al predominio de sus intereses"²³.

En tercer lugar, las prácticas electorales determinan la conformación del órgano político del ayuntamiento (cabildo) el que, por las ligas partidistas, lo obligan a mantener posiciones de subordinación con respecto al poder ejecutivo. A pesar de haberse incorporado recientemente el concepto de regidores de

²² López Monjardín, A. (1986), pág. 37.

²³ Idem, pág. 35-36.

representación proporcional, la pluralidad del cabildo se mantiene sólo en términos formales: las decisiones fundamentales siguen siendo conducidas por la "mayoría" que en todos los casos corresponde al mismo origen partidista de la burocracia municipal.

Resumiendo podría decir que los límites del sistema político reducen la potencialidad del cambio impulsado por la sociedad. Además, aunque el activismo político social promueve la formación democrática del poder, la lógica burocrática puede impedir la solidificación de la transformación gubernamental y, por consiguiente, la democratización del ejercicio del poder público.

Hasta aquí sólo hemos querido presentar algunos elementos teóricos, formales y funcionales que condicionan la tendencia de cambio burocrático, aún a pesar de la redefinición del contexto social caracterizado por la efervescencia política ciudadana. En lo sucesivo introduciré al cuadro de análisis, dos elementos que forman parte importante del marco conceptual que, en la perspectiva del trabajo, permean la transformación burocrática municipal.

2) La descentralización y la burocracia municipal.

Como ya vimos rápidamente, en el caso de los gobiernos municipales, los límites a sus capacidades gubernamentales derivadas del funcionamiento del sistema político, de su

naturaleza burocrática, de su estructura de gobierno, de su relación con otras instancias gubernamentales y de sus recursos limitados, restringen su vocación democrática. A pesar de que los constituyentes de 1910 le concedieron la categoría de "municipio libre" a este nivel de gobierno, esa libertad ha sido condicionada desde su nacimiento. "Los propósitos del Congreso Constituyente de Querétaro en materia de libertad municipal se han visto frustrados, en la medida en que no fue posible asegurar una fuente de ingresos propia para las corporaciones locales. Por otra parte, la esfera de competencia del municipio está generalmente circunscrita a un régimen de facultades expresas considerablemente reducidas. Hay, por último, una serie de controles establecidos en las constituciones de los estados, y reiteradas en las leyes orgánicas respectivas, que significan una supeditación total del municipio a los órganos centrales en materia electoral, financiera, política y legislativa"²⁴.

No obstante las modificaciones constitucionales de 1983 en materia municipal (art. 115), los gobiernos locales se siguen enfrentando a marcos normativos, económicos, políticos, sociales y técnicos que les impiden ejercer, con amplia libertad, el poder que la representación política les concedió en la contienda

²⁴ Gamas Torruco, José, "El Marco Jurídico del Municipio Mexicano", citado en R. Jiménez-Ottalengo y J. Moreno Collado, Los Municipios de México, UNAM, México, 1978, pag. 121. En López Monjardín, Adriana (1986), pág. 34.

electoral. La descentralización²⁵ política de los municipios, entendida como un proceso en el que el Estado centralista incorpora a los órganos originarios de poder (que en última instancia se representan en el ciudadano) a la toma de decisiones públicas trascendentales de la comunidad, aún continúa siendo una utopía deseable.

A pesar de ello, la reforma municipal incorpora nuevas variables a la capacidad de gobierno de los municipios, dándoles posibilidades para ejercer su poder político con ciertos grados de libertad, pero sin romper con el esquema centralista del Estado mexicano.

La descentralización, como proyecto del Estado, intenta dar un nuevo contenido al perfil de la administración municipal a través de la transferencia de funciones, recursos y facultades. Formalmente, "la descentralización es tarea política porque: implica una reordenación de la actividad del Estado; reconoce a la participación de la población como condición y objetivos de la

²⁵ Teóricamente no existe un criterio definido que nos indique que existe relación biunívoca entre descentralización y democracia. Al respecto, la revisión teórica de Gil Villegas (1986) arroja las siguientes conclusiones: "1) La democracia y la descentralización son dos nociones que no se implican recíprocamente en el plano sistemático-conceptual, aún cuando puedan coincidir en circunstancias históricas y sociales particulares. 2) La democracia no es una variable dependiente ni de la centralización ni de la descentralización (...) 3) La coincidencia de democracia con descentralización se ha dado en aquellas instancias históricas en que se contó con una estructura originalmente descentralizada, no creada por ningún proyecto de gobierno o planificación premeditada. La centralización es muy fácil de obtener pero la descentralización resulta tarea muy difícil una vez que el Estado nacional se ha configurado centralmente (...) 4) La aplicación de un esquema deliberado de descentralización a partir de una organización estatal centralizada corre el riesgo, previsto por el enunciado de la "ley de hierro de la oligarquía" de Michells de que se fomente no la creación de organizaciones democráticas sino de pequeñas estructuras oligárquicas a servicio de intereses autoritarios. Para Weber la solución a esa ley se basa en el fortalecimiento de las instituciones parlamentarias como el medio más adecuado para crear y mantener una organización pluralista, que logra dinamizar el funcionamiento global de un sistema democrático (...) 7) La descentralización administrativa puede llegar a ser una necesidad deseable desde el punto de vista de la eficiencia y otros criterios instrumentales. Pero, en tal caso, no debe confundirse con los principios y objetivos de un proyecto democrático" (64-67).

descentralización. Como opción democrático-participativa (...) acerca a los gobernantes y a la comunidad. La participación que la descentralización incorpora implica activación y movilización colectiva para lograr las tareas del desarrollo nacional (...) es una fórmula para enriquecer nuestra democracia y ampliar la legitimidad del régimen; es reorientar las fuerzas políticas en torno a un proyecto común"²⁶.

Para Enrique Provencio (1988), la descentralización es "una respuesta a la concentración" política del Estado y que se ubica en varios órdenes del quehacer público local. "Estos pueden agruparse en los siguientes: administrativos (mayor eficiencia, acercamiento de los servicios a la población, mejor coordinación entre los niveles de gobierno), políticos (respuesta a demandas de poder local, impulso a la participación, recuperación del apoyo popular), económicos (cambios para refuncionalizar el sistema económico, movilización de recursos locales, adecuación del sector público para nuevas etapas de acumulación) y valorativas (hacer efectiva la democracia, por ejemplo)."²⁷

Desde esta perspectiva -es decir, la oficial- pareciera que la descentralización se introduce de lleno al proceso de democratización del sistema político al permitir: "a) (la) ampliación del campo de los derechos y libertades, b) (la)

²⁶ SPP, "Estrategia de descentralización de la vida nacional", citado en Enrique Provencio (1988), pág. 247.

²⁷ Provencio, E. (1988), pág. 247.

progresiva incorporación de los sectores excluidos o marginados de las instituciones representativas y c) mayor control y participación populares en la actuación de las administraciones públicas"²⁸.

En referencia a los municipios, el proyecto descentralizador pretende -Provencio (1988)- hacerlos menos dependientes de las legislaturas locales, pluralizar la composición del cabildo, incrementar los recursos financieros, estimular la participación ciudadana y desburocratizar a sus gobiernos.

Con ello, la descentralización intenta romper con algunas rigideces y prácticas del sistema político que, como ya mencionamos, limitan las transformaciones burocráticas en los municipios. Particularmente, la pluralidad del cabildo afectaría directamente el esquema tradicional de gobierno, reforzando las funciones políticas de ese órgano y consolidando sus facultades en la toma de decisiones relevantes para la comunidad y en la vigilancia de la función pública. El ejecutivo municipal encontraría en el cabildo un contrapeso responsable a la definición unilateral de las políticas locales.

El incremento de los recursos, por otra parte, tendría influencia decisiva en la forma organizacional al permitirle, en términos objetivos, adecuarse a los ritmos de cambio que la sociedad marca, incrementar el nivel de producto ofertado y, por

²⁸ Jodi Borja, "Descentralización: una cuestión de método", citado en Provencio, E.(1988), pág. 246.

consiguiente, disminuir los grados de diferenciación técnica en la definición de las clientelas sociales.

El estímulo a la participación ciudadana en las actividades gubernamentales, especialmente en las que se refieren a los sistemas de planeación y control municipal, se dirige a ampliar el rango de posibilidades en las que la sociedad puede incorporarse al ejercicio del poder público. Sin romper con la lógica corporativa, este objetivo abre la posibilidad de la concertación social bajo una lógica distinta, permitiendo la integración de algunos sectores marginados de las instituciones y cúpulas oficiales al espacio de acción gubernamental. Por su parte, la desburocratización si bien reclama la participación ciudadana, ésta se dá como una consecuencia tanto de la adecuación de la forma organizacional como de la integración ciudadana a las funciones operativas de la municipalidad. La desburocratización, por tanto, apela a la sustitución del esquema de gobierno tutelar por otro en el que la ciudadanía coparticipe, en un marco de concertación, en la solución de sus problemáticas particulares.

Con estas premisas, la descentralización ofrece a una sociedad políticamente activa y a un gobierno con vocación democrática elementos de apoyo para flexibilizar las estructuras políticas tradicionales e inducir cambios importantes en la conformación del esquema de gobierno y en el comportamiento del aparato burocrático. Debo aclarar que los propósitos de la

descentralización y sus efectos sólo han sido expuestos en forma nominal. Precisamente uno de los fines centrales del análisis es evaluarlos en el caso concreto de Cd. Juárez.

Finalmente, agregaré un elemento más de carácter coyuntural que refuerza el horizonte de las transformaciones esperadas en los procesos de transición burocrática.

3) La ruptura política: la oposición en los gobiernos municipales.

La historia de los gobiernos municipales en nuestro país, hasta antes de la década de los ochentas, presentaba un estado casi generalizado en el que se había mantenido una continuidad más o menos estable por la opción oficialista; a partir de ese momento, la lucha por los ayuntamientos ha ido en ascenso (López M., A. (1986)) y se ha expresado, en algunos casos²⁹, en rupturas a esa línea de continuidad gubernamental trazada por el PRI.

La oposición (en este caso panista) como gobierno ofrece, por lo menos en la especulación nominal, un panorama de transformaciones que confluyen en modificaciones sustanciales no sólo a nivel del aparato público. Además, induce fracturas en el sistema político local y recontextualiza el contenido de su

²⁹ Esto no quiere decir que anteriormente no hayan obtenido triunfos electorales la oposición en los municipios. Lo que sí quiere decir es que a partir de la década de los ochentas el ascenso de la oposición en ellos fue más evidente e importante para la estabilidad del sistema político mexicano.

relación con la sociedad.

En un primer momento, la interrupción en la reproducción de las burocracias locales permite al aparato como posibilidad readecuarse promoviendo una reforma interna (forma organizacional, asignación de recursos, etc.) que garantice la eficacia de la actividad pública, en un contexto de recursos limitados y demandas sociales crecientes. En la perspectiva democrática, además de la eficacia, los ayuntamientos de oposición necesitan limitar la preponderancia del ejecutivo, reconociendo la constitución plural del cabildo y las funciones de éste como el cuerpo colegiado que representa los intereses de la comunidad. La legitimidad de los mecanismos de toma de decisión son un fragmento sustancial en el reclamo democrático de la sociedad.

La fractura que se produce con el esquema corporativo oficial, en una sociedad políticamente activa, debería ampliar la gama de actores, instituciones y grupos sociales que se introducen a la dinámica gubernamental. De alguna manera, se abren espacios de lucha política que evitan las rigideces de los rituales y procedimientos cupulares tradicionales.

A manera de síntesis, se podría decir que la confluencia histórica de los tres puntos problemáticos ya analizados y el reconocimiento de su existencia en un espacio determinado, sin olvidar las restricciones propias del sistema político, ejercen presiones muy importantes a la potencialidad y dirección del

cambio gubernamental. Este cambio, si bien se concentra en las transformaciones estructurales del aparato público, también se concretiza en la relación de éste con el cuerpo social, modificando el contenido de la misma, en un espectro de opciones que se suman a las endeble estructuras corporativas.

El ascenso de una sociedad políticamente activa que reclama apertura democrática, la descentralización como una opción oficial a esas demandas sociales y la ruptura de la continuidad gubernamental como una oportunidad concreta de cambio político, requieren de una evaluación específica en su traducción como ejercicio de poder público.

Delimitación espacial e hipótesis.

Para los requerimientos teórico-analíticos de la investigación, el caso de Cd. Juárez ofrece la posibilidad de observar en un espacio perfectamente definido las transformaciones gubernamentales que se producen por las tres grandes fuerzas del cambio político. En este municipio, desde principios de los ochentas se pudo constatar la existencia de una sociedad que no se resignaba a jugar un papel pasivo en su relación con el aparato de gobierno. La crisis económica y la nacionalización bancaria de finales de 1982, reforzaron la pérdida de legitimidad (o crisis de confianza, según los empresarios) en el Estado mexicano. En Cd. Juárez, conjuntamente con algunos factores

locales, esa ilegitimidad que se extendió a todo el sistema político aceleró la movilización social y, en la coyuntura electoral de 1983, propinó la primera derrota al PRI llevando a la presidencia municipal al candidato panista Francisco Barrio Terrazas, cuya importancia política ya se había hecho manifiesta en las filas empresariales y en los grupos conservadores de la comunidad.

A la par de estos acontecimientos, el Estado mexicano impulsaba a la descentralización como parte de un paquete mayor (la reforma política) que pretendía introducir paliativos a los reclamos democráticos de la sociedad. En el ayuntamiento de Cd. Juárez ambos sucesos, en conjunto, tuvieron traducciones específicas que se concretaron en la instauración de un gobierno de oposición que, a manera de hipótesis, introduciría cambios relevantes en el aparato público tendentes a modificar las prácticas autoritarias del sistema político.

Eficacia administrativa y legitimidad política serían los retos más importantes de un gobierno de oposición que, en la consecución de un proyecto de largo alcance, resultan imprescindibles para la continuidad de su opción como poder público. La democracia³⁰, en suma, sería el objetivo último de la transformación político-administrativa del ayuntamiento.

³⁰ Para efectos de este trabajo retomaremos la definición de democracia de Sartori, según la cual "es un procedimiento y/o mecanismo que: a) genera una poliarquía abierta cuya concurrencia en el mercado electoral b) atribuye el poder al pueblo y c) específicamente hace valer la responsabilidad de los líderes para con los liderados" (Citado en: Bobbio, N., (1990), pág. 16).

En 1986, la efervescencia política local experimentó una nueva cresta³¹ y en las elecciones de ese año sólo quedó un malestar generalizado en medio del cual nuevamente el PRI, en la personalidad de Jaime Bermúdez Cuarón -también empresario pero no líder político- retomó la jefatura de la administración municipal. La trayectoria de los cambios esperados para este gobierno, con todo y las limitaciones que su pertenencia a una burocracia determinada le imponían, hacían pensar, también a manera de hipótesis, que continuaría la línea en el perfeccionamiento del proyecto democrático impulsado por la sociedad e iniciado por el panismo desde 1983 a través de una reforma integral a la estructura burocrática municipal.

Objetivos.

A partir de las consideraciones vertidas a lo largo de este apartado y tomando en cuenta la líneas hipotéticas trazadas, el objetivo central de la investigación consiste en analizar las transformaciones político-administrativas que instrumentaron los dos ayuntamientos posteriores a 1983 en Cd. Juárez, en los cuales confluyeron el ascenso de una sociedad políticamente activa, el proyecto descentralizador de la federación y la ruptura en la continuidad gubernamental por parte de una misma opción

³¹ Una explicación más detallada de los acontecimientos electorales de la entidad está contenida en el trabajo de Alberto Aziz (1990a).

partidista.

Con el propósito de establecer los parámetros de comparación entre uno y otro periodo, es decir antes y después de 1983, se estudiará, bajo variables semejantes, al ayuntamiento inmediato anterior a ese año, a fin de tener un acercamiento preliminar al estado de cosas que privaba en la actividad pública de los gobiernos priístas hasta la llegada de la oposición.

En un continuum histórico, el trabajo pretende estudiar en un lapso de nueve años (1980-1989) a tres ayuntamientos cuyas características específicas nos permitirán evaluar los cambios político-administrativos atribuibles, tanto a condiciones coyunturales como estructurales, inmersos en un contexto caracterizado por la crisis política (de legitimidad) y económica. Estos cambios serán analizados, puntualmente, en tres aspectos del aparato burocrático municipal:

a) Organización: se trata de observar en ese periodo los cambios en la estructura administrativa bajo la premisa teórica de la permeabilidad de la burocracia, en un proceso de adaptación que se caracteriza por la adecuación perfectible de la organización a los requerimientos y reclamos sociales. Con ello, y tomando en cuenta a la forma organizacional como una mezcla particular de recursos (técnicos, financieros y humanos), sobresale en este punto el problema de la eficacia de los ayuntamientos en cuanto a su potencialidad para ofertar un nivel de producto (bienes y servicios públicos) determinado por sus

disponibilidades efectivas en un ambiente altamente restrictivo.

b) Finanzas municipales: este espacio de la administración resulta fundamental para deslindar, por un lado, los efectos económicos atribuibles directamente al proyecto descentralizador del Estado y, por otro, para reconocer la capacidad objetiva del municipio (en términos financieros) para fincar reformas trascendentales a su forma organizacional. Asimismo, con el análisis de las finanzas se pueden apreciar cambios importantes en la administración de los recursos sociales, los que indicarán niveles de eficacia de la organización ante cambios en el monto y composición de los ingresos públicos.

c) Relaciones con la sociedad: este apartado se orientará a investigar los efectos que se produjeron en la relación gobierno-sociedad debido tanto a los cambios organizacionales como a las transformaciones en el ambiente local (el activismo político de la sociedad) y nacional (la descentralización). Las formas de organización instrumentadas por el ayuntamiento y la recuperación de la participación ciudadana en los mecanismos de planeación, evaluación y control de la acción pública nos ofrecerán indicadores sobre la permeabilidad social de las burocracias ante la emergencia del activismo político de la sociedad. Por otra parte, el nivel de legitimidad será evaluado dentro de este apartado como parte de las reacciones de los sectores sociales ante las políticas públicas dirigidas exclusivamente en la escala municipal.

Estrategia de Investigación.

El caso de Cd. Juárez ofrece la posibilidad de comprobar empíricamente la permeabilidad burocrática de un gobierno municipal ante una realidad que si bien ofrece restricciones importantes, también proporciona elementos suficientes para la dinamización de los procesos de cambio dentro de una perspectiva democrática.

La estrategia de investigación desarrollada atiende, en primer lugar, a la diferenciación que se presenta en dos periodos de tiempo cuyos parteaguas irrumpen el escenario municipal en 1983, dándoles a cada lado del espectro condicionantes diferentes y, por consiguiente, perfectamente diferenciables. En segundo término, al extender el análisis a una tercera administración (86-89) permite, además de contrastar las particularidades del cambio en el lado común del espectro bajo opciones partidistas e ideológicas distintas, el reforzamiento de las conclusiones dentro de una tendencia de cambio burocrático de más largo alcance a nivel local, e incluso regional.

En base a ello, la estructura argumentativa de la investigación se dividirá en tres grandes apartados:

Primero: análisis del ayuntamiento 1980-1983. Aquí solamente se busca mostrar, a manera de referencia, la organización, los recursos financieros y la estructura social que prevalecían en los gobiernos municipales juarenses hasta antes de la confluencia

histórica de los tres acontecimientos que modificaron en 1983 el contexto local y nacional de las municipalidades.

Segundo: análisis de los dos ayuntamientos que se ubican en el periodo que va de 1983 a 1989. Retomando el cuadro que resulte del punto anterior, y a partir de los condicionantes inherentes al nuevo contexto, se contrastarán las modificaciones estructurales que se incorporen al ejercicio público por parte de las dos burocracias políticas de estos gobiernos recuperando, como elementos de comparabilidad, a los mismos espacios político-administrativos señalados en los objetivos específicos de la investigación.

Tercero: en este apartado se intentarán definir las líneas de cambio proyectables a las burocracias municipales en una trayectoria de mediano alcance y dentro de una perspectiva democrática, considerando los resultados obtenidos y esperando modificaciones a los escenarios locales, regionales y nacionales.

Debido a que nuestro objetivo central consiste en observar la transformación burocrática del municipio de Cd. Juárez en un periodo de 9 años, hemos decidido centrar los esfuerzos de la investigación en tres aspectos (o variables) representativos de la capacidad gubernamental de los ayuntamientos que, directamente, explicarían los cambios atribuibles a la forma burocrática del aparato.

Esquemáticamente el análisis operativo del aparato de gobierno municipal, bajo los criterios de esta investigación,

quedaría de la siguiente manera:

CONCEPTO	VARIABLES	INDICADORES	EXPRESIONES (Productos y Reacciones)
BUROCRACIA MUNICIPAL	Aparato de Gobierno	-Estructura Orgánica -Eficacia = Productividad -Toma de decisiones	Eficacia
	Finanzas Públicas	-Política de Ingresos (Estructura y Política) -Política de Egresos (Estructura y Política)	Nivel de Legitimidad del Gobierno Municipal
	Estructura Orgánica Extensa	-Formas de Organización -Direccionalidad -Canales de Comunicación -Actores -Legitimidad	Legitimidad

A través de las tres variables y los indicadores que se desprenden de ellas, la investigación buscará explicar los cambios burocráticos de cada uno de los ayuntamientos y sus repercusiones en el cuerpo social. Los espacios de gobierno seleccionados como variables atienden a dos fragmentos del ejercicio del poder público: el primero, como racionalidad burocrática (al interior del aparato) y, el segundo, como esquema de integración hacia la sociedad.

Al integrar en un mismo análisis esas dos partes del poder ejercido por el órgano de gobierno, podremos captar no sólo la transformación burocrática de la institución como un hecho que responde exclusivamente a factores intraorganizacionales, además, estaremos en posibilidad de interpretarla a través de la reacción social, es decir, mediante el nivel de legitimidad que alcanza la puesta en marcha de políticas públicas concretas.

En el caso de la legitimidad existen límites empíricos muy importantes para poderla captar directamente. Por ello, utilizaremos mediciones indirectas tales como el grado de rechazo social ante ciertas políticas municipales o el nivel de demanda de servicios públicos. En resumen, se trata de evidenciar, por un lado, la base social del ayuntamiento y, por otra parte, el nivel de eficacia del aparato ante la perspectiva que la sociedad se forma de la productividad gubernamental. En conjunto, estas dos vías de análisis nos permitirán acercarnos a los parámetros de la verdadera legitimidad de los ayuntamientos.

Con esta estrategia de investigación estaremos cubriendo a las dos fuerzas que irrumpen el escenario gubernamental de la municipalidad con direcciones que, teóricamente, son contrarias y excluyentes. Por un lado la democratización de la estructura de gobierno como proyecto social; por otra parte, la burocratización como una necesidad técnica de los aparatos públicos, que obliga a una contrastación empírica que nos defina la línea de cambio gubernamental permisible a una perspectiva democrática.

Fuentes de Información.

Para el análisis de las tres administraciones municipales se diseñó una estrategia de información que tuvo dos grandes apartados: primeramente se recurrió a la utilización de fuentes de información directa, sobre todo, de materiales elaborados por

cada uno de esos gobiernos y en entrevistas con actores principales. En un segundo momento, en forma complementaria, se recopilaron datos de fuentes secundarias que, para algunos objetivos, se convirtieron en los únicos materiales disponibles para la constatación empírica de los argumentos.

Dentro de las fuentes directas se encuentran los informes anuales y semestrales (en el caso de Francisco Barrio) de gobierno, leyes de ingresos y presupuestos de egresos municipales, documentos estadísticos de la municipalidad, reglamentos municipales, planes y programas de gobierno municipales y estatales, publicaciones periódicas de los ayuntamientos (revista "Avances" del ayuntamiento panista), manuales administrativos y entrevistas directas con funcionarios y exfuncionarios municipales.

Las fuentes secundarias que se pretendía usar en un primer momento como complementarias, en muchos casos se convirtieron en fuentes únicas de información dada la escasez, inmanejabilidad o imposibilidad de acceso a los materiales en los archivos oficiales de la municipalidad. En esta estrategia se revisó, seleccionó y clasificó la información hemerográfica de cinco periódicos locales en el periodo que comprende la investigación, es decir, de 1980 a 1989. Al mismo tiempo se concentró la producción bibliográfica producida hasta el momento, en referencia a la historia, a los procesos electorales y algunos aspectos relevantes de las administraciones municipales, así como

algunas entrevistas dirigidas a académicos de la localidad.

Como se podrá observar en la lectura del trabajo, dichas fuentes (directas e indirectas) se entremezclaron en cada uno de los apartados permitiendo corroborar la fidelidad de los datos o reforzar los huecos informativos que se fueron presentando en el transcurso de la investigación.

Características Físicas, Económicas y Demográficas de Cd. Juárez.

Cd. Juárez se encuentra situada en la parte norte del estado de Chihuahua, en la región fronteriza de nuestro país colindante con la ciudad de El Paso, Tex., E.U.A. A una altura de 1167 mts. sobre el nivel del mar y con una superficie de 4853.8 km², Cd. Juárez se erige como uno de los centros urbanos e industriales más importantes no sólo del estado sino, además, de la República.

La posición estratégica que adquirió a finales del siglo pasado como un lugar de paso obligado hacia los Estados Unidos convirtió a esta ciudad en un foco de atracción -de población y capitales- que poco a poco la fueron conformando en un conglomerado urbano industrial complejo, con grandes potencialidades como productor regional de bienes y servicios. En las últimas cuatro décadas el explosivo crecimiento de esta ciudad se explica a través del aumento poblacional: a partir de

1950, Juárez se colocó como el primer centro poblacional de Chihuahua al superar al número de habitantes que residían en la capital del estado (131,308); para 1960 la población llega a 276,995; en 1970 a 426,135 y en 1980 a 663,094. En las cuatro décadas mencionadas la tasa de crecimiento siempre fue superior al promedio nacional (1950-1960 = 7.75%; 1960-1970 = 4.35%; 1970-1980 = 4.57%)³². Para 1987, según la Encuesta Socioeconómica Anual de la Frontera (ESAF), realizada en ese año por El Colegio de la Frontera Norte, arroja una población de 860,474 habitantes. Con una proyección, en 1990, Cd. Juárez tendrá 962,135 habitantes.

Lo anterior, coloca a Juárez dentro de las 10 primeras ciudades del país en cuanto a población, concentrando al 18% de la gente que habita la frontera norte; asimismo, industrialmente ocupa el segundo lugar en número de plantas maquiladoras en toda la frontera con 250 establecimientos (en 1988), siendo superada únicamente por Tijuana, B. C., que alberga a 373 empresas.

Al interior, la estructura económica del municipio muestra una concentración (54.5% de la PEA) hacia los sectores manufactureros y comerciales; sin embargo, las actividades de construcción y de servicios también ocupan un lugar importante en la composición económica (37.2% de la PEA) de la localidad. Particularmente, la maquiladora absorbe (para 1987) el 30.1% de

³² Datos tomados de: "Perfil Socioeconómico Municipal (Compendio Estadístico)". Cd. Juárez, Chih.: H. Ayto. 1983-1986, 1985, pág.10.

la PEA, seguida por el comercio con 16.7%, industria de la transformación con el 7.7% y la construcción con el 5.9%³³.

En 1986, la tasa de desempleo se redujo al 0.85% de la PEA (en 1983 era de 10.34%), observando una tasa de ocupación global del 36.77%³⁴. En 1984, el PIB municipal de Cd. Juárez fue el más alto en relación al registrado en los demás municipios fronterizos, con un valor de 143,966 millones de pesos³⁵.

Para algunos investigadores³⁶, Cd. Juárez se clasifica como de baja marginación con respecto a los municipios que se ubican a lo largo de la frontera norte; no obstante ello, la acelerada concentración de población -producto de las migraciones y del crecimiento natural- ha generado serios problemas urbanos. De acuerdo a los resultados de la ESAF-87, el 17% de las viviendas en la ciudad no cuentan con agua potable, situación que se agrava para el estrato socioeconómico más bajo donde la carencia del servicio llega a ser del 72%. Además, según el jefe del Departamento de Planeación del Municipio (1983-1986), Miguel Argomedo Casas, en el municipio "hay pavimentación en el 40 por ciento de las colonias y lo existente requiere reciclaje en un 60 por ciento. Un 20 por ciento de la vivienda construida es de

³³ Datos tomados de: Encuesta Socioeconómica Anual de la Frontera 1987, Cd. Juárez: El Colef.

³⁴ Tomado de: "Cd. Juárez en cifras". Cd. Juárez, Chih.: Desarrollo Económico de Cd. Juárez, 1987, pág. 48.

³⁵ Nolasco, M. (1989), pág. 212.

³⁶ Zenteno, René y Cruz, Rodolfo (1987).

origen institucional, el 28 por ciento de las compras se hace con crédito y el 70 por ciento es autoconstrucción sin política de apoyo ni orientación alguna"³⁷. Para algunos observadores, en la actualidad el déficit de vivienda en la ciudad es de aproximadamente del 40%.

A pesar de que en Cd. Juárez, como en la mayoría de los municipios fronterizos, los niveles de ingreso de la población superan a los registrados en el resto del país, esto no se ha traducido, como afirma Tonatiuh Guillén (1988), en mejores niveles de bienestar social. En este sentido, la población juarense se enfrenta a un tipo de marginación social que se expresa fundamentalmente como "marginación de servicios públicos, que afecta en especial a la población de menores ingresos y que se extiende a amplios sectores de ingresos medios".³⁸

Según los índices de urbanización³⁹ este municipio observa un rezago del 6% en relación al dato obtenido en una ciudad del centro de la república (Aguascalientes), donde los niveles de ingreso son inferiores en un 35% con respecto a los de Cd. Juárez. Ello se agrava en los estratos sociales de menores ingresos, siendo la distancia de la urbanización entre una ciudad y otra de casi el 13% para esos grupos poblacionales. En ese

³⁷ Lau, R., (1985) pág. 9.

³⁸ Guillén López, T. (1988), pág. 18.

³⁹ Este índice fue construido por Guillén, T. (1988), basado en los datos de la ESAF 85 "sobre disponibilidad de electricidad, agua y drenaje en la vivienda entrevistada" (18).

mismo sentido, según la ESAF 87, en el estrato III (menores ingresos) el analfabetismo llega a ser del 6.1, además de que el 31% de la población juarense no cuenta con servicios médicos públicos.

Como se puede ver, en este municipio confluyen dos fuerzas contrarias que permiten distinguir, por un lado, un acelerado crecimiento económico impulsado por las políticas centralistas de la federación (apertura económica -zona libre-, maquilización de la frontera -PIF- y el PRONAF) y, por otro, una caída abrupta en los niveles de bienestar social que se reflejan en reducciones dramáticas en calidad y cantidad ofertada de educación, salud, vivienda, servicios públicos, etc. El desarrollo esgrimido exclusivamente en términos de industrialización, arroja en Juárez un saldo negativo en su correlato social ampliando los grupos de población marginada de los beneficios de ese crecimiento.

Esta situación, conjugada con los factores desprendidos del contexto de crisis nacional (devaluaciones, inflación, recesión económica, etc.), ha provocado la ampliación de la brecha entre los extremos sociales, polarizando la lucha política al interior del municipio. El surgimiento de grupos como el Comité de Defensa Popular (CDP) explica este fenómeno en la medida que hace patente la magnitud de la lucha de clases expresada en las pugnas por la tierra para vivienda entre la oligarquía terrateniente y los sectores sociales económicamente débiles.

Los rezagos sociales y urbanos han alcanzado tal magnitud

que parece prácticamente imposible ofrecer una solución integral desde la esfera municipal. La federación y el estado tampoco parecen tener (por lo menos hasta antes de 1983) la decisión de inducir el desarrollo social de la municipalidad en base a esquemas de planeación que recuperen la inquietud de la comunidad, reconozcan las inequidades y resarzan los daños provocados por las improvisaciones en la implantación de políticas públicas centralistas.

Entre tanto, Cd. Juárez se debate entre los destellos de un supuesto progreso económico⁴⁰ y la profundización de los desequilibrios sociales. En la balanza, los costos y los beneficios parecen redundar en la perpetuación e incremento de los rezagos sociales y en la solidificación de un sistema económico injusto, en el que resultan mayormente beneficiados la oligarquía terrateniente (por la venta o renta de la tierra para uso residencial o industrial), el capital comercial (por el auge de este sector en relación al crecimiento poblacional y en cuanto al programa de importación de "artículos gancho") y, muy especialmente, el industrial maquilador (por su forma de inserción en la economía: excensión de impuestos, sin grandes controles gubernamentales -para la contaminación, por ejemplo- y con una fuerza de trabajo abundante y barata).

⁴⁰ Para los defensores de este tipo de crecimiento económico el mejor indicador del desarrollo es la disminución en la tasa de desempleo, lo cuál sólo encubre los rezagos sociales inherentes a un proyecto económico no integrado a un contexto injusto e inequitativo.

"No se puede concluir sino que el modelo de desarrollo fronterizo ha descuidado en extremo la planeación urbana, especialmente en aspectos relativos a las condiciones de vida de la población de menores ingresos"⁴¹.

I. El Fin de la Tradición Gubernamental (1980-1983).

He denominado a este primer apartado "el fin de la tradición gubernamental" porque se refiere al análisis de la última de las administraciones municipales priístas en Cd. Juárez a la que tocó presenciar cuatro hechos fundamentales: a) La gestación y aprobación de la reforma municipal, b) el primer triunfo de un ayuntamiento presidido por un miembro del Partido Acción Nacional en la localidad, c) el surgimiento y agudización de la crisis económica y la pérdida de legitimidad nacionales, y d) el ascenso de una sociedad que reclamaba espacios democráticos de participación política.

Aunque esta panorámica novedosa no modificó directamente el

⁴¹ Guillén L., T. (1988), pág. 18.

rumbo de este ayuntamiento, sí contribuye, en la perspectiva del análisis, a establecer puntos de comparación no sólo entre dos organizaciones partidistas distintas sino, además, entre dos periodos gubernamentales que son divididos por la decisión federal de retribuirle a los municipios una parte menor de la autonomía relativa que la Constitución de 1917 les confiriere.

Por lo menos en el marco normativo, la Reforma Municipal marca el comienzo de una etapa que se diferencía de la anterior porque sienta las bases para el establecimiento de gobiernos municipales menos dependientes de las decisiones federales y estatales. En sí misma la reforma, como expresión municipal del proyecto descentralizador del Estado mexicano, sería un objeto de estudio específico que distinguiría una etapa de la otra, dadas las modificaciones normativas que propone en cuanto a la redefinición del federalismo mexicano.

Operativamente, el análisis de este ayuntamiento pretende ubicarnos en las prácticas de gobierno que, desde la institucionalización de la Nación, permanecieron como una constante no sólo en Cd. Juárez sino que, además, se extendieron a gran parte del país, debido a que estas prácticas respondían preponderantemente a la lógica que emana de las condiciones de subsistencia del sistema político mexicano.

"El régimen político y la administración pública continúan funcionando con las mismas estructuras y mecanismos de los últimos 40 años sin haberse adaptado a las condiciones novedosas.

La población se ha urbanizado con rapidez sin que se haya cobrado conciencia de sus significados e implicaciones para las políticas gubernamentales; la planeación y la reflexión (van) a la zaga del proceso. Las recientes derrotas del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en las elecciones legislativas de 1985 y las de 1983 en varios municipios chihuahuenses, revelan ese 'descuido', o exceso de confianza, de la política oficial para mantener su monopolio de poder. Ciudad Juárez pasó a manos del Partido Acción Nacional (PAN) en 1983 y lo mismo pasó en Chihuahua, Delicias, Camargo, Parral y Meoqui (y Jiménez), mientras que en Cuauhtémoc fue para el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) y Zaragoza para el Partido Socialista Unificado de México (PSUM). Los descalabros se produjeron en los centros urbanos más importantes, fenómeno que, por su puesto, entraña un significado político que exige observación permanente".⁴²

Si bien las derrotas electorales del PRI en los municipios chihuahuenses no acusan directamente como causa a las rigideces político-administrativas de los ayuntamientos, la lucha política por esos espacios de poder público manifiesta en los comicios, nos proporciona indicadores claros del retiro del apoyo ciudadano a la opción de gobierno que, por muchos años, ocupó el plano estelar.

⁴² Lau, Ruben (1986), pág. 9-10.

Por ello, la intención fundamental de este capítulo es presentar el cuadro de gobierno municipal que privaba dentro de la tradición que impuso el sistema político, a través de su partido, el Revolucionario Institucional, hasta antes de los parteaguas históricos que se conjuntaron en 1983.

I.1. Estructura Orgánica y Gobierno Municipales.

a) Estructura administrativa.

La forma organizacional que adoptó este ayuntamiento priista se encontraba ligada a la historia de las administraciones que la precedieron por varias razones: la primera de ellas se refiere a los límites comunes que la Constitución General de la República y las leyes reglamentarias imponían hasta ese momento a la instancia municipal y que se reflejaban concretamente en restricciones financieras (ingresos) y político-administrativas (funciones). La segunda, por las prácticas que se incrustaron en el sistema político mexicano y que moldearon el esquema de gobierno municipal de tal forma que el ejecutivo (y su burocracia) concentró y centralizó el poder político y administrativo de la municipalidad. Tercero, por el origen partidista (PRI) cuya forma de estructuración interna (corporativista) condicionaba los procesos de regulación gobierno-sociedad. Cuarto, por la continuidad en la

administración de este ayuntamiento por parte de un sólo partido, lo que permitió destinar gran parte de los recursos gubernamentales al mantenimiento y reproducción de las burocracias locales.

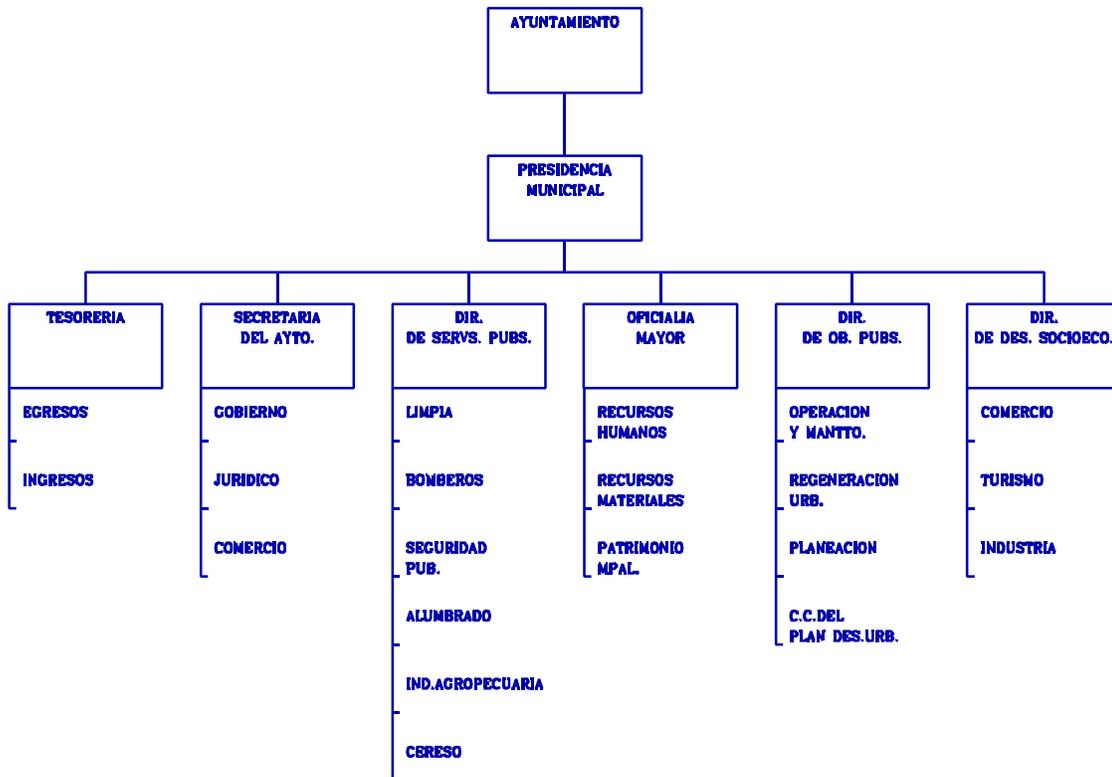
Las limitaciones, sobre todo económicas, y la carga que representaba el sostenimiento de una relación corporativa en la que se negociaban espacios de poder local importantes, condicionaban al ayuntamiento a mantener una estructura administrativa sumamente restringida para la envergadura de los cambios sociales y urbanos que experimentaba Cd. Juárez.

Las eventuales transformaciones de la organización quedaban amarradas a esquemas exclusivamente de sobrevivencia ante un contexto urbano que exigía cada vez mayores niveles de producto (bienes y servicios públicos). La forma organizacional se limitó a conservar los mínimos indispensables que, por muchos años, habían mostrado su eficacia en el mantenimiento de los resortes tradicionales del sistema político. En estas condiciones, la administración municipal se ajustaba más a un régimen de relaciones políticas que a las necesidades que se desprenden del desarrollo de la comunidad.

Las condiciones mínimas de sobrevivencia del aparato público se expresaron estructuralmente -como se puede apreciar en el organigrama siguiente- en una forma organizacional simple que se componía de seis dependencias a nivel de dirección y veinte departamentos administrativos.

ORGANIGRAMA BASICO MUNICIPAL

AYUNTAMIENTO 1980-1983



Fuente: Segundo y Tercer Informes de Gobierno de Jose Reyes Estrada

En una descripción esquemática de la estructura del ayuntamiento se podría argumentar que existía, a nivel de dirección -es decir, en el segundo nivel jerárquico después de la presidencia municipal-, un cierto equilibrio entre las funciones sustantivas y operativas de la institución. El 50% de las dependencias realizaban las labores de apoyo administrativo (Tesorería, Secretaría del Ayuntamiento y Oficialía Mayor) y el otro 50% se dedicaban a lo relacionado con los trabajos

sustantivos de la organización (Direcciones de: Servicios Públicos, Obras Públicas y Desarrollo Socioeconómico). En ese mismo orden, en el tercer nivel jerárquico la relación era de 40% contra 60%.

A primera vista, ello indicaría que en la organización municipal existía una relación armónica entre sus actividades internas (para el mantenimiento de la propia institución) y externas (para cubrir sus responsabilidades como órgano de gobierno); sin embargo, esta clasificación requiere algunas precisiones. En términos funcionales, la Dirección de Desarrollo Socioeconómico tenía como campo de trabajo "mejorar el nivel de vida de la población a través de (la promoción a) la inversión y la creación de nuevas fuentes de trabajo"⁴³ para lo cual realizaba las siguientes actividades: seguimiento y actualización de las estadísticas socioeconómicas del municipio; fomento a la actividad turística; y, estudios de inversión comercial e industrial (parques industriales) que promuevan el empleo. Por otra parte, el Consejo de Planeación asumía como funciones el examen de proyectos de fraccionamientos, el análisis del desarrollo urbano y la selección de obras prioritarias.

Dichas dependencias, si bien ayudaban a consolidar un esquema de planeación, éste se instrumentaba aún bajo términos muy descriptivos y expectativas temporales muy específicas, que

⁴³ Reyes Estrada, José, Segundo Informe de Gobierno, pág. 73.

no correspondían necesariamente a un concepto integral de control de mediano y largo plazos sobre las actividades económicas y el desarrollo urbano de la ciudad. Sus funciones, aunque cubrían una parte de las funciones sustantivas, se ubicaban más bien dentro del cuadro de apoyo informativo a la toma de decisiones en la medida que no tenían capacidad técnica ni autoridad suficiente para normar el crecimiento de la ciudad.

Con estas consideraciones, estructuralmente, las funciones propias de gobierno del municipio eran cubiertas por el 40% de los departamentos, el resto se ubicaba en tareas de apoyo informativo (20%) u operativo-administrativas (40%). Dentro de este porcentaje, sólo cuatro dependencias (50%) -limpia, seguridad pública, rastro y centro de rehabilitación- realizaban actividades permanentes de servicio a la comunidad, las demás únicamente cubrían eventualidades surgidas del deterioro urbano.

Internamente, a pesar de que la organización está muy amarrada a los límites normativos y económicos mínimos que se imponen a municipios de esta importancia, la articulación de sus diferentes dependencias no parece responder a un proyecto administrativo que vaya más allá de la simple delimitación de funciones, jerarquías y recursos. La no existencia de cuerpos colegiados al interior de la estructura y de sistemas de información verticales, colocaba a todas las direcciones (sobre todo a las operativas) en nichos administrativos con responsabilidades independientes y excluyentes unas de las otras.

Una muestra de esa dispersión burocrática fue la creación, durante este gobierno, del Departamento de Relaciones Públicas Internacionales⁴⁴, el que, aunque respondía a una problemática muy particular de los municipios fronterizos, fincaba su existencia contradiciendo las bases constitucionales de la República en las que se atribuye al Estado mexicano, a través del poder ejecutivo federal (Art. 89, fracc. X) y el Senado de la República (Art. 76, fracc. I), la capacidad de ser las únicas instituciones con facultades para concertar acuerdos internacionales. Si bien la importancia de este departamento más que real era simbólica, refuerza, por un lado, la dispersión y desarticulación administrativa y, por otro, refleja el manejo intuitivo (versus capacidad técnica) del quehacer público.

La dispersión, además, era reforzada por la falta de un liderazgo interno fuerte que se ocupara en generar símbolos de integración organizacionales. Por el contrario, la incapacidad política del ejecutivo municipal reforzaba la laxitud en los controles administrativos internos (que de por sí ya eran pocos) permitiendo, nuevamente, la consolidación de cotos administrativos que desperdiciaban recursos en su lucha por imponer sus posiciones en la correlación de fuerzas internas.

b) Eficacia.

⁴⁴ Las funciones de este departamento fueron: transporte fronterizo internacional, migración, aduanas e integración cultural, turística, deportiva y social.

Las limitantes que se imponían a la forma organizacional aunadas a una creciente demanda de servicios públicos e infraestructura urbana, hacían ver al municipio con muy pocas posibilidades para enfrentar con éxito las grandes carencias y rezagos que se habían ido incorporando a la ciudad con el explosivo crecimiento demográfico e industrial.

Conjuntamente con ello, los problemas internos de la organización (dispersión estructural, liderazgo débil, desperdicio de recursos e insuficiente capacidad económica y técnica) no sólo exhibían a la autoridad municipal con incapacidades desprendidas de las restricciones generadas por el ambiente normativo, económico y político nacionales; además lo hacía aparecer con serias deficiencias para suministrar el nivel de servicios que sus mismos recursos potencialmente le permitirían en condiciones de eficacia administrativa.

La Dirección de Servicios Públicos, cuyas funciones influían directamente en la eficacia de toda la institución, no contaba con la capacidad técnica para solucionar problemas como el de limpia o el de seguridad pública.

Esta incapacidad del ayuntamiento generó presiones extraordinarias a la actividad pública por parte de los diferentes grupos sociales que resentían los efectos de la inseguridad, la insalubridad y el deterioro de la infraestructura urbana. En respuesta a la difícil situación causada por el desfase creciente entre la oferta y la demanda de servicios

públicos, sobre todo de limpia y seguridad pública, el ayuntamiento utilizó sus facultades reglamentarias para ejercer poderes coactivos en contra de quienes infringían las nuevas disposiciones que se dictaron como solución normativa a esa problemática. La causa de los reclamos sociales (incapacidad municipal) pronto se convirtió en argumentos para la represión ciudadana.

Para solucionar el problema de la basura, por ejemplo, el ejecutivo municipal presentó un Proyecto de Reglamento de Limpia entre cuyas cláusulas sancionaba con multas hasta de 5000 pesos o cárcel por 36 horas a quienes no barrieran su banqueta hasta antes de las 9 de la mañana o tiraran desperdicios en la vía pública⁴⁵. Las reacciones sociales en contra de este proyecto fueron inmediatas y aunque se aprobó con algunas modificaciones, quedaba claro que ante la falta de recursos técnicos, financieros y humanos el municipio se veía forzado a utilizar el expediente de la autoridad.

Del mismo modo, la delincuencia fue reprimida por el aparato policiaco a través del establecimiento del "toque de queda" después de las 11 de la noche. Al respecto un diario local consignaba: "Una repentina `operación escoba' puesta en práctica por las autoridades policiacas en las últimas noches, para limpiar de vagos las arterias citadinas, ha desatado dos

⁴⁵ Diario de Juárez, 6/XI/1982.

interpretaciones diferentes: arbitrariedad policiaca, según los afectados; 'vigencia de las garantías ciudadanas', según el Inspector General de Policía"⁴⁶.

La corrupción policiaca, los toques de queda, el ascenso de la violencia urbana, la basura, entre otros problemas, pusieron en entredicho la capacidad del Presidente Municipal tanto para controlar a su propia burocracia como para dar una respuesta integral al conjunto de reclamos sociales.

Aunque gran parte de la problemática admimistrativa de este gobierno en mucho se debía a sus restricciones financieras (como veremos en el apartado siguiente), ello no significa que la incapacidad técnica de la mayoría de sus dependencias tuviera el mismo origen. Particularmente, la exigua existencia de recursos técnicos ponía al descubierto que una gran parte de esa problemática acusaba a la ineficiencia como responsable de la incapacidad municipal.

c) Toma de Decisiones.

La ineficacia municipal, la pérdida de control de la propia burocracia, así como la inexistencia de un proyecto político -por lo menos en forma explícita- que guiara la conducta pública, convirtieron al municipio en un espacio abierto a la lucha

⁴⁶ El Fronterizo, 3/II/82.

política entre las élites locales. La creación en 1981 de la Coalición para el Orden y el Desarrollo Integral de la Comunidad (CODIC), que integraba a las cúpulas empresariales (COPARMEX, CANACO y CANACINTRA) y a las obreras y campesinas del PRI, tenía la intención de conformarse como un órgano civil representativo con capacidad moral (dada por su "amplia" representatividad social) para intervenir en la toma de decisiones gubernamentales.

La CODIC "se convirtió en el principal grupo de presión y a la vez legitimador de los actos de la administración municipal, particularmente de aquellos correctivos del "desorden". La supuesta amplia representación de intereses que participaron en la CODIC daba mayor peso a sus proposiciones, pero en realidad reflejaban los intereses del sector empresarial local"⁴⁷.

Las deficiencias en la dotación de servicios, como por ejemplo el de seguridad pública, dieron argumentos, sobre todo a los empresarios, para ejercer nuevas presiones al municipio con la intención de dirigirlo a actuar en contra no sólo del origen del problema, es decir de los delincuentes comunes (incluyendo a los cholos en este apartado) sino, también, en contra de algunas organizaciones populares que habían sido calificadas como "grupos anárquicos".

Dichos grupos, entre los que sobresalen el Comité de Defensa Popular (CDP), los estudiantes de la Escuela Superior de

⁴⁷ Guillén López, T. (1987c), pág. 11 .

Agricultura Hermanos Escobar (ESAHE) y los maestros de las primarias federales, se ganaron el término de anárquico debido a que o trasgredían los principios capitalistas (la propiedad privada a través de las invasiones, por ejemplo), o fracturaban los procesos productivos (con marchas, mítines, etc.) o estaban en oposición con ciertos capitales establecidos (comerciantes ambulantes vs. comerciantes establecidos). La anarquía, como término de segregación económica, puso al descubierto la polarización social y la supremacía de los empresarios en la toma de decisiones gubernamentales.

No obstante los intentos del municipio por restaurar el "orden", los empresarios (CANACINTRA) hacían énfasis en señalar que el problema real de Cd. Juárez era la ausencia de autoridad⁴⁸. En esas condiciones, el poder político llegó a ser un instrumento dependiente en gran medida del capital local, anulándose la imparcialidad técnica⁴⁹ que, desde la perspectiva teórica, debe regir la conducta de las burocracias.

Cada cúpula empresarial presionaba al ayuntamiento para que interviniera en contra de algunas organizaciones o sectores sociales populares como el CDP, los estudiantes de la ESAHE, los

⁴⁸ Diario de Juárez, 18/XI/82.

⁴⁹ La idea de la neutralidad burocrática (que sitúa al burócrata como un experto imparcial) de Weber, es la única opción, dentro de una estructura de dominación burocrática, "que posibilita la continuidad del gobierno democrático durante un cambio en la situación de los cargos políticos. Al permitir una separación entre el personal del gobierno y la personalidad y planes de los políticos que están temporalmente en el poder, la burocracia en el gobierno reduce las tensiones de la lucha partidaria (Martin Lipset, S. (1987), pág. 34).

maestros de primarias federales, los cholos, los comerciantes ambulantes, los transportistas urbanos, etc. "Antes de 1983, ni siquiera la presidencia municipal o el gobierno del estado llegaron a los extremos de la CODIC y de las cámaras empresariales, quienes en reiteradas ocasiones demandaron la represión violenta de los movimientos populares"⁵⁰.

I.2. Finanzas Municipales.

Obviamente la penuria económica del municipio influía de manera decisiva en este particular estilo de gobierno que era común para muchos ayuntamientos en el país. Revisando los cuadros No. 1 y 2, que contienen tanto a los ingresos como a los egresos municipales de Cd. Juárez entre 1981 y 1983, encontramos las siguientes observaciones:

a) En cuanto a los ingresos municipales las participaciones federales siempre fueron superiores que los ingresos propios (productos, derechos, impuestos y aprovechamientos): 1981, 58%; 1982, 62%; 1983, 61%. Ello nos indica el grado de dependencia financiera que padecía el municipio respecto de las otras instancias de gobierno (federal y estatal).

Si consideramos la composición de los ingresos propios, encontramos que la mayor parte del volumen de recursos que

⁵⁰ Guillén López, T. (1987c), pág. 12.

ingresaron en este periodo provenía del rubro de "derechos", que en los tres años superó al 50% de la captación local (1981, 59%; 1982, 56%; y 1983, 55%). En orden de importancia, los aprovechamientos aportaban el segundo volumen de recursos financieros, seguidos por los impuestos y, finalmente, los productos.

Con esta estructura de ingresos, se puede decir que la capacidad económica propia del municipio se fincaba en sus posibilidades para ofrecer cierto nivel de servicios tales como rastro, cementerios, mercados, alumbrado y limpia, cuyo concentrado presupuestal se remite al apartado de derechos. Es muy importante tener en cuenta esta composición de los ingresos para poder evaluar con mayor profundidad el impacto económico de la reforma municipal de 1983 que, como veremos, modificó la importancia de los diferentes recursos fiscales.

En esta administración, la política de ingresos, por tanto, estaba maniatada por dos frentes: el primero, que era el más importante, hacía dependiente al municipio de las cada vez más reducidas participaciones federales y estatales; el segundo, por los impedimentos legales (restricciones normativas para incrementar los ingresos) y económicos (imposibilidad para expandir la oferta de servicios públicos) que permanecieron como una constante en el ámbito de constricciones gubernamentales.

b) Por otro lado, los egresos municipales se dedicaban, en su mayor parte, al pago de salarios (1981, 50.8%; 1982, 54.9%;

1983, 58.8%) y sólo una mínima proporción se destinaba a la realización de obras urbanísticas (1981, 11%; 1982, 8.7%; 1983, 9%) poniéndose en evidencia la incapacidad económica del municipio para promover el desarrollo de su comunidad.

Con la reducida capacidad de gasto, el municipio se encontraba en posibilidades de mantener únicamente a su propia burocracia (mecanismo de sobrevivencia). La creciente demanda social por servicios públicos y equipamiento urbano superaba por mucho a la capacidad económica del municipio para satisfacerla, generando rezagos muy severos en zonas de reciente poblamiento, donde la alta migración y el crecimiento natural de la población concentraban espacialmente a los grupos sociales marginados.

CUADRO 1

PRESUPUESTO DE INGRESOS MUNICIPALES (Miles de Pesos)						
	1981	%	1982	%	1983	%
Aprovechamientos	25,460	6.7	38,222	7.6	44,940	5.8
Derechos	95,234	25.1	108,082	21.6	165,510	21.5
Impuestos	22,079	5.8	21,800	4.3	42,236	5.5
Participaciones (Estatales y Fed.)	220,920	58.0	307,600	62.0	468,292	61.0
Productos	16,027	4.2	17,585	3.5	49,022	6.3
Contrib. Especiales			6,711	1.3		
Totales	379,720	100.0	500,000	100.0	770,000	100.0

CUADRO 2

PRESUPUESTO DE EGRESOS MUNICIPALES (Miles de Pesos)						
	1981	%	1982	%	1983	%
Adquisición de Equipo	17,311	4.6	24,753	4.9	32,837	4.3
Const. y Reconst. de Edificios	4,040	1.1	3,731	0.7	4,325	0.5
Deuda Pública	20,000	5.2	24,222	4.8	44,400	5.8
Educacionales	13,154	3.5	16,670	3.3	16,170	2.1
Matls. y Suministros	41,792	11.0	45,966	9.2	64,807	8.4
Médico Asistenciales	8,600	2.3	10,250	2.0	15,350	2.0

Obras Urbanísticas	42,039	11.1	43,885	8.7	70,198	9.1
Seguridad Social	4,178	1.1	4,850	1.0	5,992	0.8
Servicios Personales	192,852	50.8	274,875	54.9	452,711	58.8
Servs. No Personales	34,170	9.0	48,423	9.7	60,096	7.8
Subsidios Diversos	1,584	0.4	2,375	0.5	3,114	0.4
Totales	379,720	100.0	500,000	100.0	770,000	100.0

Fuente: Los cuadros 1 y 2 fueron elaborados en base a información publicada en "El Perfil Socioeconómico Municipal (Compendio Estadístico)", editado por la Dirección de Desarrollo Socioeconómico del H. Ayuntamiento 1980-1983, Cd. Juárez, 1983, p. 94.

Podría decirse, con estos indicadores, que el crecimiento de la estructura municipal ni siquiera era autofinanciable con los esquemas existentes y que su finalidad simplemente era la de reproducir el marco tradicional mínimo de gobierno que exigía la Constitución General de la República.

En términos generales, la política financiera del municipio se mantenía entrampada por los límites estructurales y coyunturales a su función de gobierno: por un lado, la federación y el estado mantenían cuotas de participación con una tendencia real a la baja y los grupos de presión política locales se resistían a cualquier incremento en los ingresos propios municipales. Por otra parte, la ciudad requería de inversiones cada vez más altas debido al deterioro de la infraestructura urbana y al incremento en la demanda de servicios por parte de la creciente población. En conjunto, estas dos fuerzas que tenían direcciones contrarias hacían aparecer a las autoridades municipales como incompetentes en prácticamente todas las facetas del quehacer público.

Nuevamente la debilidad del municipio ante los otros niveles

de gobierno, ante los grupos de poder internos y ante el propio crecimiento urbano quedaba exhibida bajo este rubro, el de los recursos monetarios. Las resistencias sociales a la política fiscal sólo es una muestra de la inelasticidad de esta estrategia como generadora de ingresos públicos⁵¹. En suma, las finanzas municipales más que ayudar a promover el desarrollo municipal en base a una política redistributiva del ingreso generado en la región, contribuyó a reforzar la inefectividad de la estructura burocrática y a preservar las inequidades sociales manifiestas en los grandes espacios que se fueron sumando a la marginación del crecimiento urbano y que fueron acrecentando las diferenciaciones sociales y la polarización de la lucha política local.

I.3. Estructura Orgánica Extensa.

Tomando en cuenta las capacidades objetivas del municipio (forma organizacional y recursos económicos) para ejercer el poder hacia afuera de la organización, se podría adelantar que la relación gobierno-sociedad estaba inmersa en un sistema de definición de clientelas altamente diferenciado en el que se ponía en juego la

⁵¹ Desde los comienzos de la administración, los empresarios de la CANACINTRA argumentaban que "el municipio puede cobrar, tanto el derecho de alumbrado público, como las licencias municipales, obrando injusta y arbitrariamente, como lo ha venido haciendo hasta la fecha" (Correo Fronterizo, 28/X/1980). La CANACO se opuso rotundamente a pagar las multas que se desprendieron del Reglamento de Limpia (Diario de Juárez, 21/XI/1981); el PAN y la Alianza Cívico Democrática Juarenses "acordaron (...) iniciar una fuerte campaña entre la comunidad juarenses para exhortarla a que no pague los aumentos a las tarifas por los servicios de agua potable, de recolección de basura ni los \$32.20 por metro cuadrado con el pretexto de las obras de agua y alcantarillado" (Correo Fronterizo, 2/II/1981). La CROC y la Alianza de Colonias Populares (ACP) coincidieron en que era preferible rechazar el servicio de pavimentación a aceptar un incremento del 70% en el servicio (Correo Fronterizo, 14/I/1981).

connotación política por sobre la identificación de prioridades socioeconómicas de la comunidad.

Con Reyes Estrada el municipio se regía por los principios tradicionales del sistema político mexicano. El corporativismo partidista le permitía al gobierno poner en marcha acciones muy específicas de beneficio dirigido a ciertos grupos populares, regular la demanda de servicios públicos y mantener el control en el juego de fuerzas políticas.

Con los empresarios el Ayuntamiento se coordinaba a través de la consulta directa, la que en algunos casos se institucionalizaba por medio de los Consejos Consultivos Municipales, creados exprofeso para atender las sugerencias (demandas o exigencias) que tenían las cúpulas empresariales sobre algún aspecto de la administración pública.

En este esquema de integración social, resulta obvio que quedaban fuera de los mecanismos de cooptación muchos grupos de la sociedad que permanecían al margen de los organismos oficiales de consulta. A pesar de ello, dichos grupos no dejaban de hacer llegar sus necesidades e inconformidades a las autoridades correspondientes como en el caso de los llamados grupos "anárquicos".

La fragilidad en el equilibrio de las fuerzas políticas bajo este marco era evidente. El agotamiento del sistema corporativo, las pugnas internas en el PRI, el paulatino distanciamiento entre el gobierno y la sociedad y la caída en los niveles de vida de la

población, ponían en peligro la sobrevivencia de los resortes tradicionales de control político. Aunado a lo anterior, el reparto de cuotas de poder se fue convirtiendo cada vez más en un mecanismo de chantaje en el cual el apoyo político de los líderes quedaba condicionado al tamaño de las concesiones.

Si bien históricamente en el corporativismo estatal "las autoridades encontraban en la burocracia sindical uno de los mecanismos principales para retener base de apoyo y para controlar las demandas e iniciativas de los trabajadores, evitando así el posible ejercicio autónomo de un sindicalismo alternativo como fuerza social independiente"; para este momento, dicho corporativismo "además de la ineficacia del sindicalismo priista para atenuar los efectos de la crisis en el nivel de vida de sus agremiados, su competencia como aparato de control político está siendo erosionado desde abajo -en su relación con la base- y desde arriba -en su relación con el gobierno-"⁵².

En el nivel regional este panorama adquiere características particulares, pero no por ello dejan de expresarse las grandes tendencias de la crisis del corporativismo nacional. En la frontera norte, además de la ya expuesto, con la puesta en marcha del proyecto maquilizador, las cúpulas obreras se han visto desplazadas de una parte importante de su tradicional campo de influencia, al disminuir dramáticamente las tasas de

⁵² Danel Janet, F. (1988), pág. 315.

sindicalización; el sector campesino es casi inexistente por la acelerada urbanización de la región; y, el sector popular se ha visto desplazado (o competido) por muchas organizaciones independientes que han surgido como alternativas de organización social. En conjunto, el corporativismo ha sufrido, en esta región, la erosión acelerada de su capacidad de convocatoria.

En el plano local, el deterioro del corporativismo resulta más evidente en su relación con la base, debido a la creciente incapacidad del ayuntamiento para satisfacer el nivel de demanda que requiere el sostenimiento eficiente de esta organización social. La crisis de gobierno, por tanto, no sólo era producto de factores internos (como la ineficacia administrativa), éstos, además, reforzaban la fractura con la sociedad, patentizando el desprestigio de la institución como una instancia de gobierno real.

Aunque de alguna manera esto es parte de un fenómeno nacional, no podemos soslayar los efectos reales de la ingobernabilidad en el deterioro de las relaciones locales, permanecidas sin variaciones importantes por varias décadas, entre el gobierno y la sociedad. "Los sistemas políticos modernos se encuentran sujetos a una verdadera implosión decisional, a un jaqueo y debilidad básica derivados por la sobrecarga de expectativas y demandas sociales alentadas y politizadas por la democratización y el bienestar frente a una capacidad de control y respuesta gubernamental, y más ampliamente estatal, deficitaria

tanto por lo que atañe a los recursos disponibles como por el tipo de racionalidad política vigente en la planeación e implementación de políticas públicas"⁵³.

Este hecho que acentuaba la debilidad del municipio para controlar y dirigir a las fuerzas sociales en pugna y aumentaba la intensidad y frecuencia de los conflictos⁵⁴, generaba, a su vez, distorsiones en el ejercicio del poder, ya fuera aplicando políticas sesgadas en favor de un grupo en especial (sobre todo a los empresarios) o reprimiendo a los movimientos sociales que se escapaban a su esfera de influencia.

En estas condiciones, el municipio nuevamente aparecía no como una instancia de gobierno, sino como un aparato administrativo destinado a corregir irregularidades (el desorden social, por ejemplo), con el agravante de que la ética de conducta era determinada por los principios morales e intereses de los grupos económicamente poderosos.

En la toma de decisiones públicas, los empresarios se colocaron por encima de los demás sectores sociales imponiendo,

⁵³ Idem, pág. 307.

⁵⁴ "Durante el gobierno municipal del PRI que terminó en octubre de 1983, la crisis económica tuvo tiempo suficiente para marcar su huella en los ingresos de la población y en los presupuestos gubernamentales. Las organizaciones independientes reaccionaron entonces con mayores movilizaciones al agudizarse sus necesidades materiales. Para el CDP lo anterior se tradujo en la demanda de más servicios y terrenos, al agravarse el problema de la vivienda; para los maestros, más salarios y democracia sindical; e incluso para los estudiantes, subsidio federal y autonomía universitaria del plantel. Durante los primeros meses de 1983 era común observar manifestaciones de esas organizaciones en las calles de Ciudad Juárez, que llegaron a convertirse en un problema, más simbólico que real, para los principales grupos de presión en la ciudad. Las organizaciones empresariales fueron el principal sector que demandó al municipio y al gobierno del estado -e incluso al ejército- que terminaran con ese cuadro de 'caos social'" (Guillén, T. (1987c), pág. 10).

en mayor medida sus propuestas y demandas. La ideología empresarial fue adquiriendo tonos cada vez más radicales ante la tolerancia e incapacidad municipal para ejercer sus potencialidades políticas de gobierno. A manera de ejemplo, reproduzco un fragmento del discurso de Jaime González Bernal en el momento de dejar la dirección del Centro Patronal del Norte (CPN) y tomar la protesta al nuevo presidente de ese organismo Francisco Barrio Terrazas: "Los profesionales de la infiltración `que buscan desestabilizar y destruir, siguiendo órdenes desde más allá de nuestras fronteras nacionales', no han encontrado campo propicio en esta frontera, `comunidad que aprecia la paz social y el trabajo productivo'. Como parte de una realidad nacional Juárez cuenta también con un sindicalismo `a la mexicana', con sus líderes seguidores del ejemplo nacional, entre los que hay buenos y bien intencionados, además de los `charros' dedicados al liderismo y en busca de la prebenda política. Tenemos al infiltrador que busca desestabilizar y destruir y que encuentra su eco entre los marginados y los frustrados, a quienes debemos -los empresarios- rescatar de sus garras creando más fuentes de trabajo. También contamos con las inquietudes dentro del magisterio que se distrae de su misión para dedicarse a la `grilla' y a la politiquería en busca de posiciones que le permitan el manipuleo ideológico entre nuestra juventud. Como en todo México, en Juárez hay iglesia -tradicional fortaleza y luz espiritual del mexicano-, pero ésta tampoco ha sido completamente

impermeable a los embates de la ahora claramente inaceptable teología de la liberación y la confusión que ésta a traído a Latinoamérica"⁵⁵.

Las mayorías sociales, por su parte, que habían resentido fuertemente el impacto de la crisis económico, durante este periodo se lanzaron a la búsqueda de soluciones a sus principales necesidades, sobre todo, de vivienda e ingresos. De esta manera, muy particularmente las organizaciones independientes (CDP y maestros federales), encontraron campos propicios para su acción redistributiva en la invasión de terrenos, el comercio ambulante y el transporte urbano, por mencionar algunos, afectando no sólo los intereses de la burguesía terrateniente, industrial y comercial local sino, además, los de las organizaciones adheridas al PRI cuyo campo de acción se movía en los mismos espacios.

Esta situación dio por resultado fuertes conflictos entre los distintos grupos. Así, por ejemplo, la Asociación de Colonias Populares (ACP) -perteneciente al PRI a través de la LMOP- continuamente se enfrentaba con el CDP por la invasión de grandes extensiones de terreno; incluso, dentro de las mismas organizaciones del PRI había fuertes conflictos, tal es el caso de los transportistas urbanos pertenecientes a la CTM y los que se afiliaron a la Confederación Revolucionaria de Trabajadores (CRT), cuyo pleito consistía en el control de las principales

⁵⁵ El Fronteriza, 23/V/81.

rutas de transporte intraurbano.

A todo ello, el gobierno municipal resultaba fuertemente perjudicado, debido a que no lograba conciliar los intereses de las partes en pugna y, por lo regular, su actuación sesgada perjudicaba a alguno de los dos contendientes, acarreando para sí una fuerte andanada de críticas, que tenían el propósito de debilitar la imagen de la administración y la figura del Presidente Municipal.

A partir de 1982 la fragilidad del sistema se hizo más evidente con el ascenso de una sociedad que no se conformaba a jugar un papel pasivo ante el deterioro de su gobierno; en este periodo el CDP, los maestros federales y los estudiantes de la ESAHE utilizaron la calle como el escenario idóneo para propagandizar sus demandas. Contrariamente, para los empresarios, las cúpulas oficiales y el municipio "el problema principal no eran en sí mismas las demandas planteadas por los movimientos, sino las formas, los mecanismos de presión que habían instrumentado ante el agotamiento de los canales institucionales"⁵⁶. Definitivamente el CDP consolidó, durante esta administración, un fuerte prestigio entre la mayoría de la población marginada y demostró tener un gran poder de convocatoria al realizar cada semana manifestaciones públicas de descontento (marchas, mítines, pintas, etc.), que fueron

⁵⁶ Guillén López, T. (1987c), pág. 11.

convirtiéndose en un paisaje urbano natural para los pobladores de Juárez.

Ello, en combinación con la falta de una organización alterna que pudiera sustituir la base social del PRI en el gobierno, hacía aparecer aún con mayor debilidad a la autoridad pública. La efectividad histórica a la baja del ayuntamiento, así como la crisis corporativa del PRI, entre otras cosas, se tradujeron en pérdida de confianza de la sociedad hacia la burocracia política enquistada en el PRI y hacia la forma de gobierno que ella representaba. Gran parte de esta crisis, que trastocó al esquema de gobierno y a su forma organizacional, se reflejó en los resultados de las elecciones locales que tuvieron efecto en 1983, en las cuales el PAN ganó por primera vez en la historia de Cd. Juárez la presidencia municipal.

I.4. Conclusiones.

Si bien las características de este ayuntamiento se encuentran ligadas a un fenómeno de carácter nacional en el que se pone de manifiesto la incapacidad gubernamental para controlar los procesos de cambio que la sociedad demanda, su manifestación en uno de los ayuntamientos más importantes del país, proporciona un claro indicador de su expresión regional y del grado de dependencia que padece el municipio ante las autoridades estatal y federal.

Hasta el periodo de José Reyes Estrada la actividad municipal estaba estructurada bajo patrones tradicionales, que guardando las proporciones, reproducían las relaciones de poder que durante varias décadas se establecieron en los otros dos niveles de gobierno. Así, este ayuntamiento se caracterizó por:

1.- Una organización orientada a satisfacer los mínimos requerimientos que la ley le exigía a la instancia de gobierno municipal y que, además, era limitada por su inserción histórica en el sistema político mexicano y por la penuria económica derivada de una estructura financiera muy endeble y dependiente de las decrecientes aportaciones federales. En estas condiciones, la forma organizacional se adaptaba a los procesos políticos que le permitían reproducir a las burocracias locales insertas en el PRI y en los grupos económicamente poderosos de la región, en un esquema administrativa de mera sobrevivencia.

2.- Una relación gobierno-sociedad que reproducía el viejo esquema gobierno-PRI, en el que se repartían, a través de la organización corporativa del partido, cuotas de poder importantes.

3.- En la relación gobierno-empresarios se evidenciaba la debilidad del primero ante la prepotencia de las demandas y la intromisión de los segundos en prácticamente todos los órdenes de la vida institucional.

4.- La debilidad del ayuntamiento no sólo quedaba exhibida por su penuria económica: además enfrentaba problemas de carácter

técnico en la solución de problemas muy específicos como el de limpia o el de seguridad pública. Su limitada capacidad de maniobra política, así como la puesta en marcha de políticas dirigidas desde la esfera estatal y federal, le impedían dirigir un crecimiento urbano más o menos congruente con sus posibilidades de equipamiento.

5.- Las organizaciones sociales independientes de los partidos políticos (PRI, PAN, PRT, etc.) cuyo rango de influencia superaba las fronteras municipales como el Comité de Defensa Popular (CDP), constantemente ponían en entredicho la capacidad de dirección de la administración. La figura del presidente municipal frecuentemente se veía desafiada por estos grupos, lo que propició la creación de jurados alternos de la sociedad civil -lease de los empresarios locales- que intentaron cubrir el vacío de poder que, según los dueños del capital, se produjo en ese periodo. La creación de la CODIC reafirma este hecho y pone de relieve los propósitos empresariales por participar más activamente en la actividad pública del municipio.

6.- Los mecanismos de integración social a la toma de decisiones se restringían a lo estrictamente formal, es decir, a través de los Comités Municipales cuya conformación se limitaba a las cúpulas empresariales, los colegios de profesionales y los representantes del municipio y del estado.

7.- En general, el papel del gobierno municipal se encuadraba bajo los parámetros de una institución que tiene por

fines la salvaguarda de los intereses privados, la regulación de los conflictos sociales y la administración de los servicios públicos que la legislación le confiere en las condiciones más elementales. Con todo ello, la capacidad municipal en cuanto a la promotoría del desarrollo de su región quedaba nulificada. De esta forma, la función política que le confiere la Constitución Política de 1917 al municipio como la primera instancia de gobierno, se deforma de tal manera que lo hace aparecer como una instancia netamente administrativa, encargada de vigilar el orden y la equidad en las relaciones sociales que se establecen al interior de su demarcación geográfica.

II. Y Después de la Elecciones ¿Qué?: Los Nuevos Gobiernos Municipales (1983-1989).

Los condicionantes políticos a través de los cuales los nuevos gobiernos municipales de Cd. Juárez tuvieron que emprender sus gestiones públicas, se diferenciaban de las anteriores por dos hechos fundamentales. El primero de ellos alude al contexto

nacional en el que se comenzaban a redefinir las estrategias de desarrollo económico y a replantearse los marcos normativos que hicieran posible la instrumentación del proyecto descentralizador promovido por el gobierno federal. El segundo, se refiere al plano local donde la participación política de gran parte de la población en las elecciones de 1983 habían llevado a instaurar al primer ayuntamiento de oposición.

Concretamente, la descentralización, expresada en la reforma municipal, teóricamente implicaba realizar transformaciones importantes en el esquema federal, modificando (o flexibilizando) con ello muchas prácticas de gobierno que desde la institucionalización del Estado se habían acuñado en el sistema político. Por otra parte, la participación política expresada en la lucha electoral de 1983 en Juárez, posibilitaba trasladar la competencia política por el poder público municipal a un terreno distinto al que hasta entonces se había librado exclusivamente dentro de la arena del Partido Revolucionario Institucional. En esta medida, el triunfo electoral del PAN introduce, en la perspectiva del análisis, la conformación del poder público bajo un proyecto de gobierno que intenta modificar los contenidos de la gestión administrativa.

En conjunto, todos estos elementos tuvieron traducciones específicas tanto en la racionalidad burocrática del aparato público como en la incorporación de éste en el cuerpo social. Particularmente, la descentralización ofrecía a los municipios

alternativas de mayor alcance a las permitidas por el conjunto legislativo que prevalecía hasta antes de la reforma municipal de 1983. El incremento de recursos y de funciones, planteados en la reforma, abrían -en forma modesta- el rango de opciones para que los ayuntamientos pudieran adecuar mínimamente las transformaciones del aparato público a la velocidad que los cambios sociales y urbanos de sus propias comunidades demandaban.

No obstante lo anterior, la inflexibilidad del sistema político seguía siendo una de las trabas más importantes para transformar al aparato municipal a nivel nacional, remitiéndolo a sus funciones en la reproducción de las burocracias locales. La fractura a la continuidad partidista en el gobierno, que en este caso recayó en la opción panista, permitía, sin romper definitivamente con ese sistema, modificar ciertas prácticas políticas que tendrían repercusiones significativas en la reestructuración del papel de la organización municipal.

Por otra parte, la notoria ebullición de la participación política manifiesta en los comicios de 1983 y reafirmada en los actos de apoyo a la nueva administración, otorgaba al gobierno panista un capital humano importante para la transformación democrática de las estructuras burocráticas y la redefinición de la relación gobierno-sociedad en un marco de apertura e incorporación ciudadana creciente.

En el horizonte de cambio previsible, eficacia administrativa y democratización de las estructuras burocráticas

serían los objetivos fundamentales a cubrir por los gobiernos que entraron a la nueva fase de la historia municipal. En esta línea de análisis, el presente capítulo tiene el propósito de presentar las modificaciones estructurales que tuvieron verificativo en los dos ayuntamientos que se ubican en el periodo que, por sus potencialidades implícitas, ofrece una perspectiva novedosa a la comprensión de los municipios en el país.

A grandes rasgos, este apartado se propone como objetivo analizar las transformaciones implantadas (en caso de haberlas) en dos gobiernos municipales de Cd. Juárez. Las discusiones que se abordarán pretenden interpretar esos cambios de acuerdo a los tres escenarios que, suponemos, perfilarían las características de la transición burocrática. En otras palabras, se trata de: a) analizar las modificaciones al aparato de gobierno; b) reconocer las causas atribuibles a los cambios en base a los nuevos escenarios; y c) verificar si comienza a delinearse una línea permanente de cambio burocrático con trayectoria definida hacia la democratización.

Para lograr lo anterior, decidimos rescatar para el análisis tres variables que representan fragmentos sustanciales de la capacidad de gobierno de los ayuntamientos, que son: estructura orgánica, finanzas municipales y organización social. Por ello, reconocemos que los límites del estudio se encuentran en el hecho de que partimos de elementos de gobierno que si bien son los más representativos, no describen a la totalidad del aparato público.

Además, la causalidad que pretendemos establecer suele ser no siempre la mejor relación, sobre todo si tomamos en cuenta la complejidad del entorno y la riqueza de posibilidades que entran en contacto con cualquier proceso de cambio.

No obstante lo anterior, y aún tomando en cuenta las restricciones del trabajo, pensamos que es posible comenzar a definir conclusiones generales y generalizables que nos acerquen cada vez más con mayor profundidad a la aprehensión de la realidad burocrática municipal.

II.1. Estructura Orgánica y Gobierno Municipales.

En este subcapítulo analizaremos tres aspectos indicativos de la estructura orgánica de los municipios, en este caso del de Cd. Juárez, que definen en forma muy general elementos macro-administrativos (estructurales y funcionales) del aparato de gobierno. En primer lugar, la estructura administrativa que representa al basamento organizacional a través del cual se materializan las políticas de gobierno, permite evaluar la transformación estructural del aparato. La forma organizacional como una mezcla particular de recursos, funciones y autoridad, ayuda a comprender el esquema burocrático desde dos puntos de vista: a) hacia el interior, para el mantenimiento de la propia organización, y b) hacia el exterior, para el cumplimiento de las funciones de gobierno; la participación relativa de esos dos

fragmentos organizacionales ofrece un primer indicador de la composición estructural de la institución. Integración administrativa, niveles jerárquicos, diversificación orgánica y políticas de gobierno, nos presentan otro plano del aparato en el que se pueden inferir la funcionalidad y la racionalidad burocrática de los ayuntamientos.

Por otra parte, la eficacia exhibe la capacidad productiva de la organización atendiendo tanto a sus capacidades técnicas, económicas y humanas como a las expectativas de productividad que la sociedad se forma de sus gobiernos. En este caso la eficacia será medida directamente por el nivel de producto ofertado por el municipio (bienes y servicios públicos), e indirectamente por el conjunto de demandas sociales, cuyos reclamos forman un campo problemático para la administración local. En este último aspecto, por ejemplo, la seguridad pública representa un problema en la medida que la magnitud de su demanda se interpreta como un indicador del nivel de inseguridad en la ciudad.

Finalmente, en la toma de decisiones se discutirá a la parte del proceso administrativo en el que se definen las políticas de gobierno. Aquí será de vital importancia entender, por un lado, la capacidad de los sectores sociales y de los otros niveles de gobierno para influir en la toma de decisiones del municipio y, por otro, la consistencia del programa de gobierno de los ayuntamientos como una expresión de su independencia respecto a las fuerzas de presión externas. La combinación de estos

elementos nos dará una aproximación a la definición de la autonomía relativa de los gobiernos municipales con respecto a su entorno social y político.

II.1.1. El Gobierno Panista (1983-1986).

a) Estructura Administrativa.

Aunque sin duda este gobierno no refleja sus principales innovaciones a través de los cambios que instrumentaron en la organización burocrática municipal -ver organigrama siguiente-, éstas nos ofrecen un primer acercamiento a la comprensión del perfil de este primer ayuntamiento surgido de un partido de oposición (PAN) en Cd. Juárez.

Las modificaciones más importantes a la estructura administrativa que implantó este Ayuntamiento con respecto al anterior, fueron las siguientes:

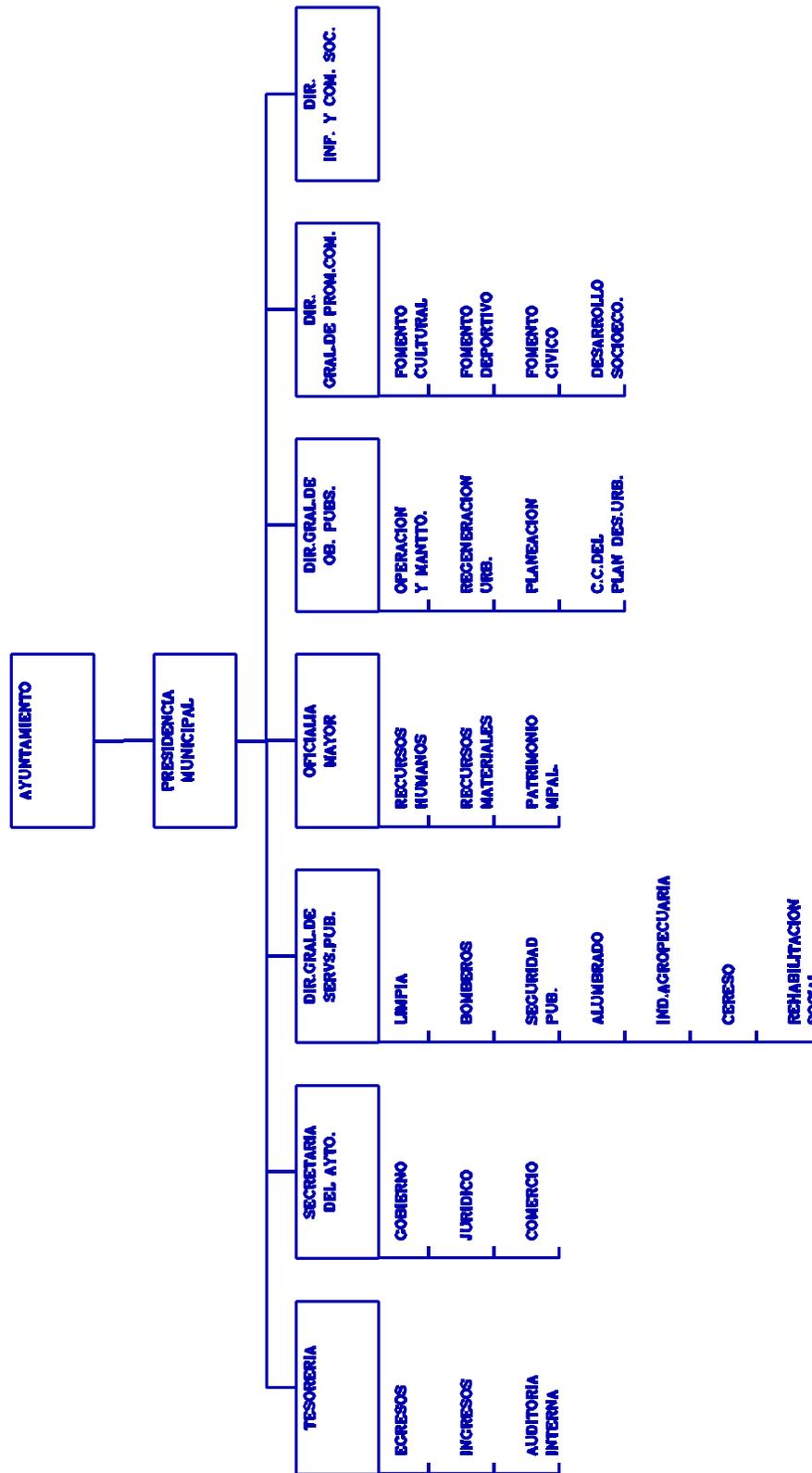
1) Desaparece de la administración anterior los Departamentos de Relaciones Públicas Internacionales y de Sanidad Municipal y el Centro Antivenéreo.

2) Se crea la Dirección General de Promoción a la Comunidad y la Dirección de Rehabilitación Social.

3) La Dirección de Desarrollo Socioeconómico pasa a formar parte de la Dirección General de Promoción a la Comunidad.

ORGANIGRAMA BASICO MUNICIPAL

AYUNTAMIENTO 1983-1986



Fuente: Informacion Hemerografica.

4) El Departamento de Prensa escala niveles y se convierte en la Dirección de Información y Comunicación Social.

La diferencia de la forma organizacional del gobierno de Reyes Estrada con la adoptada con Francisco Barrio no es muy significativa en términos de organigrama. En el cuadro comparativo siguiente se puede apreciar con mayor precisión los cambios: en el segundo nivel, la dependencias pasaron de 6 a 7 y, en el tercero, la divergencia sólo fue de tres (20 contra 23).

CUADRO COMPARATIVO DE LAS DEPENDENCIAS DE SEGUNDO Y TERCER NIVEL EN LOS TRES AYUNTAMIENTOS (1980-1989).						
Nivel	1980-1983	%	1983-1986*	%	1986-1989	%
Dirección	6	100	7	100	8	100
-Operativas	3	50	3	43	3	37
-De Apoyo	1	16	1	14	1	13
-Sustantivas	2	34	3	43	4	50
Departamento	20	100	23	100	31	100
-Operativos	8	40	9	39	13	42
-De Apoyo	4	20	2	9	1	3
-Sustantivos	8	40	12	52	17	55

* A partir de este ayuntamiento el segundo nivel jerárquico fue de Dirección General y el tercero pasó a ser de Dirección.

Fuente: Elaborado en base a los organigramas presentados para cada Ayuntamiento.

En una primera reflexión se podría decir que ni la reforma municipal ni el proyecto panista de gobierno tuvieron la suficiente capacidad como para producir transformaciones radicales a la conformación departamental de la nueva administración. No obstante ello, la composición orgánica parece

empezar a delinear una tendencia hacia la consolidación de las funciones sustantivas de la institución por encima de aquellas actividades orientadas al mantenimiento y apoyo de la misma. En este sentido, se puede apreciar en el cuadro siguiente, sobre todo en el tercer nivel, cómo los departamentos con tareas sustantivas ocupan un porcentaje relativamente más alto (52%) que los demás, incluso en conjunto (48%).

Este hecho, aunque pueda parecer trivial, refleja que el crecimiento de la organización no coincide con las condiciones de su autroreproducción (o éstas se reflejan mínimamente), sino a una expansión ligada a las necesidades derivadas de las condiciones ambientales. La adecuación de la forma organizacional, por consiguiente, comienza a rebasar los límites de la mera sobrevivencia. Asimismo, es importante hacer notar que con este régimen los niveles jerárquicos ascienden en su categorización, es decir que las anteriores direcciones pasan a ser direcciones generales y los departamentos llegan a nivel de dirección, lo cual nos indica una expansión mucho mayor hacia abajo de la pirámide organizacional, al agregarse nuevos escalones burocráticos.

La diversificación orgánica que se presentó en este régimen no se tradujo, como en el caso de Reyes Estrada, en dispersión administrativa. En esto influyeron fuertemente la capacidad de liderazgo de Barrio y la producción de símbolos de integración (como fueron la lucha contra la corrupción, la consigna de la

eficiencia, o la simple idea de la diferencia con respecto a las administraciones priistas) para crear una forma organizacional integrada y efectiva, que proveía el máximo de producto en relación a su disponibilidad de recursos. A la estructura administrativa de este gobierno se le puede calificar como a una organización con jerarquía vertical, con poder concentrado y centralizado en el ejecutivo y (lo que hace la diferencia) con una composición departamental altamente interdependiente.

La figura de Barrio por sí misma daba a la administración municipal la suficiente cohesión para trabajar en la consecución de fines comunes. Aún a pesar de sus cada vez más constantes y largas interrupciones a sus labores como presidente municipal⁵⁷, Barrio seguía influyendo en la visión de su administración como un símbolo de responsabilidad y valentía cívicas, como una voz local que se había atrevido a desafiar a la injusticia del centralismo del sistema político y de la turbia normatividad que impide la consolidación de la democracia.

Aunado a estos elementos integradores, dentro de la organización pública se tejió una racionalidad burocrática que se apoyaba en los principios de la eficiencia (utilización óptima de los recursos), eficacia (productividad en relación con las expectativas sociales) y suficiencia (adecuación de la estructura

⁵⁷ Durante su mandato Francisco Barrio se retiró en varias ocasiones de sus funciones públicas para llevar a cabo protestas políticas (huelgas de hambre) en contra de fraudes electorales y de las modificaciones a la legislación electoral local. En su última salida, que duraría casi un año, pidió licencia para poder contender como candidato del PAN a la gubernatura del estado de Chihuahua.

a la capacidad y necesidades del municipio y de la sociedad). En términos funcionales, estos principios adquirieron cuerpo en la definición de objetivos y prioridades. En este régimen, podemos destacar dos grandes prioridades en la organización municipal: una situada en el ámbito político administrativo, la otra en lo relacionado con los servicios y las obras públicas.

Dentro de la primera quedaban ubicadas la Secretaría del Ayuntamiento, la Tesorería Municipal, la Oficialía Mayor y la Dirección General de Promoción a la Comunidad. En la segunda, sobresalían por su importancia el Departamento de Limpia, la Dirección de Seguridad Pública y la Dirección General de Obras Públicas. Presupuestalmente las segundas absorbían la mayor parte de los recursos monetarios: en 1984 fue el 53.53% del total y en 1986 el 41.83%. No obstante, -como veremos más adelante- la importancia estratégica de las primeras le daba realce social y contenido ideológico a la actividad gubernamental en su conjunto.

En el aspecto netamente administrativo, la Oficialía Mayor y la Tesorería Municipal fueron claves para consolidar el proyecto de reestructuración interna y la proyección de una nueva imagen de la burocracia municipal hacia la sociedad. Así, la Oficialía Mayor guió su actividad basándose en la consigna de la eficiencia, para lo cual procuró capacitar al personal y crear una conciencia en el uso racional de los recursos municipales.

Conjuntamente con la Oficialía Mayor y la Contraloría Interna, la Tesorería puso en marcha una campaña para evitar

actos de corrupción, la cual se vio reforzada por la disposición explícita de Francisco Barrio a recibir en audiencia a cualquier ciudadano que quisiera hacer una denuncia de esta naturaleza; asimismo, si bien nunca se revelaron los sueldos, se prohibió a todos los funcionarios públicos aceptar regalos de cualquier especie o monto y se les exigió presentar sus respectivas declaraciones patrimoniales.

Por otra parte, la Tesorería tuvo la misión de aprovechar las nuevas disposiciones que en materia fiscal se desprendían de la Reforma Municipal y que podían acrecentar el monto real de los ingresos municipales. Por primera vez en la historia de este municipio, durante este trienio se logró invertir la relación ingresos propios-participaciones, en favor de los primeros, lo que ayudó a consolidar la autosuficiencia económica del ayuntamiento, pero sin llegar a eliminar la dependencia de las aportaciones federales.

Al interior de la Dirección General de Servicios Públicos dos dependencias concentraron el eje de apoyo, por el cual el gobierno municipal pretendía fincar su imagen de buen administrador; de hecho la Dirección de Seguridad Pública y el Departamento de Limpia fueron objeto de una reestructuración general desde el inicio de la administración.

Primeramente, dentro de la Dirección de Seguridad Pública se realizaron las siguientes acciones: se creó la academia de policía, se instrumentaron programas de capacitación a los

policías ya existentes y se les incrementó el salario, se abrió una oficina de asuntos internos cuya finalidad fue la de tratar demandas de la población en contra del cuerpo policiaco y se le dotó a todo el personal de equipo y uniformes nuevos.

Espacialmente, la ciudad se dividió en cuatro zonas las cuales se correspondían a cuatro comandancias policiacas, cada una de ellas independientes y cuya obligación era vigilar y mantener el orden dentro de sus respectivos límites. Al mismo tiempo se creó una policía antimotines altamente sofisticada denominado Comandos de Alta Seguridad (COMAS) que tenía como propósito reprimir actos "anárquicos" que pusieran en peligro la seguridad y el orden sociales.

En términos de políticas de gobierno, para Francisco Barrio Terrazas la administración pública debería girar alrededor de dos ejes fundamentales: la comunicación social y la incorporación relativa de la sociedad al ejercicio gubernamental. En cuanto al primer eje, la comunicación social adquirió gran importancia dentro de la estructura burocrática y en las actividades del nuevo ayuntamiento. En el segundo, las actividades de organización social, dirigidas desde la Secretaría del Ayuntamiento y coordinadas por la Dirección de Gobierno⁵⁸, cobraron amplia relevancia política para el futuro de la relación

⁵⁸ Tradicionalmente la actividad de la Dirección de Gobierno se circunscribía a aspectos de tipo normativo relacionados con la regularización de la tenencia de la tierra, la autorización de puestos ambulantes, el tribunal para menores, etc., y es hasta esta administración en la que se le asigna un papel eminentemente político.

del municipio con la sociedad.

Ya desde su discurso de toma de posesión Barrio definió cuales serían las acciones que emprendería para hacer frente a esas dos tareas. Por un lado, en materia de comunicación social propuso: a) entrevistas personales las tardes de los lunes, miércoles y viernes; b) visitas a las colonias (2 por semana); c) programas de radio y televisión (una vez por mes); d) Informes de Gobierno cada seis meses; e) reuniones mensuales con líderes de opinión; y, f) la creación de un periódico municipal cuyas apariciones serían semanales.

Con respecto a la organización social, Barrio especulaba en el mismo discurso, sobre la conformación de un organismo civil, argumentando: "Otro puntal en el que pretendemos apoyarnos fuertemente es la participación de la ciudadanía en actividades de tipo comunitario. Hemos comprobado que miles de ciudadanos están dispuestos a realizar aportaciones voluntarias de tiempo, esfuerzo y dinero para la ejecución de trabajos tales como reconstrucción de escuelas, reforestación de zonas verdes, limpia y saneamiento de lugares públicos, alfabetización, organización de ligas y eventos deportivos y muchos otros (...) Vamos demostrando así, entre todos, que la participación ciudadana puede ser una hermosa y fructífera realidad en nuestro municipio"⁵⁹.

⁵⁹ Barrio Terrazas, Francisco, "Discurso de Toma de Posesión", Cd. Juárez, 10/X/83, pág. 9-11.

La diversificación administrativa, conjuntamente con la flexibilización de las relaciones con la sociedad, abrió el espectro de opciones para que los individuos, en forma individual o grupal, tuvieran acceso a los mecanismos de gestión pública. La diversificación amplió el número y tipo de actores sociales al estructurarse en una relación más congruente con la racionalidad implícita en la lógica ciudadana.

Por su parte, las modificaciones funcionales le dieron al aparato la posibilidad de potenciar sus facultades políticas, al permitirle ensayar formas de organización civil propias y armonizadas con un proyecto político de largo alcance, que respondía a la conformación espacial de la población y con la inquietudes e intereses de los grupos y sectores sociales medios y altos.

b) Eficacia.

Ciertamente las transformaciones al aparato público tuvieron repercusiones medibles en términos de productividad. Sin embargo, el eficientismo por sí mismo, como objetivo de la administración, hacía aparecer a los funcionarios municipales con poca sensibilidad para negociar con los principales actores sociales, sobre todo, los independientes de los partidos políticos. Desde el punto de vista del aparato burocrático, la eficiencia y el orden justificaban casi cualquier acción. El ejercicio del poder

se convirtió en un acto de racionalidad económica, en donde la represión o la eficiencia administrativa sólo fueron variaciones sobre el mismo tema. Como alguna vez lo afirmó Barrio: "El poder y la fuerza política (refiriéndose a la represión policiaca) deben de usarse y de ejercerse, porque si no lo hacen, se atrofia y en ese caso sería mejor cerrar las oficinas e irnos a la casa"⁶⁰.

En cuanto a la seguridad pública, por ejemplo, el ayuntamiento panista impulsó una estrategia para acabar no sólo contra la delincuencia común, sino, además, con el desorden y caos sociales provocados por los grupos "anárquicos". Con la creación de los COMAS el gobierno se aseguraba un cierto "respeto" respecto de aquellos grupos que habían sido calificados como anárquicos desde la administración anterior (CDP, estudiantes de la ESAHE y maestros federales) y que habían puesto en entredicho a la autoridad pública. Por otra parte, la justificación ideológica a la represión la asumía el discurso decimonónico del orden teniendo como principales interlocutores de legitimación social a los grupos empresariales, a las organizaciones civiles de derecha, a los miembros de PAN y, muy especialmente, a las nacientes organizaciones sociales producto de esta administración: los grupos de cholos y los Comités de Vecinos.

⁶⁰ Diario de Juárez, 8/VI/84.

Independientemente de los actos represivos, la nueva forma organizacional solidificó las estructuras productivas del municipio permitiéndole ofrecer un mayor volumen de bienes y servicios públicos. Así, a través del Departamento de Limpia se canalizaron grandes inversiones para solucionar el problema de la basura. La obra más importante de este gobierno en este rubro fue la construcción de una estación de transferencia de basura, que tuvo un costo de 200 millones de pesos (aproximadamente 489,000 dólares) y ayudó sustancialmente a eficientar el servicio de limpia en la ciudad. Asimismo, la compra de barredoras, camiones recolectores y, muy especialmente, el fomento de una imagen digna en el servidor público de este departamento, redundaron en cambios positivos en la mejoría del servicio.

A diferencia de la administración anterior, la basura pasó a formar parte de los temas de segunda importancia para la crítica ciudadana y periodística. Sólo en momentos claves, donde la coyuntura política lo favorecía, el tema de la basura resurgía como una consigna de los grupos opositores (el más destacado crítico en este aspecto fue el PRI) que pretendían desprestigiar la labor de la administración panista.

Servicios como el de regularización de la tenencia de la tierra (se regularizaron más de 16,000 títulos de propiedad), alumbrado (se instalaron 6,948 lámparas contra las 1,140 del ayuntamiento anterior), pavimentación (se asfaltaron 484 kilómetros de vialidades), rastro (se construyó una planta

beneficiadora de esquilmos, entre otras obras), entre otros, fueron importantes puntales en la consolidación de la imagen eficiente de la administración⁶¹.

Internamente, la eficacia de la organización se consolidó, por una parte, con el fomento a una conciencia racionalizadora en el manejo de los recursos públicos y con el manejo de una imagen de servicio de los trabajadores municipales, lo cual, por otro lado, vino a redundar en mejorías en la administración de la hacienda pública, la que -como veremos- siempre se mantuvo dentro de los límites de una economía sana, debido al equilibrio guardado en el esquema de gasto-financiamiento.

La comunicación social, como objetivo de gobierno, también observó resultados positivos. Las acciones emprendidas en este sentido rápidamente se tradujeron en una capacidad de convocatoria real, tanto del PAN como de Barrio, que tuvo sus momentos culminantes en las movilizaciones sociales de 1985 y 1986. Aunque por otra parte, los programas de radio y televisión, las reuniones mensuales con los líderes de opinión, el periódico municipal y los informes semestrales fueron adquiriendo un carácter cada vez más espectacular, conforme avanzaba el periodo gubernamental. Es decir, más que ser mecanismos de información social, se convirtieron en plataformas publicitarias que crearon y resaltaron la imagen carismática del líder: Francisco Barrio.

⁶¹ Los datos que aparecen en el texto fueron tomados de: Revista "Avances", órgano informativo del ayuntamiento 1983-1986. Año III, No. 65, Octubre de 1986.

En resumen, las transformaciones estructurales que se realizaron al aparato municipal, incluyendo las de tipo organizacional que tenían como objetivo modificar la imagen y la acción de la burocracia en la población, lograron: a) solución casi total al problema de la recolección y manejo de la basura; b) incremento de los niveles de captación fiscal; c) disminución de los actos de corrupción, incluyendo los de la policía municipal; d) eliminación de las invasiones masivas de terrenos (cambiaron a invasiones hormiga); e) disolución expedita de las manifestaciones públicas de descontento que eran controladas por organizaciones independientes a este gobierno; y, f) manejo publicitario adecuado de los logros de la administración y de la personalidad de Francisco Barrio.

c) Toma de Decisiones.

Lejos de lo que pudiera pensarse, el esquema de gobierno practicado por el priismo continuó siendo reproducido, e inclusive reforzado, bajo la férula del PAN. Barrio siguió concentrando y centralizando el poder político y administrativo de la municipalidad. El cabildo siguió fungiendo como una caja de resonancia de las decisiones tomadas por la burocracia.

No obstante ello, en esta administración los mecanismos de toma de decisión y las decisiones mismas no respondieron en forma directa a una lógica impuesta por la moral de los grupos

económicamente poderosos (caso Reyes Estrada) sino a la racionalidad desprendida de la visión y proyectos de la burocracia panista. Si bien la moral conservadora de algunos grupos medios y altos de la comunidad coincidía con algunas acciones emprendidas por el municipio, esto no se debía a que las segundas (es decir las acciones) fueran un efecto de las primeras. La represión contra los grupos calificados de anárquicos, por ejemplo, no fue resultado de presiones impuestas por el capital local sino expresiones particulares del proyecto de gobierno; el consenso generado a su alrededor fue una consecuencia, lógica si se quiere, más no la causa.

Para ejemplificar esta afirmación basta con revisar el conjunto de políticas emprendidas por esta administración. En la mayoría de los casos se hacían o se dejaban de hacer cosas aún a costa de la pérdida de la base social que ello originara. Políticas como la de ingresos, comercio o, incluso, seguridad pública, se mantuvieron como espacios de conflicto entre algunos sectores sociales (sobre todo los empresariales) y el ayuntamiento. En general, la racionalidad burocrática impuesta a la forma organizacional normó a la actividad pública, dándole solidez y congruencia a la concepción de gobierno impulsada por la opción neopanista representada localmente por Francisco Barrio.

La autonomía relativa de este gobierno con respecto al cuerpo social era más evidente en relación a los grupos

mayoritarios, cuya ingerencia se limitaba a aspectos de gestión administrativa para la dotación de bienes o la prestación de servicios públicos. Sin embargo, en el caso de los sectores económicamente poderosos, y llendo contra todos los pronósticos, el gobierno mantuvo una línea de conducta independiente; aún en el caso del CECJ, quien se distinguió por su incondicionalidad al gobierno de Barrio, sus relaciones se mantuvieron más bien como contrapesos políticos a las presiones que la CANACO y la CANACINTRA ejercían contra la acción pública.

Por otro lado, en cuanto a los otros niveles de gobierno, el municipio trató en todo momento, y con mucho éxito por cierto, de defender los espacios de gobierno que la legislación les confería. En algunos momentos, la defensa de su autonomía, que se expresaba como una defensa del estado de derecho vigente, enmarcó la instauración de pugnas con el gobierno estatal quien se empeñaba en reducirle al máximo los efectos de la descentralización. La negativa del estado a no entregarle las funciones de vialidad, por ejemplo, obligó al municipio a emprender una lucha legislativa que evidenciaba su postura de consolidarse como órgano de gobierno autónomo.

La federación, por su parte, no intervenía abiertamente en las actividades exclusivas del ayuntamiento. Sin existir una relación armónica con la federación, ello le permitía a la administración municipal ejercer sus facultades con independencia relativa, aunque con las limitaciones económicas que la crisis

imponía a los municipios en todo el país.

En términos generales, el ayuntamiento panista hizo respetar sus derechos de gobierno al mantener al margen de la definición de políticas municipales la intromisión de las instituciones públicas federales y estatales. En última instancia éstas imponían únicamente restricciones a la función pública local, no directrices de gobierno.

II.1.2. La Nueva Administración Priísta (1986-1989).

a) Estructura Administrativa.

La administración municipal que presidió Jaime Bermúdez Cuarón se diferenció sustancialmente de todas las anteriores, incluyendo a la panista, por ser el primer gobierno que gozaba de abundantes recursos financieros -como veremos en el subcapítulo siguiente- para la realización de sus actividades. Ello lo possibilitó, entre otras cosas, para realizar una reestructuración administrativa, en la cual se mostraba un engranaje burocrático más sofisticado. Entre las principales modificaciones se aprecian las siguientes:

- 1) Se crea la Dirección de Relaciones Públicas.
- 2) La que anteriormente fue la Dirección de Información y Comunicación Social, cambia de nombre y rango pasando a ser la Dirección General de Comunicación Social.
- 3) La antigua Dirección de Seguridad Pública también escaló

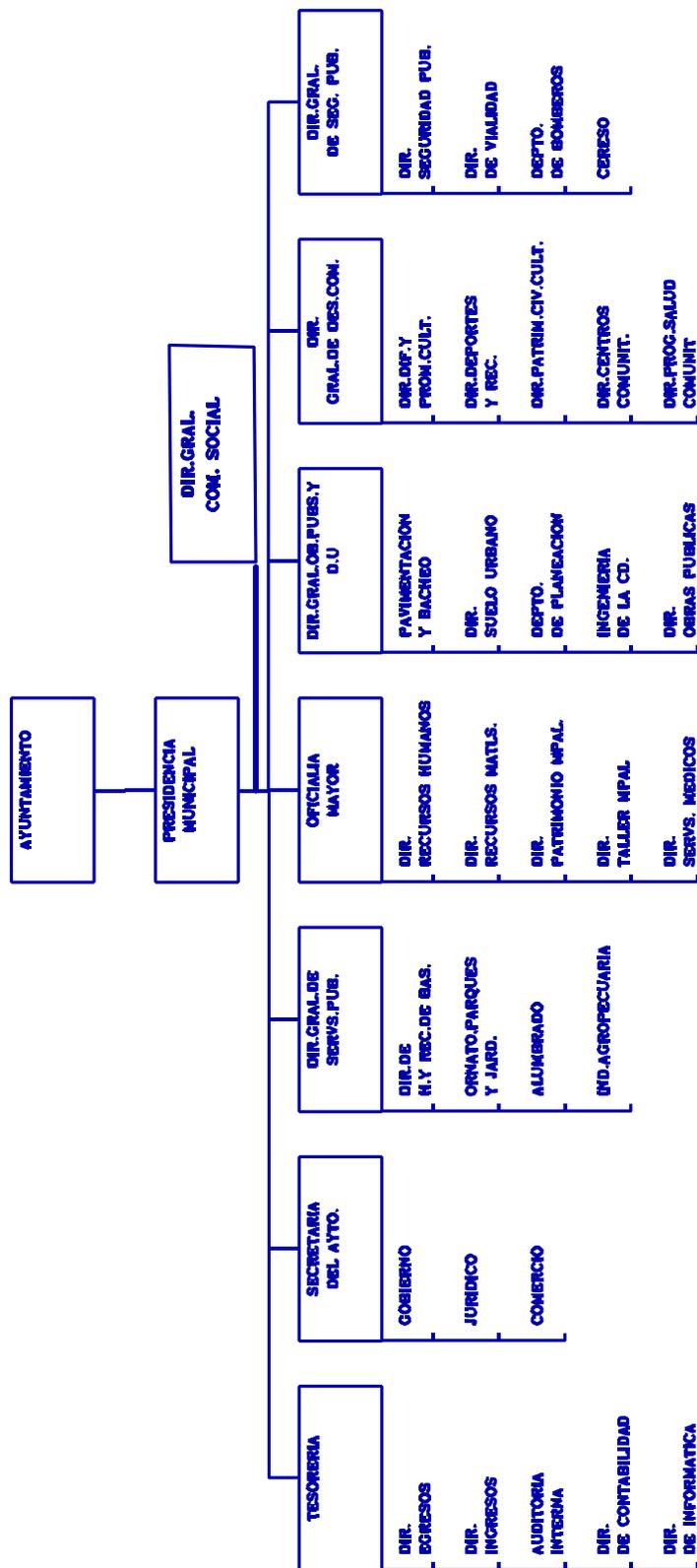
niveles, se le agregaron las funciones de vialidad y se independizó de la Dirección General de Servicios Públicos, para quedar como Dirección General de Seguridad Pública y Vialidad.

4) La Dirección General de Promoción a la Comunidad de la anterior administración cambia su nombre, importancia relativa y funciones, pasando a ser la Dirección General de Desarrollo Comunitario.

Con estas transformaciones, la organización municipal contaba, para este momento, con 8 dependencias a nivel de dirección general y 31 a nivel de dirección (ver organigrama siguiente). La diferencia aunque no es muy espectacular con respecto a la estructura administrativa del periodo anterior, sí refleja condiciones organizacionales más complejas (la administración de Barrio integraba a 7 direcciones generales y 24 oficinas con nivel de dirección o departamento).

ORGANIGRAMA BASICO MUNICIPAL

AYUNTAMIENTO 1986-1989



Fuente: Depto. de Organización y Metodos del H. Ayuntamiento 1986-1989.

Durante este gobierno, la forma organizacional adoptada continuó con la línea de crecimiento iniciada por el gobierno panista; esto es, que su expansión respondió más al proceso de adaptación de la organización a las condiciones externas desprendidas del contexto socio-económico (crecimiento urbano e industrial, por ejemplo), que a las internas, necesarias para el mantenimiento y reproducción de la institución. Como se puede observar en el cuadro comparativo de la página 54, la incorporación de nuevas dependencias reforzó en mayor medida las actividades sustantivas de la institución (17 que representan el 55% del total); sin embargo, también se percibe un aumento importante en las direcciones operativas (13 con 44%), en detrimento de aquellas dedicadas a tareas de apoyo informativo (1 con 3%). Presupuestalmente, las direcciones que asumían las funciones sustantivas de la institución consumían más del 50% del presupuesto total (en 1987 fue 55.8%; en 1988, 54.1; y en 1989, 62.7%).

A diferencia de Barrio y con mucho parecido a la experiencia vivida con Reyes Estrada, la expansión administrativa durante este gobierno creó una forma organizacional poco integrada a su interior. Ante la insuficiente capacidad de liderazgo de Bermúdez y a falta de símbolos de integración que dieran cohesión a las relaciones intra-organizacionales, el sistema interno de diferenciaciones generó fuerzas desarticuladoras que abrieron espacios a la lucha intestina por el control de los recursos y el

poder de la institución.

El ejercicio del poder se convirtió en un acto discrecional y voluntarista en el que cada funcionario público interpretaba, muy personalmente, el sentido y la dirección de las políticas municipales. La pérdida del control burocrático no sólo minó la capacidad de gobierno del presidente municipal, además alentó el uso irracional de los recursos y la corrupción a gran escala. En este trienio, por lo menos tres funcionarios municipales tuvieron que dejar sus cargos por haberseles encontrado irregularidades en el manejo de los fondos públicos.

Los balances periodísticos sobre este gobierno ponen mucho énfasis en señalar la falta de coordinación interdepartamental, la corrupción y poco tacto político de Bermúdez para controlar la actividad pública del aparato municipal: "En virtud de sus dotes y aptitudes en el manejo de grandes negocios y consorcios industriales, se daba por descontado que desempeñaría -Jaime Bermúdez- un excelente papel en la política. Los hechos, sin embargo, muestran lo contrario. Aún cuando su obra material supera la del gobierno anterior, Bermúdez incurrió en errores de alto costo social que hasta el momento han sido la carga más onerosa y pesada para su administración. Protegió bandas de funcionarios y pandillas que desde dentro de la administración se dedicaron a lucrar, especular y realizar maniobras fraudulentas y delictivas sin que ésto haya sido castigado o por lo menos investigado. El desorden administrativo así propiciado ocasionó

que el poder político de Bermúdez escapara de sus manos"⁶²;
"Mientras que el gabinete municipal intentó proyectar la imagen diferente de la ciudad, a través del proyecto principal del 'Juárez Nuevo', los planes y programas de acción específica, tuvieron que modificarse sobre la marcha administrativa de la función pública, por los continuos desacuerdos y disputas entre los funcionarios públicos"⁶³.

La caracterización del aparato público de este régimen es muy parecida a la registrada con el gobierno de Reyes Estrada, esto es, una organización jerárquica vertical, con poder político y técnico centralizado y concentrado en el ejecutivo, y con una estructura departamental independiente y desarticulada.

Funcionalmente, a diferencia de la administración anterior, las responsabilidades que desempeñó la Secretaría del Ayuntamiento se modificaron de tal suerte que se pierden sus funciones relacionadas con la organización social, dejando este importante aspecto de gobierno en los resortes tradicionales de los ayuntamientos priístas (la organización corporativa).

Como un resultado de la descentralización, aunque tardamente por motivos claramente políticos, el gobierno del estado decidió pasar al municipio las facultades relacionadas con la vialidad y el transporte urbano. Ello si bien amplió el rango

⁶² Diario de Juárez, 29/VI/1989.

⁶³ Diario de Juárez, 28/VIII/1989.

de responsabilidades gubernamentales en el ayuntamiento, también contribuyó a incrementar la dispersión administrativa y hacer más evidente la incapacidad técnica de las autoridades para controlar los nuevos espacios de acción pública municipal. En el último año de gobierno, dichas facultades pasaron nuevamente al control estatal.

b) Eficacia.

Las deficiencias organizacionales del aparato público, además de las grandes dificultades que enfrentaba Bermúdez para controlar a su gabinete, tuvieron efectos perniciosos en la productividad del ayuntamiento.

La mayoría de los proyectos emprendidos por este gobierno quedaron sin una resolución definitiva, entre los que destacan: el puente en Nuevo Zaragoza, la glorieta del Km. 20, el proyecto turístico de Samalayuca, regularización a la tenencia de la tierra, el transporte público y la vialidad, el programa "Nuestro Centro", la lucha contra la corrupción policiaca, la reubicación de los comerciantes ambulantes, los terrenos del PRONAF, entre otros. "Inconclusos y desvirtuados, muchos de los programas mínimos de acción gubernamental y proyectos para Cd. Juárez que no se cumplieron en el ayuntamiento de Jaime Bermúdez Cuarón, quedarán pendientes y deberán ser resueltos por la próxima administración municipal. Seguridad pública y Vialidad, casi la

totalidad de los Servicios Públicos, Comercio, Planeación y Obras Públicas, entre las principales áreas, tuvieron que modificar y retrasar muchas de las acciones que a inicios de la administración tenían contemplados, ante la mala dirección y las desaveniencias entre los funcionarios que no cumplían con lo que decían y lo que lograban hacer"⁶⁴.

En cuanto a la seguridad pública, por ejemplo, un diario local consignaba: "Bermúdez satirizó la promesa de Francisco Barrio Terrazas, de hacer la mejor policía del mundo, en Juárez. La experiencia fue amarga; semanalmente se presentan por lo menos tres quejas en contra de agentes o comandantes"⁶⁵.

En cuanto a la obra pública, con el apoyo expreso del gobierno federal ya desde la campaña electoral Bermúdez había esbozado un programa de inversiones denominado plan "Juárez Nuevo", que incluía una amplia gama de proyectos de inversión que tenían como objetivo modificar la imagen de la ciudad y convertir a Juárez en la "mejor frontera de México".

Una vez electo Presidente Municipal, Bermúdez decía que "el `Juárez Nuevo' no es más que un cúmulo de buenas intenciones, cuya cristalización dependerá de las aportaciones que el gobierno federal y estatal realicen, `porque el municipio no cuenta con

⁶⁴ Diario de Juárez, 28/VIII/1989.

⁶⁵ Diario de Juárez, 29/03/1989.

dinero para ello"⁶⁶. Contrariamente a la propuesta de Barrio de lograr la independencia económica y financiera del Ayuntamiento, para Jaime Bermúdez el desarrollo del municipio dependía en un alto porcentaje de la inversión federal y estatal, proponiéndose él mismo como principal intermediario en ese proceso de traslación de recursos, ya que se autoproclamaba como un gestor de la comunidad ante las autoridades competentes.

Debido a las especiales condiciones políticas de Juárez, el gobierno federal tenía singular interés en hacer notar su presencia en el Municipio a través de la obra pública a lo cual respondió con una avalancha de recursos para apoyar proyectos muy específicos de trascendencia local. No obstante, la desorganización administrativa en el Ayuntamiento, la falta de una idea integrada de la problemática municipal y la corrupción, hicieron que lo realizado tuviera poco impacto social.

La incapacidad del Ayuntamiento para administrar sus propios recursos y para establecer cierta hegemonía con los grupos de poder locales, pronto obligó al gobernador, Fernando Baeza Meléndez, a anunciar su intervención directa en los asuntos municipales. En una nota periodística que apareció en febrero de 1988, se decía que el gobernador "despachará durante dos o tres días por semana en el municipio de Juárez `para destrabar muchos programas, proyectos y objetivos que están detenidos y requieren

⁶⁶ El Universal, 13/01/1987.

de soluciones prontas, inmediatas, a corto y mediano plazos porque esta frontera arrastra rezagos graves que hay que cambiar' (...) El municipio de Juárez es un gran reto para mi gobierno -dijo Baeza- y voy a ganarme a los juarenses con trabajo, dedicación y buscando una solución inmediata a sus problemas y carencias"⁶⁷.

Este hecho si bien violentaba la autonomía municipal como afirmaron algunos partidos políticos de oposición (PAN y PSUM), para el PRI resultaba altamente positivo. En cambio, los empresarios veían en él el reconocimiento explícito del gobierno del Estado de "que el actual Ayuntamiento no funciona del todo bien, por lo que acude y se pone cerca de él -del Municipio- para apoyarlo y ayudarlo"⁶⁸, "hay desorganización interna en la administración (...) los programas de obras sufrieron estancamiento y decayeron los servicios públicos"⁶⁹ (Ramón Chacón Rojo, Presidente del Centro Empresarial de Ciudad Juárez "CECJ").

La ineficacia política de Bermúdez le abrió la posibilidad al gobernador para legitimarse ante la población juarense. Baeza no sólo acudió a Juárez a resolver la problemática administrativa, además se propuso conciliar intereses dentro del PRI y así crear un bloque homogéneo que habría de enfrentar la

⁶⁷ Diario de Juárez, 27/02/1988.

⁶⁸ Diario de Juárez, 28/02/1988.

⁶⁹ El Universal, 28/02/1988.

contienda electoral que se avecinaba. Para muchos observadores políticos, el Recaudador de Rentas del Estado, Jesús Macías (quien fuera nombrado candidato a la alcaldía por el PRI en 1989), funcionaba como el enlace político entre el gobierno del estado y los grupos de poder que tradicionalmente pertenecían al PRI (ACP, CTM, CROC, LMOP).

A diferencia de la centralización y del control político-administrativo ejercido por Barrio durante su gobierno, la presencia de Bermúdez en el suyo se fue convirtiendo, poco a poco, en una figura decorativa cuyas labores se circunscribían a las gestorías que realizaba ante el gobierno federal para la obtención de nuevos fondos o la suscripción de compromisos de obra. El gasto desenfrenado de este gobierno aumentó las contradicciones con el gobierno del estado, al grado que se le prohibió seguir utilizando los fondos que se obtuvieran por la venta de los terrenos del PRONAF, con el fin de que las arcas municipales contaran con algunos fondos para el nuevo gobierno que presidiría "Chuy" Macías a partir de 1989.

La forma organizacional, aunque tendió a la diversificación en este ayuntamiento, no significó incrementos importantes en la productividad del mismo, manteniendo el sistema de diferenciación social que, en este caso, no respondía directamente a clasificaciones políticas sino a prioridades económicas desprendidas del proyecto de gobierno de Bermúdez. Este proyecto, que operativamente estaba inserto en el "Juárez Nuevo", respondía

fielmente a los intereses del capital (sobre todo el industrial maquilador) a través de la dotación de infraestructura urbana íntimamente ligada a los centros industriales. "Desde el inicio de sus gestiones el Presidente Municipal fue duramente criticado, pues la ciudadanía hacía constantes señalamientos de que el alcalde realizaba obras para beneficiar a los empresarios de las maquiladoras y a las familias poderosas de esta ciudad, en manos de quienes está el 80% de las tierras"⁷⁰.

c) Toma de Decisiones.

En este régimen, los procesos de toma de decisión al interior de la institución no respondían a una racionalidad única a través de la cual se fincaran los parámetros de actuación pública. La dispersión administrativa y la desarticulación burocrática tuvieron sus repercusiones en este sentido, al permitir cierta discrecionalidad en las decisiones que se iban tomando en la marcha, las que, si encontraban reacciones negativas en sectores importantes de la población, frecuentemente se trataban de ajustar a la correlación de fuerzas políticas en pugna.

Los intereses de los principales funcionarios municipales involucrados en la definición de ciertas políticas públicas definían en última instancia el destino y orientación de las

⁷⁰ Diario de Juárez, 11/IX/1989.

decisiones. No obstante, el esquema se complicaba cuando las decisiones involucraban a más de un funcionario (que era muy regular), lo que agravaba los conflictos al interior del gabinete poniendo al descubierto la fragilidad del esquema de gobierno promovido por este ayuntamiento. En muchos casos los conflictos culminaban con el despido del funcionario perdedor (por ejemplo en la dirección de Comercio, que era una de las más conflictivas, transitaron 3 directores durante el trienio).

Si bien las decisiones públicas registraban un alto grado de independencia con respecto a los diferentes sectores sociales, la falta de una racionalidad burocrática común y la superposición de los intereses particulares por sobre los institucionales de los diferentes bloques que había en el gabinete, hacían que los procesos decisionales y las decisiones mismas no tuvieran congruencia a los ojos de quienes recibían los efectos de la acción pública. Algunos casos de represión, por ejemplo a los vendedores ambulantes, se justificaban bajo el pretexto de que los funcionarios responsables (que siempre eran de mediano rango) habían actuado sin consultar previamente a los altos mandos de la municipalidad o habían desvirtuado las órdenes originales.

Por una parte, si bien la autonomía relativa del municipio con respecto al cuerpo social se mantenía inflexible, por otra, con relación a los otros niveles de gobierno, especialmente de la federación, dicha autonomía permanecía en condiciones ambiguas. Los lazos que estableció la federación con el ayuntamiento

consolidaron los nexos económicos y políticos del municipio, eliminando la independencia relativa de éste como institución de gobierno. Ya desde la campaña electoral de Bermúdez, el proyecto de gobierno que postuló se sumaba incondicionalmente al de la federación, prefigurando la abierta sumisión que sostendría durante los tres años de su gestión.

Debido a los problemas que generó la administración patrimonialista de los recursos y aprovechándose de ello para tener ingerencia directa en la localidad, en el último año (1989) el gobierno del estado estableció auditorías permanentes en el municipio con el propósito de vigilar y evaluar la conducta de los funcionarios municipales en el uso de las finanzas públicas. Esto eliminó de tajo la autonomía de la burocracia y la credibilidad de su gobierno.

En suma, la toma de decisiones, además de estar predeterminada por un proyecto impuesto por la federación resentía los embates del estado, convirtiendo al municipio en un escenario debilitado ante la fuerza de las fuerzas exógenas intervinientes.

II.1.3. Conclusiones.

Desde el punto de vista de la organización municipal de Cd. Juárez, la descentralización -mediante la dotación de recursos y funciones- aportó elementos suficientes como para permitir a los

ayuntamientos introducir modificaciones sustanciales en su estructura burocrática. Como se pudo constatar, a diferencia de Reyes Estrada, la forma organizacional de los gobiernos posteriores (de Barrio y Bermúdez) tendió hacia una expansión, siendo de mayor envergadura la incorporación de dependencias destinadas a cubrir las funciones sustantivas de la institución.

En ambos casos, la organización burocrática superó los límites que la mera sobrevivencia imponía al municipio, ya fuera en su papel como reproductor de las burocracias locales o como un órgano de gobierno a la zaga de las transformaciones sociales.

No obstante, la diversificación administrativa observada en ese periodo (1983-1989) tuvo expresiones concretas en cada ayuntamiento, derivadas de los programas y proyectos particulares de cada burocracia. La gestión pública, en este caso, nos permite observar las diferencias que se marcaron en los dos aparatos de gobierno en un periodo que, endógena y exógenamente, no muestra grandes diferencias.

En el caso de Barrio, su capacidad de liderazgo y la definición de un proyecto político de mayor alcance, dieron por resultado la redefinición de los contenidos del quehacer público. Con ello, a pesar de la diversificación administrativa, la forma organizacional adoptada no tendió a la desarticulación; por el contrario, se integró de tal forma que se creó una composición departamental altamente interdependiente. La racionalidad burocrática fortaleció, en cuanto a la orientación de los

recursos financieros, las áreas sustantivas de la organización, principalmente seguridad pública y limpia; sin embargo, en términos de autoridad y contenido político de la gestión, el aparato reforzó las dependencias operativas (especialmente la Secretaría del Ayuntamiento) y de apoyo (comunicación social y control interno de la administración).

La diversificación y ampliación burocrática consolidó los nexos del gobierno con diferentes sectores sociales al abrir el abanico de posibilidades a través de los cuales los ciudadanos tuvieron acceso a los mecanismos gestionarios de la municipalidad. En conjunto, la nueva forma organizacional observó diferencias importantes con el régimen anterior en cuanto a la productividad de la institución; en este aspecto, la represión o la dotación de bienes y servicios sólo fueron variantes del "eficientismo per se" postulado por la burocracia panista.

Por otra parte, contrariamente a lo que se esperaba, el ayuntamiento panista no sólo no modificó el esquema de gobierno reproducido por las anteriores burocracias priistas, sino que, además, contribuyó a reforzarlo manteniendo al cabildo como una caja de resonancia de las decisiones tomadas por el ejecutivo municipal.

A diferencia de Reyes Estrada, la racionalidad burocrática hizo que las decisiones gubernamentales se tomaran bajo la lógica interna impuesta por el proyecto de gobierno y con independencia relativa de las presiones de los grupos económicamente poderosos

de la localidad. La autonomía política de la institución quedó fuera del alcance tanto de los sectores sociales como de las otras instancias de gobierno (el estado y la federación), dada la consistencia mostrada en la toma de decisiones, y en la transparencia y "legalidad" con la que se actuaba en el ejercicio del poder público.

En el régimen de Bermúdez, a pesar de que las condiciones desprendidas de la descentralización fueron muy similares, los elementos de gestión crearon una organización burocrática muy diferente a la del gobierno de Barrio. En ese ayuntamiento, se promovió una ampliación de la forma organizacional que complicó las relaciones intra-institucionales, redundando, a falta de liderazgo político y elementos cohesionadores, en una estructura desarticulada que propició la dispersión de funciones, el uso irracional de los recursos y la corrupción a gran escala.

La pérdida del control burocrático, además de estimular la ineficiencia, permitió la pérdida de la autonomía de la institución dando argumentos al gobierno del estado para situarse en el municipio como un control permanente de la actividad pública local. Por tanto, durante este periodo la diversificación administrativa no significó un incremento en la productividad institucional ni adaptación de la organización al cuerpo social.

Los mecanismo de gestión y de toma de decisiones públicas observaron un estrangulamiento sin precedentes. Si bien la toma de decisiones se manejó con independencia de la sociedad, la

racionalidad burocrática no lograba dar direccionalidad a la acción pública dentro de una lógica común, debido a la falta de un programa de gobierno integrado. Los intereses particulares de los funcionarios (incluidos los del presidente municipal) se sobreponían a los objetivos de la institución en una especie de manejo patrimonialista del poder público. Por otra parte, la claridad y consistencia en el proyecto económico de este régimen que se veía reforzado por su subordinación al de la federación, encontraron invariablemente como beneficiarios directos al capital industrial y a la oligarquía terrateniente de Juárez.

Con este panorama, se puede concluir que la permeabilidad de las burocracias locales no es un fenómeno que responda a los elementos que viene a modificar exógenamente la descentralización. Bajo los mismos condicionantes legales-administrativos, las particularidades de la gestión pública (organización, políticas de gobierno, administración de recursos, etc.) siguen definiendo la evolución (o involución) del aparato público, permitiéndole un acercamiento (o alejamiento) más consistente con el cuerpo social. En esta misma lógica, la racionalidad del aparato se sobrepone a las condiciones de activismo político de la sociedad, encauzando la participación ciudadana hacia las formas y orientaciones preconcebidas por la burocracia política. La permeabilidad de las burocracias, por tanto, se ajusta más a las condiciones internas de la organización que a los procesos sociales de cambio, cuyo

principal rol se practica casi exclusivamente en las urnas. La participación política de la ciudadanía se escenifica en ciertas coyunturas en la formación del poder (entendida como definición de actores) más no en su ejercicio.

II.2. Finanzas Municipales.

Este subcapítulo tiene como propósito central mostrar las características de dos políticas fundamentales de la administración municipal -política de ingresos y de egresos-, a través de las cuales los Ayuntamientos tejen sus propuestas reales de cambio, en términos de posibilidades económicas de desarrollo local.

En efecto, la hacienda municipal representa nominalmente a uno de los pilares más importantes de los gobiernos municipales; no obstante, históricamente ha sido la principal debilidad de los municipios en México. Al revisar algunas cifras nos damos una mejor idea de lo ya dicho: en 1929 los municipios absorbían el 7.7% de los ingresos nacionales; en 1958 se redujo su participación al 3.3%; en 1982 llegó a su nivel más bajo siendo de tan sólo 1.0%⁷¹; y, en 1986, ya con la reforma municipal, subió ligeramente a 1.5%⁷². Por ello, en el análisis de los

⁷¹ Datos tomados de: Velázquez Carranza, Y. (1985), pág. 69-70.

⁷² Provencio, E. (1988), pág. 251.

gobiernos municipales resulta relevante comprender las formas y mecanismos que utilizan las municipalidades para administrar sus escasos recursos financieros. Asimismo, al introducir la variable de diferenciación ideológica en el análisis económico-financiero, comparando a dos gobiernos de extracción partidista distinta, nos encontramos en la posibilidad de observar, nuevamente, dos estilos de gobierno local plasmados en otro importante segmento de la administración municipal.

Cabe mencionar que en el caso de Ciudad Juárez, para el periodo que nos proponemos analizar (1983-1989), en la administración de sus recursos confluyen elementos relacionados con el nuevo marco legal que se desprende de las reformas al Artículo 115 Constitucional. En sentido estricto, uno de los principales avances de la reforma, por lo menos en sus propósitos, fue el de reconocer la necesidad de autonomía financiera de los municipios. De esta manera, al observar el comportamiento de los ingresos y egresos municipales de Cd. Juárez en series de datos de 10 años, podremos formarnos una idea gruesa de la magnitud del cambio atribuible a la reforma.

La Información y sus Fuentes.

Uno de los principales obstáculos que enfrenta cualquier investigador que se dedica a las ciencias sociales en México es tener acceso a fuentes de información confiable y abundante. Por

ello, muchas de las veces se tiene que recurrir a la construcción o reconstrucción de datos o hechos que aprovechen los pocos y heterogéneos recursos informativos.

Esta situación es aún más crítica cuando el campo de investigación se encuentra en el nivel municipal, máxime si los relevos políticos de sus gobiernos tienen fracturas de continuidad partidista. En estas condiciones, la búsqueda y homogeneización de la información se convierte en una tarea casi artesanal, que nos invita a imaginar formas de uso y control de la información y sus fuentes.

En el caso de Ciudad Juárez, la carencia de información es tal que la memoria histórica del Ayuntamiento no va más allá de los libros de Actas de Cabildo, pues los archivos o fueron saqueados por las administraciones salientes o se encuentran en un estado prácticamente inexpugnable. Sin los apoyos históricos, la práctica gubernamental se convierte en sólo un ejercicio de coyuntura, donde la experiencia de más de 100 años de gobierno se esfuma con la conclusión de cada trienio.

Para poder construir la información de los ingresos y egresos municipales se tuvo que recurrir a fuentes de información distintas, las que a su vez contienen datos diferentes para los mismos años. En el caso de los ingresos, basándome en los

criterios de información única y oportuna⁷³ elaboré la columna denominada "concentrado", la que será usada para los fines analíticos del tema.

En el caso de los egresos, el problema de información se agrava debido a que los sistemas de contabilidad para medir el gasto público tienen grandes diferencias entre sí. Al parecer, cada gobierno municipal se encuentra en la libertad de definir las clasificaciones por las que habrá de contabilizar el destino de sus recursos monetarios.

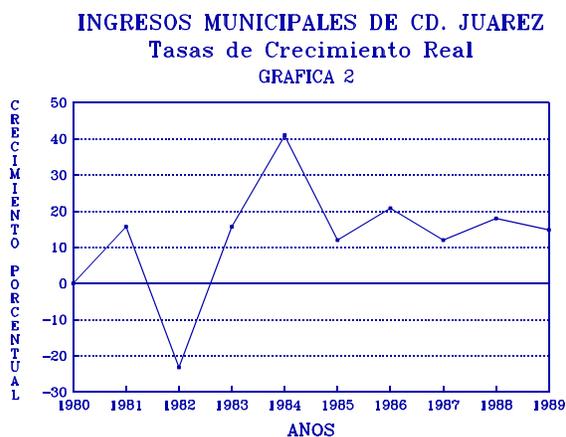
La única excepción documentada que pudiera ayudar a compatibilizar el análisis financiero inter-administraciones se encuentra en los respectivos presupuestos de egresos que las municipalidades deben llenar, para que el Congreso del estado les autorice el monto y la orientación final del gasto. Aunque debo reconocer que el esqueleto de los presupuestos está diseñado de tal forma que no aporta mucha información para un análisis completo y profundo del gasto municipal.

Asimismo, las Tesorerías Municipales consideran como información "confidencial" los datos del presupuesto ejercido, por lo que nos vimos forzados a usar los datos del gasto presupuestado, que es sólo un indicador incompleto de la realidad que pretendemos mostrar. Por ello, al igual que en los ingresos

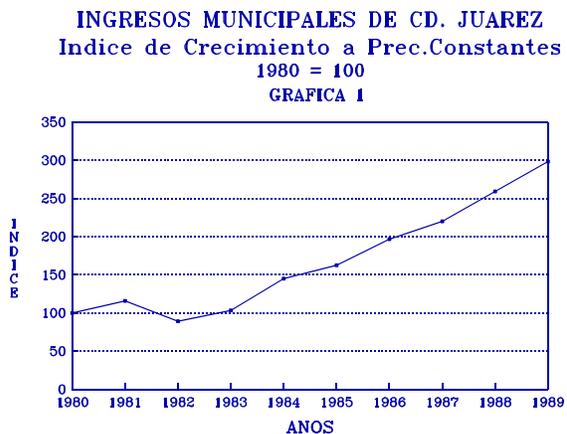
⁷³ Se debe entender en este caso el término de "oportuna" a toda aquella información que, por razones estrictamente temporales, fue publicada en su momento por cada Ayuntamiento. De esta manera, estaremos dándole a cada fuente la confiabilidad de su acceso directo a los datos.

municipales, habremos de complementar nuestra investigación con las referencias hemerográficas que disponemos y algunas publicaciones oficiales no especializadas producidas por los mismos Ayuntamientos.

II.2.1. Historia de los Ingresos Municipales y sus Políticas en Cd. Juárez.
1983-1986.



Fuente: Elaborado en Base al Cuadro No.3



Fuente: Elaborado en Base al Cuadro No.3

Hasta antes de la reforma municipal de 1983, los ingresos municipales de Ciudad Juárez habían mostrado un comportamiento errático con una tendencia acentuada a la baja (gráfica 1). De 1980 a 1983, si bien el crecimiento real de los ingresos del último año fue superior en 3% al los del primero, en 1982 los recursos monetarios del ayuntamiento descendieron 11% con respecto a 1980 y 23% con respecto al año anterior (cuadro 3).

Ello concuerda fielmente con la agudización de la crisis económica nacional, en la que no sólo se redujo el monto real de los ingresos provenientes de la federación y del estado; a su vez, la base impositiva del municipio y la capacidad de pago de los juarenses tendían a reducirse significativamente, redundando

en bajas considerables en las captaciones vía impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

De acuerdo a la gráfica 3, de 1980 a 1983 los ingresos propios con los que contaba el municipio disminuyeron en mayor proporción que las participaciones federales y estatales. Así, con las reducciones del 17 y 25% para 1982 y 1983 (ver cuadro 6), respectivamente, en el rubro de ingresos propios, las finanzas municipales cayeron en sus montos totales. En otras palabras, las participaciones federales le daban cierta solidez a la base económica del municipio sin llegar a ser lo suficientemente altas como para situar el control del desarrollo local en esta esfera de gobierno. Durante ese trienio, las participaciones siempre fueron superiores a los ingresos propios dentro de los recursos totales.

CUADRO 1					
INGRESOS MUNICIPALES DE CD. JUAREZ SEGUN FUENTE DE INFORMACION					
INGRESOS NOMINALES EN MILES DE PESOS					
(1980-1989)					
ANO	P.S.E.'s (a)	R.A. (b)	T.M. (c)	L.I.M. (d)	CONCENTRADO (*)
1980	265000				265000
1981	379720				379720
1982	500000				500000
1983	770000	1243000	1340523		1243000
1984	1555430	2953516	2963931		2953516
1985		5257702	5483328		5257702
1986		8500000	12730792	4238940	12730792
1987			33024201	13332413	33024201
1988			84292342	36959643	84292342
1989			113635680	69000000	113635680

(a) Perfil Socioeconómico Municipal (1983 y 1985), editado y producido por la Presidencia Municipal (H. Ayuntamiento 1980-1983 y 1983-1986).

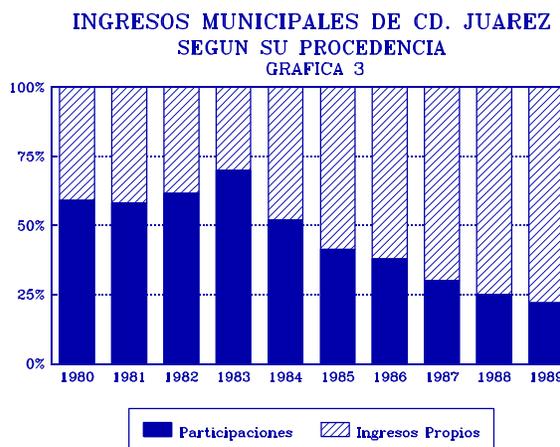
(b) Revista Avances, Organó Informativo del H. Ayuntamiento 1983-1986, Año III Núm. 65, 10/X/1986.

(c) Ricardo Iglesias S., Tesorero Municipal del H. Ayuntamiento 1986-1989.

(d) Leyes de Ingresos Municipales (1986, 1987, 1988 y 1989)

(*) El concentrado se realizó de la siguiente forma: de 1980 a 1982 se tomaron las cifras de (a); de 1983 a 1985 los datos son de (b); y de 1986 a 1989 se recuperó la información de (c).

Una vez que la reforma municipal entró en vigor, el gabinete panista que inició en 1983 se enfrentó a la tarea de allegarse mayores recursos monetarios. En este sentido, la Tesorería Municipal tuvo la misión de aprovechar las nuevas disposiciones que en materia fiscal se desprendían de la reforma al 115 Constitucional y que podían acrecentar el monto real de los ingresos. Durante este periodo se logró invertir la relación ingresos propios-participaciones en favor de los primeros (ver gráfica 3), lo que ayudó a consolidar la autosuficiencia económica del municipio, pero sin llegar a eliminar la dependencia del erario público de las aportaciones federales.



Fuente: Elaborado en base al Cuadro No.5

De acuerdo al cuadro 3, en 1984 los ingresos globales del municipio crecieron 45% con respecto a 1980, 63% para 1985 y 96% para 1986, observando una tasa de crecimiento real promedio anual del 24.5%. Ello se debió fundamentalmente a que los ingresos propios tuvieron alzas sin precedentes de 69, 132 y 196% de 1984 a 1986 a precios constantes, con respecto a 1980 (ver cuadro 6). En general, los niveles de crecimiento de los ingresos municipales rebasaron con mucho los incrementos inflacionarios

regionales y del país, redundando en un aumento real de la capacidad económica del municipio.

CUADRO No. 2
INGRESOS TOTALES DEL MUNICIPIO DE CD. JUAREZ
VALORES NOMINALES EN MILES DE PESOS
(1980-1989)

ANO	INGRESOS	I.C.N. (a)	I.G.P.C.* (b)	I.G.P.C.P.Ct. (c)
1980	265000	100	146.20	100.00
1981	379720	143	181.00	123.80
1982	500000	189	310.20	212.18
1983	1243000	469	666.30	455.75
1984	2953516	1115	1123.20	768.26
1985	5257702	1984	1784.80	1220.79
1986	12730792	4804	3578.50	2447.67
1987	33024201	12462	8287.20	5668.40
1988	84292342	31808	17938.50	12269.84
1989	113635680	42881	21055.20	14401.64

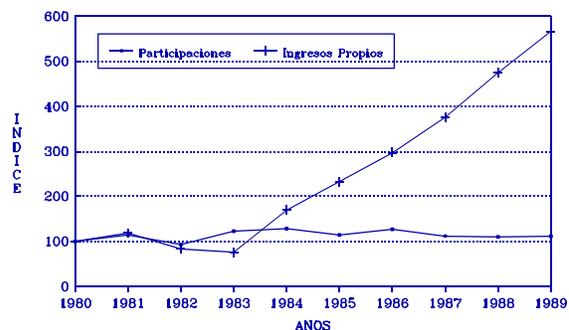
(a) Índice de crecimiento nominal de los ingresos municipales.

(b) Índice General de Precios al Consumidor de Cd. Juárez (1978 = 100). Estos datos fueron tomados de: Indicadores Económicos, Banco de México, México, 1989.

(c) Índice General de Precios al Consumidor de Cd. Juárez (1980 = 100).

El incremento real de los ingresos municipales encuentra una explicación más exacta en el reconocimiento, por un lado, de la importancia de la descentralización como un instrumento que permite la redistribución de los recursos

**INGRESOS MUNICIPALES DE CD. JUAREZ
INDICE DE CRECIMIENTO REAL
1980 = 100
GRAFICA 4**



Fuente: Elaborado en Base al Cuadro No.6

públicos nacionales y, por otra parte, en la eficientización de los sistemas de control y captación fiscales controlados en el nivel local. Aceptando que la descentralización contribuyó a

solidificar la hacienda municipal al trasladar algunos rubros fiscales (los más importantes fueron los impuestos del predial y de traslación de dominio) al control del ayuntamiento, este último, a través de la administración eficiente de la política de ingresos, coadyuvó a amarrar el perfil de la autonomía financiera que permitió la reforma municipal, al proyecto de gobierno propuesto por la opción panista⁷⁴.

Como elementos de gestión que hicieron posible la aplicación efectiva de la política de ingresos, podemos mencionar entre los más importantes a los siguientes: computarización de los sistemas de captación y control fiscales, eficientización y ampliación del servicio de cobro, actualización de los precios de los bienes y servicios públicos ofertados por el municipio, reclasificación y expansión de la base impositiva y manejo transparente de la hacienda pública.

Estas acciones, a diferencia del régimen anterior, modificaron sensiblemente la estructura de los ingresos propios en una tendencia que, como se verá, se reafirmaría durante el gobierno de Bermúdez. Si bien con Barrio los derechos siguieron manteniendo su importancia relativa como fuente de ingresos, los aprovechamientos y los impuestos empezaron a mostrar un comportamiento creciente dentro de los recursos económicos

⁷⁴ En este caso se debe entender por autonomía financiera a la capacidad económica que adquieren los municipios en base a la captación de recursos vía ingresos propios. La autonomía financiera, entonces, estará relacionada con la disminución en el grado de dependencia económica de la hacienda local de las participaciones provenientes de la federación y el estado.

extraídos directamente de la localidad.

CUADRO No. 3			
INGRESOS TOTALES DEL MUNICIPIO DE CD. JUAREZ			
A PESOS CONSTANTES DE 1980			
(1980-1989)			
AÑO	INGRESOS	INDICE CRECIMIENTO	TASA DE CRECIMIENTO
1980	265000	100	0.00
1981	306713	116	15.74
1982	235654	89	-23.17
1983	272740	103	15.74
1984	384441	145	40.96
1985	430679	163	12.03
1986	520118	196	20.77
1987	582602	220	12.01
1988	686988	259	17.92
1989	789047	298	14.86

Fuente: Elaborado en base a la información contenida en el Cuadro No. 2.

Según la Ley de Ingresos Municipales de Ciudad Juárez, los impuestos se cobran sobre espectáculos públicos, juegos, rifas y loterías, predial, traslación de dominio de bienes inmuebles y contribuciones especiales sobre pavimentación y aumento del valor y mejoría específica de la propiedad. Los derechos se tasan sobre el uso de los servicios públicos de agua, drenaje, mercados, cementerios, alumbrado, rastros, aseo y recolección de basura, y bomberos. Los productos se obtienen de la enajenación, arrendamiento o explotación de sus bienes, de los rendimientos financieros, de las publicaciones y de las empresas municipales. Los aprovechamientos provienen de las multas, recargos y gastos de ejecución, reintegros por responsabilidades fiscales,

donativos y herencias, y cualquier otro ingreso que no esté clasificado en los anteriores rubros.

En este gobierno, los impuestos y los derechos representaban a los rubros cuyas aportaciones fueron las más importantes dentro de los ingresos propios del municipio, en el peor de los casos fueron superiores al 70%. No obstante, los aprovechamientos comenzaron a cobrar importancia dentro de la estructura económica del ayuntamiento, llegando a ser su participación del 17.4% para 1986 (ver cuadro 8).

Con este panorama financiero, se puede decir que la autonomía económica del municipio, que primigeniamente se expresó en la modificación de la relación ingresos propios-participaciones, se debió indiscutiblemente a las atribuciones fiscales que la descentralización cedió a los ayuntamientos. Aunque en gran medida las condicionantes económicas de la reforma conducen hacia una reestructuración de los ingresos muy específica (como lo demuestra la gran importancia que adquirieron tanto el impuesto predial como el de traslación de dominio), la direccionalidad y velocidad de ese cambio responden más bien a factores locales que se desprenden de la gestión administrativa, es decir, a la capacidad de cada gobierno para aprovechar el nuevo marco legal contenido en el capítulo económico de la descentralización.

En el régimen de Barrio, los elementos de gestión fueron claves, por un lado, para ampliar la brecha en la supremacía de

los ingresos sobre las participaciones (en 1986 la diferencia era de 24%) y, por otro, para elevar sustancialmente los volúmenes captados localmente. La eficiencia administrativa, contenida en los objetivos del proyecto de gobierno de Barrio, proyectaba una de sus principales líneas en la consecución de la autonomía financiera de la municipalidad.

Así, la autonomía económica del municipio cuyo fin último consistía en consolidar la autosuficiencia financiera de la institución, se convirtió en un propósito político en la medida que potenciaba la imagen de eficiencia y honestidad del ayuntamiento panista, dentro de un proyecto político de alcance mayor a los límites temporales de la gestión pública.

CUADRO No. 4								
INGRESOS MUNICIPALES DE CD. JUAREZ SEGUN SU PROCEDENCIA Y FUENTE DE INFORMACION								
INGRESOS NOMINALES EN MILES DE PESOS								
(1980-1989)								
ANO	P.S.E.'s		REVISTA AVANCES		TESORERO MUNICIPAL		CONCENTRADO	
	PARTICIP.	PROPIOS	PARTICIP.	PROPIOS	PARTICIP.	PROPIOS	PARTICIP.	PROPIOS
	(a)		(b)		(c)		(*)	
1980	156350	108650					156350	108650
1981	220920	158800					220920	158800
1982	307600	192400					307600	192400
1983	468292	301708	870100	372900	884745	455778	870100	372900
1984	844320	711110	1535888	1417628	1422687	1541244	1535888	1417628
1985			2175369	3082333	2193331	3289997	2175369	3082333
1986			2604543	4153309	4837701	7893091	4837701	7893091
1987					9907260	23116941	9907260	23116941
1988					21073085	63219256	21073085	63219256
1989					24999850	88635830	24999850	88635830

Fuentes: (a) Perfil Socioeconómico Municipal (1983 y 1985), editado y producido por la Presidencia Municipal (H. Ayuntamiento 1980-1983 y 1983-1986).

(b) Revista Avances, Organó Informativo del H. Ayuntamiento 1983-1986, Año III Núm. 65, 10/X/1986.

(c) Ricardo Iglesias S., Tesorero Municipal del H. Ayuntamiento 1986-1989.

(*) El concentrado se realizó de la siguiente forma: de 1980 a 1982 se tomaron las cifras de (a); de 1983 a 1985 los datos son de (b); y de 1986 a 1989 se recuperó la información de (c).

A partir de 1983 los ingresos municipales encontraron una tendencia a la alza, sostenida por la cada vez más importante

participación de los recursos propios. No obstante, es precisamente en este aspecto donde el gobierno encuentra una encrucijada: o aumenta sus niveles de captación en base a los ingresos propios o deja de ganar legitimidad social por el descontento que provocan los incrementos, sobre todo, a los impuestos y a los aprovechamientos.

La aplicación de la política fiscal propuesta por el gobierno panista rápidamente causó reacciones negativas en diferentes sectores sociales⁷⁵. Las protestas en contra de la política fiscal si bien no eran lo suficientemente amplias como para fracturar los canales de comunicación entre el gobierno y su base social, se mantuvieron como uno de los puntos más conflictivos de este ayuntamiento, sobre todo para algunos grupos de la iniciativa privada (CANACINTRA y CANACO) y los partidos de oposición.

1986-1989.

Sin mostrar aparentemente grandes diferencias en la forma de dirigir la política de ingresos, el nuevo gobierno priísta presidido por Jaime Bermúdez Cuarón se propuso continuar

⁷⁵ Por ejemplo, la Cámara Nacional de la Propiedad Urbana (CANAPRU) calificó a Barrio de "mentiroso (...) por faltar a su palabra de no aumentar el impuesto predial" (Diario de Juárez, 26/IX/1985) y amenazaron con promover una impugnación legal; Rubén Chagoya, líder de la ACP afirmó que "las nuevas tasas decretadas por FBT son un verdadero atraco" (El Universal, 20/X/1985) y anunció huelga de pagos contra el ayuntamiento; la CANACINTRA acusó al municipio de encarecer trámites al expedir dobles recibos (Diario de Juárez, 14/VI/1986); los habitantes de la colonia Nuevo México protestaron por los altos cobros de pavimentación (El Fronterizo, 25/VII/1986).

acrecentando la capacidad económica del municipio en base a los recursos propios.

La política de ingresos propios siguió con la tarea de actualización de tarifas, poniendo especial atención en los impuestos del predial y de traslación de dominio y al rubro de aprovechamientos, cuya participación comenzó a ser muy importante en el comportamiento de los ingresos totales.

CUADRO No. 5				
INGRESOS NOMINALES DEL MUNICIPIO DE CD. JUAREZ				
SEGUN SU PROCEDENCIA				
(1980-1989)				
ANO	PARTICIP.	%	PROPIOS	%
1980	156350	59.00	108650	41.00
1981	220920	58.00	158800	42.00
1982	307600	62.00	192400	38.00
1983	870100	70.00	372900	30.00
1984	1535888	52.00	1417628	48.00
1985	2175369	41.00	3082333	59.00
1986	4837701	38.00	7893091	62.00
1987	9907260	30.00	23116941	70.00
1988	21073085	25.00	63219256	75.00
1989	24999850	22.00	88635830	78.00

Fuente: Elaborado en base a la información del Cuadro No. 4.

Por otra parte, las participaciones federales para Bermúdez debían ser consideradas como una retribución de las aportaciones del municipio a los ingresos nacionales; por ello, ofrecía su influencia personal ante la Presidencia de la República para que se incrementaran las aportaciones federales tanto por la vía de las participaciones como por la de la inversión directa.

Con estas premisas de política financiera, el municipio logró superar los montos de captación real en cantidades

considerables. En 1987 el crecimiento real con respecto a 1980 fue de 120%, en 1988 de 159% y en 1989 de 189%. Si bien en este trienio la tasa de crecimiento anual promedio de los ingresos totales fue inferior a la del gobierno panista (15% contra 24%), debemos considerar que en términos de cantidades la captación global en esta administración fue superior en un 64% con respecto a la anterior, a pesos constantes de 1980 (ver cuadro 3).

CUADRO No. 6
INGRESOS MUNICIPALES DE CD. JUAREZ A PESOS CONSTANTES DE 1980
SEGUN SU PROCEDENCIA
(1980-1989)

ANO	PARTICIP.	INGRESOS	
		I.C.P.P.Ct (a)	PROPIOS I.C.I.P.P.Ct (b)
1980	156350	100.00	108650
1981	178445	114.13	128268
1982	144975	92.72	90680
1983	190918	122.11	81822
1984	199917	127.87	184524
1985	178193	113.97	252486
1986	197645	126.41	322473
1987	174781	111.79	407821
1988	171747	109.85	515241
1989	173590	111.03	615456

Fuente: Elaborado en base a la información contenida en el Cuadro No. 5.
(a) Índice de Crecimiento de las Participaciones a Precios Constantes de 1980.
(b) Índice de Crecimiento de los Ingresos Propios a Precios Constantes de 1980.

CUADRO No. 7*
INGRESOS MUNICIPALES DE CIUDAD JUAREZ
TASAS DE PARTICIPACION SEGUN SU ORIGEN
(1984-1989)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
	%	(a)	%	%	%	%
IMPUESTOS	21.69		13.00	19.18	20.50	29.40
DERECHOS	19.89		16.14	11.48	10.50	11.70
PRODUCTOS	4.24		4.90	8.24	7.50	3.00
APROVECHAMIENTOS	3.14		7.19	21.10	19.30	23.40
PARTICIPACIONES	53.65		58.77	40.00	42.20	32.50

Fuente: Elaborado en base a la información contenida en las Leyes de Ingresos Municipales para los años 1986, 1987, 1988 y 1989. Para 1984, los datos provienen del periódico Diario de Juárez 25/I/1984.
 (a) No existe información disponible para 1985.

De alguna manera, la ley de los rendimientos decrecientes influyó para que las tasas de crecimiento de los ingresos totales no fueran mayores e incluso tuvieran caídas ligeras (gráfica 2); sin embargo, como se puede apreciar en la gráfica 1, el índice de crecimiento y el monto de los ingresos reales con Bermúdez siempre fueron a la alza.

En este periodo gubernamental continuó ampliándose la brecha entre los ingresos propios y las participaciones, llegando a tener, para 1989, una relación de 78 contra 22%, respectivamente (ver cuadro 5 y gráfica 3). Por su parte, las participaciones federales siguieron una tendencia de crecimiento moderado, en el mejor de los casos (1989) la diferencia fue de sólo 11% con respecto a 1980 a pesos constantes (ver gráfica 4).

CUADRO No. 8						
INGRESOS PROPIOS DEL MUNICIPIO DE CIUDAD JUAREZ						
TASAS DE PARTICIPACION SEGUN SU ORIGEN						
(1984-1989)						
	1984	1985	1986	1987	1988	1989
	%	(a)	%	%	%	%
IMPUESTOS	44.40		31.53	31.96	35.46	43.55
DERECHOS	40.62		39.14	19.13	18.16	17.33
PRODUCTOS	8.66		11.88	13.73	12.97	4.44
APROVECHAMIENTOS	6.41		17.44	35.16	33.39	34.69

Fuente: Elaborado en base a información contenida en el cuadro No. 7.
 (a) No existe información disponible para 1985.

La política de financiamiento de este gobierno modificó sustancialmente la estructura de los ingresos municipales. Así,

mientras que las participaciones perdían terreno dentro de los ingresos totales, los impuestos y los aprovechamientos lo ganaban (ver cuadro 7). Observando a los ingresos propios como a la totalidad, nos damos mejor cuenta de esta tendencia. De acuerdo con el cuadro 8, los impuestos y los aprovechamientos sumaron más del 67% en 1987, del 68% en 1988 y del 78% en 1989 dentro de los ingresos propios municipales. Los impuestos basaban su crecimiento en el predial y en las traslación de dominio, mientras que los aprovechamientos en los cobros por multas y recargos de todo tipo.

CUADRO No. 9						
INGRESOS PROPIOS DEL MUNICIPIO DE CIUDAD JUAREZ						
IMPUESTO PREDIAL (NOMINAL Y REAL)						
(1986-1989)						
	NOMINAL	I.G.P.C.	I.G.P.C.P.Ct.	R E A L	T.C.R.	I.C.
	(Pesos)	(a)	(b)	(Pesos)	(c)	(d)
1986	96897594	3578.50	100.00	96897594	- -	100.00
1987	1186470191	8287.20	231.18	512337071	428.7	528.70
1988	4299145687	17938.50	501.28	857633595	67.4	885.09
1989	5752889280	21055.20	588.38	977750650	14.0	1009.05

Fuentes: Los datos del monto nominal de la recaudación del Impuesto Predial fueron proporcionados por el Tesorero Municipal del H. Ayuntamiento 1986-1989, Ricardo Iglesias Stell.

(a) Índice General de Precios al Consumidor de Ciudad Juárez (1978 = 100).

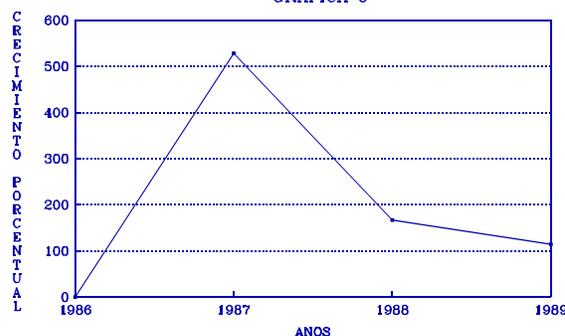
(b) Índice General de Precios al Consumidor de Ciudad Juárez (1986 = 100).

(c) Tasa de Crecimiento Real del Impuesto Predial.

(d) Índice de Crecimiento del Impuesto Predial (1986 = 100).

En los cuadros 9 y 10 se puede apreciar la importancia que el impuesto predial fue adquiriendo dentro de la estructura financiera del

TASAS DE CRECIMIENTO REAL DEL IMPUESTO PREDIAL EN CIUDAD JUAREZ
1986 = 100
GRAFICA 6



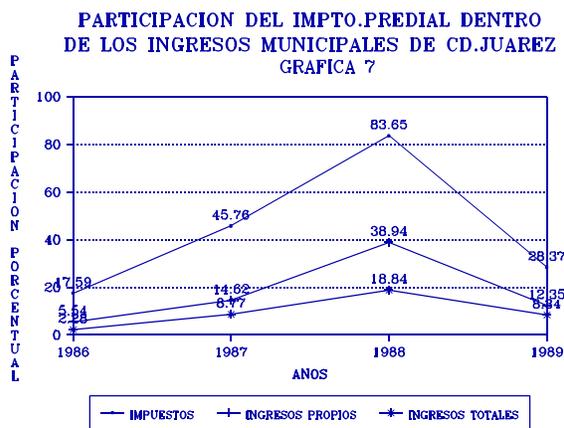
Fuente: Elaborado en Base al Cuadro No.9

nuevo ayuntamiento priísta. Las tasas de crecimiento real de este impuesto en cuanto a su captación fueron del 428% en 1986, 67% en 1988 y del 14% en 1989 (ver gráfica 6). Ello se debió fundamentalmente a la actualización del catastro, al aumento de la base impositiva y al incremento en las tarifas del impuesto predial, que llegaron a ser de entre 300 y 500% en el primer año de gestión⁷⁶.

Para tener una idea más clara de la importancia del predial, se comparó en el cuadro 10 la participación de lo captado por este concepto contra los diferentes niveles de agregación de los ingresos municipales, tomando los datos que están consignados en las leyes de ingresos municipales respectivas⁷⁷. De esta manera pudimos constatar la creciente significancia que fue adquiriendo

este impuesto (ver gráfica 7) en la composición de los ingresos municipales.

Eventualmente este gobierno usó otra fuente de ingresos para nivelar sus déficits financieros, debilitando la estructura de



⁷⁶ Diario de Juárez, 7/XII/1986.

⁷⁷ Debo aclarar que este es sólo un mero ejercicio matemático que tiene por objeto dar una idea de la importancia del impuesto predial, ya que se están correlacionando datos no comparables entre sí por la razón de que unos representan a información presupuestada y otros a captación efectiva.

financiamiento público. Con Bermúdez la deuda pública comenzó a crecer debido a los créditos que solicitó su gobierno a instituciones bancarias nacionales. Según las fuentes periodísticas, en 1987 la administración municipal solicitó un préstamo de 5 mil millones de pesos a la banca nacionalizada "para obras y estudios de zonas en desarrollo"⁷⁸; en 1988 solicitó otros dos créditos, uno a COMERMEX de 100 millones para restaurar el rastro⁷⁹ y otro a BANOBRAS para obras de drenaje por 800 millones de pesos.

La autonomía financiera del municipio, que fuera uno de los pilares del proyecto de gobierno panista, pasó a ser con este ayuntamiento un objetivo que sólo se explicitaba en términos formales. La dependencia financiera de la municipalidad comenzó a crecer no sólo en términos de la deuda pública, además la inversión directa y la transferencia de recursos de los otros niveles de gobierno se convirtió en elemento vital para la estabilidad económica de las finanzas locales.

Aunque ya desde la década de los sesentas con los programas de industrialización de la frontera, los gobiernos federal y estatal habían reconocido la importancia estratégica de Cd. Juárez en términos económicos y políticos, no fue sino hasta al triunfo electoral panista en el municipio cuando se puso atención

⁷⁸ Diario de Juárez, 14/I/1988.

⁷⁹ Diario de Juárez, 11/V/1988.

a los rezagos sociales generados por la instrumentación de políticas públicas no integradas al desarrollo de la región. Las declaraciones de los funcionarios federales y estatales al referirse a la municipalidad juarense, invariablemente aludían la necesidad de incrementar los montos de inversión y los niveles de equipamiento de la ciudad en base a recursos foráneos. Si bien con Barrio los representantes de la SPP y la SEDUE anunciaron obras millonarias por mas de 8 y 10 mil millones de pesos⁸⁰, respectivamente, con Bermúdez el gobierno del estado incrementaba en 529%, con respecto a 1986, el presupuesto de inversión destinado a esta ciudad⁸¹ y la SPP aseguraba que la federación invertiría al rededor de 25 mil millones anuales, "sin contar con los 100 mil (millones) en que se valúa el Pronaf y el Salvárcar recientemente pasados a la administración fronteriza"⁸².

La federación y el estado apoyaban indirectamente la capacidad financiera del municipio a través de la obra pública. Asimismo, con la transferencia de los terrenos del Pronaf⁸³ el gobierno de Bermúdez aseguraba una fuente adicional de recursos monetarios cedida directamente por la federación.

⁸⁰ El Fronterizo, 6 y 12/IX/1985.

⁸¹ El Fronterizo, 16/I/1987.

⁸² El Fronterizo, 19/I/1988.

⁸³ Estos Terrenos habían permanecido en litigio desde el gobierno de Reyes Estrada, sin embargo no fue sino hasta la llegada de Bermúdez cuando se decidió, en un acto de apoyo político, que fueran administrados por el Ayuntamiento. Con ello, el gobierno priista obtenía una importante fuente de ingresos que, en 1989, fueron superiores a los 30 mil millones de pesos.

Como consecuencia de la descentralización y de los nuevos apoyos que la federación otorgaba al ayuntamiento priista, la autonomía financiera seguía reforzando el papel de los ingresos propios dentro de los recursos totales del municipio. Sin embargo, la autosuficiencia económica se desfasó de aquel principio al soldarse la dependencia del municipio con el gobierno federal en términos de inversión directa y en cuanto a nuevas fuentes de financiamiento para solventar los crecientes déficits presupuestarios.

Por otra parte, la aplicación de la política fiscal, cuyos soportes principales eran los impuestos y los aprovechamientos (con Barrio eran los impuestos y los derechos), causó reacciones negativas en amplios sectores de la población. A diferencia del régimen anterior, en éste la protesta pública alcanzó mayor envergadura y amplitud social, sobre todo por el incremento desproporcionado de los impuestos y las multas, el crecimiento de los déficits públicos, los cargos por corrupción y el uso de fuentes no sanas de financiamiento (deuda pública).

Las manifestaciones sociales en contra de esta política fueron casi inmediatas⁸⁴, y a través de ellas se comenzó a tejer

⁸⁴ Los empresarios en voz de Ramón Chacón Rojo, presidente del Centro Empresarial de Ciudad Juárez (CECJ), consideraron que "el desmedido y desproporcionado incremento en los cobros del gobierno municipal revertirá los propósitos encaminados a una mayor recaudación (..) y además de esto se propiciará la evasión y el desaliento en nuevas inversiones" (Diario de Juárez, 8/XII/1986). En general, los partidos políticos (PAN, PMS, PPS, PST y PRT), las centrales obreras priistas (CROC y CRT) y los introductores deganado se pronunciaron en contra de "la carga impositiva proyectada para Juárez" por considerarla "ajena a la realidad de sus habitantes" (Diario de Juárez, 18/XI/1987). En 1988, La CANACO, la CANACINTRA y el CECJ "criticaron duramente lo elevado de los nuevos impuestos como el predial, uso y tenencia de vehículos, entre otros más, que fueron elevados entre un 500 y un 1000 por ciento" (El Fronterizo, 6/I/1988). Debido a los incrementos, sobre todo en el predial, los 2400 empresarios del CECJ y de la CANACINTRA se unieron para declarar un

una especie de organización no formal, cuya vanguardia estaba comandada por el sector empresarial. Este sector social tenía como objetivo presentar frentes de acción común en contra de las decisiones municipales. Sin duda, la protesta pública comenzó a tener sentido como un instrumento de comunicación efectiva de la sociedad civil y como un mecanismo de presión política en contra de las decisiones autoritarias tomadas desde la burocracia.

CUADRO No. 10			
TASAS DE PARTICIPACION DEL IMPUESTO PREDIAL DENTRO DE LOS			
INGRESOS MUNICIPALES DE CIUDAD JUAREZ			
(1986-1989)			
	IMPUESTOS	INGRESOS	INGRESOS
	%	PROPIOS	TOTALES
	%	%	%
1986	17.59	5.54	2.28
1987	45.76	14.62	8.77
1988	83.65	38.94	18.84
1989	28.37	12.35	8.34

Fuente: Construido en base a los datos contenidos en el cuadro No. 9 y en las Leyes de Ingresos Municipales de 1986, 1987, 1988 y 1989.

II.2.2. Historia de los Egresos Municipales y sus Políticas en Cd. Juárez. 1983-1986.

La poca disponibilidad de recursos financieros determina en mucho el uso de los mismos en cuanto a su destino final, en el contexto

boicot contra el pago de ese impuesto "hasta tener un diálogo al respecto con los funcionarios municipales" (El Fronterizo, 30/I/1988). Por su parte, desde el comienzo de la administración priísta Francisco Barrio inicia una campaña ciudadana exhortando a no pagar el impuesto predial, como parte de los actos de resistencia civil (El Fronterizo, 6/I/1987). El CDP se lanza a la calle manifestándose en contra la Ley de Ingresos de 1988 por considerarla "injusta"; vecinos de tres colonias protestan por los "altos cobros municipales" de pavimentación y drenaje (Diario de Juárez, 9/IV/1988).

de la organización de que se trate. En los municipios mexicanos, como organizaciones administrativas con capacidades político-económicas, los recursos monetarios afianzan o debilitan, según sea el caso, sus potencialidades gubernativas, ya sea restringiendo sus capacidades de control político y consenso social o acrecentándolas.

Asimismo, a través del estudio del gasto público nos podemos formar una idea más o menos clara de las posibilidades reales que poseen los gobiernos para instrumentar políticas de cambio y de redistribución sociales. Desgraciadamente, debido a las políticas centralistas y a la crisis económica de la última década, los ingresos y por lo tanto los egresos municipales no han sido lo suficientemente amplios como para montar sobre ellos las expectativas de desarrollo económico y social de las distintas regiones.

CUADRO No. 11 EGRESOS MUNICIPALES DE CIUDAD JUAREZ CLASIFICACION POR DEPENDENCIA (Millones de Pesos)										
DEPENDENCIA	1984		1986		1987		1988		1989	
	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%
	(1)		(2)		(3)		(4)		(5)	
H. AYUNTAMIENTO	7.3	0.46			106.2	0.78	285.9	0.77	957.7	1.4
SRIA. DEL AYTO.	63.5	4.00	230.7	3.56	788.6	5.83	1734.6	4.69	2257.4	3.3
DIR. INF. Y COM. SOC.	29.3	1.84			317.4*	2.35	629.1	1.70	1915.4	2.8
DIR. GRAL. SERVS. PUBS.	829.2	52.15	2630.0	40.61	2179.9	16.12	5674.5	15.35	11766.1	17.2
-Depto. de Limpia	243.3	15.30	600.0	9.27	1255.8**	9.29	3876.1	10.49		
-Dir. Seg. Pub.	490.6	30.85	1686.0	26.04						
DIR. GRAL. SEG. PUB. Y VIAL.					4220.1	31.21	12422.4	33.61	21685.3***	31.7
TESORERIA MUNICIPAL	44.1	2.77	30.0	0.46	1108.7	8.20	6393.4****	17.30	3009.9	4.4
DIR. GRAL. OB. PUBS.	117.4	7.38	422.0	6.52	1161.1	8.59	2278.0	6.16	10124.3	14.8
OFICIALIA MAYOR	80.3	5.05	550.0	8.49	1719.3	12.72	3567.3	9.65	4514.9	6.6
DIR. GRAL. PROM. COM.	12.4	0.78			860.7	6.37	862.1	2.33	1847.0	2.7
GASTOS A NIVEL GOB.			922.0	14.24	903.9	6.69	2837.9	7.68	10329.6	15.1
DIR. RELACIONES PUBS.					34.5	0.25	53.8	0.14		

OTROS	406.5	25.56	1690.0	26.10	119.3	0.88	230.0	0.62		
TOTAL	1590.0	100.00	6475.0	100.00	13520.0	100.00	36969.0	100.00	68408.0	100.0

Fuentes: (1) Diario de Juárez, 25/I/1984.

(2) El Universal, 28/XII/1985.

(3) y (4) Presupuestos de Egresos Municipales de Ciudad Juárez de 1987 y 1988.

(5) Ricardo Iglesias Stell, Tesorero Municipal, H. Ayuntamiento 1986-1989.

* Dirección General de Comunicación Social.

** Dirección de Higiene y Recolección de Basura.

*** Desaparecen las funciones de Vialidad.

**** Incluye gastos por concepto de deuda pública del 10% del total presupuestado.

En Cd. Juárez lo anterior tiende a confirmarse, en la medida de que la capacidad de gasto de sus Ayuntamientos ha dejado muy reducidos grados de libertad a la actuación pública. En los últimos diez años, el presupuesto de egresos del municipio se ha destinado, en su mayor parte, a cubrir los gastos por concepto de "servicios personales" (ver cuadro 12), es decir, al pago de sueldos y prestaciones a sus empleados. En el mejor de los casos, el porcentaje destinado a este rubro fue de 42% en 1989 y en el peor de 59.54% en 1988.

Es necesario hacer notar que esta tendencia de gasto no se ha modificado a pesar de que, como se demostró en el subcapítulo anterior, los ingresos municipales crecieron en términos reales a partir de 1984. En contraparte, el monto de los presupuestos destinados a "obras urbanísticas" ha sido muy reducido, llenando de cifras del 1.8% del gasto total presupuestado en 1987 al 50% en 1989 (ver cuadro 12).

Con lo anterior sólo queremos dejar claros los parámetros, mínimos y máximos, a través de los cuales se han estructurado las políticas de egresos, siendo de especial interés las limitantes

económicas generales que ello acarreó a los gobiernos juarenses. Durante el periodo gubernamental de Reyes Estrada, la mayor parte de sus recursos se orientaron a cubrir los gastos de las partidas presupuestales de apoyo administrativo y logístico, en detrimento de otras cuyos fines son sustantivos para la organización. Así, para 1981 el municipio ocupó el 80.58% de su presupuesto total en actividades de apoyo y sólo el 19.42% se destinó a actividades sustantivas. Siguiendo con ese orden, en 1982 las proporciones fueron de 83.49 contra 16.51%, y en 1983 de 85.01 y 14.99%.

La agudización de la crisis económica nacional mostró sus efectos más perniciosos en las políticas recesivas de los gobiernos, sobre todo los municipales, quienes, como en el caso de Juárez, comenzaron a reducir sus aportaciones financieras directas a las actividades relacionadas con el desarrollo y equipamiento de la ciudad.

La prestación de los servicios mínimos indispensables de responsabilidad municipal como los de limpia, seguridad pública, drenaje, pavimentación, agua, bacheo, etc., rápidamente empezaron a mostrar serias deficiencias, en algunos casos debido a la falta de dinero para apoyarlas y, en otros, a consecuencia de la laxitud de los sistemas administrativos de control. La incapacidad del gobierno de Reyes Estrada, como ya vimos en el Capítulo I, no sólo estaba ligada a la escasez de los recursos: también enfrentaba profundas deficiencias técnicas para organizar y optimizar el uso de sus disposiciones efectivas.

A diferencia de Reyes Estrada, Francisco Barrio abrió una gama de posibilidades administrativas que eficientaron la prestación de los servicios. Los sistemas de responsabilidad administrativa⁸⁵ y los símbolos de integración fueron piezas claves para racionalizar el uso del erario público.

El saldo de Barrio en el manejo de las finanzas públicas municipales invariablemente arrojó números negros. Si bien con esta administración no se registraron superávits presupuestarios impresionantes, los déficits siempre se mantuvieron a niveles manejables dentro de su capacidad de gasto real y por periodos relativamente cortos. Por ello, las fuentes de financiamiento como la deuda pública nunca representaron cargas importantes para el gasto municipal (en 1984 se utilizó sólo el 1.8% del presupuesto para el pago de la deuda pública).

Analizando la estructura del gasto de este gobierno por dependencia, nos encontramos que la mayor parte del dinero fue absorbido por la Dirección General de Servicios Públicos (DGSP), que en 1984 consumió el 52.15% del gasto total y en 1986 el 40.61%. Como se consigna en el cuadro 11, dentro de la DGSP el Departamento de Limpia y la Dirección de Seguridad Pública concentraban la mayor parte de los recursos; en conjunto estas

⁸⁵ Aunque no existe información documentada acerca de los sistemas de responsabilidad administrativa promovidos por la administración de Barrio. En el discurso de toma de posesión y en los informes semestrales de gobierno, quedaba siempre consignado el deseo de este Ayuntamiento por usar los fondos públicos de manera transparente y honesta. Algunas medidas que se instrumentaron para fomentar la confianza en la ciudadanía fueron la publicación mensual de los estados de cuenta y la disposición de Barrio a recibir cualquier queja por irregularidades cometidas por sus funcionarios públicos.

dos dependencias gastaron el 88.5% de lo presupuestado para la DGSP en 1984 y el 87% en 1986.

Más globalmente, las dependencias que apoyaban las funciones sustantivas de la organización (DGSP y la DGOP -Dirección General de Obras Públicas-) tuvieron disponibilidad de la mayor parte del dinero público (en 1984 el 60% y en 1986 el 47%); no obstante, en 1984, dentro de la clasificación del presupuesto por objeto del gasto, siguió siendo muy bajo el monto destinado a obras urbanísticas (10%), a gasto social (4.18%) y a construcción y reconstrucción de edificios (1.4%). En contraparte, los servicios personales usaban más del 48% del total. Para 1985 las obras urbanísticas absorbieron más del 50% del gasto total⁸⁶, siendo ésto un hecho sin precedente en la historia de los Ayuntamientos juarenses.

Con Barrio, a pesar de que los ingresos municipales comenzaron a crecer en términos reales, el gasto tuvo que ser orientado a cubrir los nuevos espacios que se abrían con la expansión de la estructura burocrática, observando especial importancia el crecimiento de la nómina de la Dirección de Seguridad Pública y del Departamento de Limpia. Por su parte, las dependencias de nueva creación no representaron una carga oneroso para los egresos municipales de Cd. Juárez ya que, globalmente,

⁸⁶ El Financiero, 30/VII/1985. La declaración de Francisco Barrio decía textualmente: "las medidas de austeridad de la administración ha(n) sido más efectiva(s) y se ha logrado un mejor aprovechamiento en el uso de los recursos económicos del Municipio que se demuestra con (el) programa de obras públicas que se tiene para este año y que alcanza hasta dos mil 200 millones de pesos, lo que representa el 50 por ciento del presupuesto municipal de 1985".

la Dirección de Información y Comunicación Social y la Dirección General de Promoción a la Comunidad no llegaron a representar más allá del 2.6% del erario público local.

Ello comprueba lo que ya habíamos mencionado anteriormente, en el sentido de que la expansión de la organización no respondía a los condicionantes internos, es decir, a los elementos que le permiten su propia reproducción. La estrategia de este gobierno consolidó dos partes muy importantes de la estructura burocrática. Por una parte, las dependencias relacionadas directamente con los servicios públicos municipales como la DGSP, la DGOP y la DGPC se dieron a la tarea de transformar la imagen del gobierno en la práctica pública, a través de la prestación eficiente de esos servicios; por otra parte, la Dirección de Información y Comunicación Social ("DICOS") y la Secretaria del Ayuntamiento consolidaron la nueva imagen de la administración mediante la puesta en marcha de una política de comunicación social amplia y agresiva (priorizando la presencia de Barrio como líder), y entretejiendo una estructura social propia para la opción de gobierno panista.

Con respecto a estos cambios, la política de gasto funcionó como un elemento de apoyo, no como el elemento central. A diferencia de la administración anterior, en ésta los presupuestos de egresos no determinaron los alcances de las políticas públicas, por el contrario, únicamente les dieron parámetros de acción específicos determinados por la cantidad de

recursos disponibles.

La política de egresos se mantuvo dentro de los cauces que le permitieron las fuentes sanas de financiamiento. En otras palabras, tanto los ingresos como los egresos quedaron amarrados a una estrategia global de control del esquema de gasto-financiamiento, que se correspondía a toda la concepción de gobierno implantada por la burocracia panista, a través del manejo racional y eficiente de la hacienda pública.

Desde el punto de vista del eficientismo, la política de gasto cumplió con los objetivos perseguidos por este Ayuntamiento, afianzando la imagen de "buen administrador" promovida desde un principio por el ejecutivo municipal. Para Barrio, el control a la corrupción y las medidas de austeridad significaron las piedras angulares sobre las que había de construirse su política de gasto. No obstante, para los observadores críticos de este régimen, entre los que destacan los empresarios de la CANACINTRA, no todo resultaba totalmente transparente; sin embargo, la gravedad de los hechos exhibidos por la CANACINTRA nunca fueron más allá de simples llamados de atención sobre irregularidades tales como la negativa municipal a informar acerca de los sueldos devengados por los funcionarios municipales.

CUADRO No. 12
EGRESOS MUNICIPALES DE CIUDAD JUAREZ
CLASIFICACION POR OBJETO DEL GASTO
(Millones de Pesos)

DESCRIPCION	1980		1981		1982		1983	
	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%
ADQUISICION DE EQUIPO	8.2	3.10	17.3	4.55	24.7	4.90	32.8	4.26
CONST.Y RECONST.EDIF.	4.4	1.67	4.0	1.06	3.7	0.74	4.3	0.56
DEUDA PUBLICA	8.0	3.01	20.0	5.26	24.2	4.80	44.4	5.76
EDUCACIONALES	10.4	3.92	13.1	3.46	16.7	3.30	16.2	2.10
MATS.Y SUMINISTROS	26.0	9.81	41.8	11.00	45.9	9.19	64.8	8.40
MEDICO ASISTENCIALES	6.1	2.32	8.6	2.26	10.2	2.05	15.3	1.99
OBRAS URBANISTICAS	30.7	11.61	42.0	11.07	43.9	8.70	70.2	9.10
SEGURIDAD SOCIAL	3.4	1.31	4.2	1.10	4.8	0.97	6.0	0.77
SERVS. PERSONALES	138.5	52.29	192.8	50.78	274.8	54.90	452.7	58.79
SERVS.NO PERSONALES	27.7	10.45	34.2	8.99	48.4	9.70	60.1	7.80
SUBSIDIOS DIVERSOS	1.2	0.46	1.6	0.41	2.3	0.47	3.1	0.40
TOTAL	265.0	100.00	379.7	100.00	500.0	100.00	770.0	100.00

Fuente: Presidencia Municipal, "Pérfil Socioeconómico Municipal (Compendio Estadístico), H. Ayuntamiento 1980-1983, Cd. Juárez, 1983, pag. 94.

CONTINUACION CUADRO No. 12
EGRESOS MUNICIPALES DE CIUDAD JUAREZ
CLASIFICACION POR OBJETO DEL GASTO
(Millones de Pesos)

DESCRIPCION	1984		1987		1988		1989	
	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%	MONTO	%
	(1)		(2)		(3)		(4)	
ADQUISICION DE EQUIPO	169.6	10.90	779.6	5.70	112.0	0.30	2760.0	4.00
CONST.Y RECONST.EDIF.	22.0	1.41	29.0	0.21	913.6	2.47		
DEUDA PUBLICA	28.3	1.80					2760.0	4.00
EDUCACIONALES	13.3	0.85	189.4	1.40	90.0	0.24		
MATS.Y SUMINISTROS	144.7	9.30	1969.2	14.56	4365.2	11.81	7590.0	11.00
MEDICO ASISTENCIALES	37.0	2.37	1137.5	8.40	1566.3	4.23		
OBRAS URBANISTICAS	155.3	9.98	226.1	1.67	1089.4	2.94	17250.0	25.00
SEGURIDAD SOCIAL	3.6	0.23	44.5	0.33	3.9	0.01		
SERVS. PERSONALES	760.3	48.87	7472.1	55.26	22007.5	59.54	28980.0	42.00
SERVS.NO PERSONALES	209.7	13.48	1616.8	11.95	6762.5	18.29	6210.0	9.00
SUBSIDIOS DIVERSOS	11.4	0.73	55.9	0.41	49.1	0.13	3450.0	5.00
TOTAL	1555.4	100.00	13520.1	100.00	36959.6	100.00	69000.0	100.00

Fuentes: (1) Presidencia Municipal, "Perfil Socioeconómico Municipal (Compendio Estadístico)", H. Ayuntamiento 1983-1986, Cd. Juárez, 1985, pag. 116. (2) y (3) Presupuestos de Egresos Municipales de Cd. Juárez de 1987 y 1988. (4) Ricardo Iglesias Stell, Tesorero Municipal, H. Ayuntamiento 1986-1989.

En términos generales, el manejo de la hacienda municipal nunca enfrentó cargos serios que pudieran indicarnos desvíos importantes de fondos públicos. Los controles establecidos por el estado, la federación y los que surgieron de parte de la sociedad civil (empresarios) así como de algunos partidos políticos de oposición (especialmente el PRI), más que enjuiciar actividades

fraudulentas -que era su objetivo implícito-, legitimaron la acción pública de este régimen en el uso de las finanzas municipales.

1986-1989.

Una vez que el PRI retomó el control político del Ayuntamiento, la nueva burocracia priista se dio a la tarea de estructurar una estrategia de gasto que les permitiera cubrir los cambios programados en la organización municipal. A pesar de que los ingresos municipales continuaron su tendencia de crecimiento real, los presupuestos siguieron mostrando una orientación similar a la mostrada en las dos anteriores administraciones, siendo el rubro de servicios personales en la clasificación de los egresos por objeto del gasto, el que siguiera acaparando la mayor parte del erario. En los dos primeros años de esta administración, los sueldos y salarios incrementaron su participación dentro del presupuesto total, ocupando el 55.25% en 1987 y el 59.54% en 1988; sólo en 1989 el porcentaje de su participación disminuyó al 42%, debido más al crecimiento de los ingresos municipales que a una reducción efectiva de la nómina⁸⁷.

Contrariamente al incremento de los egresos por la nómina y

⁸⁷ De acuerdo con información proporcionada por el Director de Recursos Humanos del H. Ayuntamiento 1986-1989, Lic. Salvador Yunes, la cantidad de trabajadores que laboraban en el municipio se incrementó con esta administración, pasando de 3000 empleados en 1986 a 3500 en 1989.

por las partidas de gastos médico asistenciales en 1987 y de deuda pública en 1988, las obras urbanísticas cayeron en su participación durante esos dos años al 1.6 y 2.9%, respectivamente, levantándola hasta 1989 al 25% (ver cuadros 11 y 12).

La política de gasto durante esta administración con respecto al equipamiento de la ciudad, estaba diseñada de tal forma que la federación y el estado, a través de las gestiones del presidente municipal, aportaran la mayor parte de los recursos. El plan "Juárez Nuevo" que concentraba los principales proyectos de obra de la ciudad, se basó en el supuesto de la retribución federal a la riqueza generada por el municipio, dando marcha atrás a las posiciones autonomistas del gobierno anterior. Si bien en la relación ingresos propios-participaciones se logró un importante avance, la política de egresos manejada bajo este régimen reconoció su incapacidad para promover el desarrollo local, reforzando los nexos centralistas con los poderes de la federación.

En la estructura del presupuesto por dependencias, la Dirección General de Seguridad Pública (DGSegP) continuó acaparando la mayor parte de los egresos con porcentajes arriba del 30% para los tres años de la administración. A pesar de que a esta dirección se le sumaron las funciones de vialidad durante 1987 y 1988, el nivel de su gasto se mantuvo casi en la misma proporción que el consignado en la administración pasada.

En conjunto, las direcciones que asumían las funciones sustantivas de la organización (DGOP, DGSegP y DGSP) dispusieron del 55.8, del 54.1 y del 62.7% del gasto total para los años 1987, 1988 y 1989, respectivamente. Este hecho se asemeja al presenciado con el gobierno panista, donde estas mismas dependencias concentraron el 59.3% en 1984 y el 46.5% en 1986 del presupuesto municipal.

En este gobierno, al igual que en el de Reyes Estrada, los presupuestos municipales nuevamente estrangulaban los alcances de las políticas públicas. Conforme avanzaba la gestión, la agudización de la problemática de los servicios públicos como los de seguridad o limpia, por sólo mencionados, se fueron convirtiendo en una cuestión de caja. Al respecto, el Tesorero Municipal, Ricardo Iglesias S., opina que "la falta de dinero afecta a todas las áreas, pero se acentúa en el renglón de servicios, pues (los fondos) que se destinarán a las diferentes prestaciones que otorga el Ayuntamiento, son inferiores en más de un cincuenta por ciento en comparación a las necesidades, especialmente de equipo"⁸⁸.

Los déficits presupuestarios gubernamentales empezaron a adquirir proporciones cada vez más peligrosas para el desarrollo sano de la hacienda pública, recurriendo en volúmenes cada vez más importantes al uso de la deuda para equilibrar los desajustes

⁸⁸ El Fronterizo, 16/I/1987.

monetarios. En 1988 el gasto por amortización e intereses de la deuda pública llegó a ser del 10% del presupuesto total⁸⁹ (cuadro 11), siendo ésta la cantidad más alta pagada por este concepto en los últimos diez años. Si bien en 1989 baja su proporción al 4%, en términos de cantidad sigue representando una erogación importante de recursos para el municipio.

En el primer año de gobierno, el déficit municipal era ya de 3000 millones de pesos (extraoficialmente ascendía a 6000 millones), por lo que el "Ayuntamiento solicitó un crédito a las instituciones nacionales de crédito (por esa cantidad) para continuar adelante con los programas de obras proyectadas y de servicios públicos"⁹⁰. Los ingresos recabados por la venta de los terrenos del Pronaf⁹¹, además de incrementar sustancialmente la capacidad de gasto del municipio, ayudaron a controlar los crecientes déficits, cuyo monto fue en 1989 de 6000 millones de pesos⁹².

La flexibilidad de los sistemas de control del gasto público y la incapacidad de Jaime Bermúdez para establecer políticas de moralización del servicio público entre los funcionarios

⁸⁹ El Fronterizo, 1/I/1988. La nota dice textualmente: "Para los gastos financieros, es decir para el servicio de la deuda se tienen el 10.6% del presupuesto, equivalente a 3 mil 911 millones de pesos".

⁹⁰ Diario de Juárez, 28/X/1987.

⁹¹ Según información periodística, "los 105,000 metros cuadrados que comprende la operación fueron vendidos en más de 19,000 millones de pesos" (Diario de Juárez, 8/IX/1989). Sin embargo, de acuerdo a los datos proporcionados por el Tesorero Municipal, Ricardo Iglesias, se puede desprender que el monto de la venta supera los 50,000 millones de pesos.

⁹² El Universal, 19/VIII/1989.

municipales, rápidamente hicieron aparecer irregularidades notorias en el manejo de los recursos sociales. La denuncia por fraudes cometidos al municipio⁹³, obligó al gobierno del estado a comisionar una auditoría permanente "para que revisen las finanzas del Ayuntamiento juarense y prácticamente dicha revisión la lleven al día, comprobándose cada ingreso y cada egreso que se registra"⁹⁴.

La falta de controles en el manejo de la hacienda pública por parte de las autoridades municipales, no sólo generó desconfianza en la ciudadanía, además lesionó profundamente la autonomía del municipio al establecerse el poder estatal como un órgano alterno permanente de vigilancia de la actividad local.

A pesar de los importantes aumentos a los ingresos de este ayuntamiento (64% más que el volumen captado por el gobierno de Barrio), la estructura de gasto se mantuvo casi en las mismas condiciones a las presentadas en los dos gobiernos anteriores, e incluso retrocediendo en algunos avances presentados por el régimen panista en cuanto a la orientación socio-económica del

⁹³ La historia de los fraudes cometidos durante esta administración se puede resumir en los siguientes casos: Raúl Yu King, Oficial Mayor, compra maquinaria pesada para el municipio con un costo de 9 mil dólares que resulta ser equipo inservible, lo cual le cuesta la renuncia, no hay cargos legales (El Fronterizo, 17-20/X/1987); una auditoría estatal trata de esclarecer el destino de los fondos municipales erogados en 1987, "sobre todo para constatar el porqué se endeudó el fisco municipal con 5,000 millones de pesos" (Diario de Juárez, 12/I/1988); varios regidores denuncian fraude del municipio a la policía especial (Diario de Juárez, 17/VII/1988); "Notarios Públicos, peritos valuadores, tramitadores, así como empleados del Registro Público de la Propiedad y de la Dirección Municipal de Catastro están inmiscuidos en un escandaloso caso millonario de desviación del Impuesto de Traslación de Dominio, de falsificación de documentos, de firmas de funcionarios y de haber `habilitado una caja receptora de pagos particular', con lo cual defraudaron no sólo al fisco municipal sino al federal y al estatal" (Diario de Juárez, 13/V/1989); "Nuevo fraude al Ayuntamiento: Ahora en el DIF por 105 millones" (Diario de Juárez, 1/IX/1989).

⁹⁴ Diario de Juárez, 5/V/1988.

presupuesto, la moralización del servicios público y el manejo sano de la hacienda municipal. Esta situación es explicable por varias razones: expansión de la nómina, desvío de recursos para fines personales, ineficiencia administrativa, incremento de la deuda pública y desarticulación del esquema de gasto-financiamiento.

II.2.3. Conclusiones.

Reconociendo que la descentralización, en su aspecto económico, promovió la redistribución de los recursos financieros del sector público, al trasladar a la esfera de control municipal algunos rubros fiscales, estaremos en condiciones de explicar algunos cambios observados en los ingresos de los dos ayuntamientos que se ubican después de 1983. En ambos, comparados con el gobierno de Reyes Estrada, se presentó un incremento sustancial a sus ingresos, debido, sobre todo, al crecimiento de los ingresos captados localmente. Las participaciones tuvieron alzas mucho más moderadas, disminuyendo con gran velocidad su importancia relativa dentro de los ingresos totales.

Este fenómeno que en un primer momento es explicable por los efectos de la reforma municipal, requiere de una revisión más puntual que explique las diferencias intra-organizacionales en la administración de las finanzas públicas en ambos gobiernos.

Como ya se ha mencionado, la parte de los ingresos que

comenzó a adquirir relevancia dentro de los recursos financieros municipales a partir de la reforma, fueron los que se recaudaron en la propia municipalidad, los ingresos propios. Su crecimiento y composición explican, en cada caso, la forma en cómo se estructuró la política global de financiamiento aprovechando el nuevo marco normativo integrado a la descentralización. Durante el gobierno de Reyes Estrada, la mayor parte de los ingresos propios era captada vía derechos, mientras que para Barrio los impuestos comenzaron a crecer a la par de los derechos, y durante Bermúdez la composición favoreció fuértemente a los aprovechamientos e impuestos.

Esta breve historia nos explica una tendencia muy clara: la capacidad económica de los municipios depende cada vez menos de su potencial como productor de bienes y servicios (derechos), y cada vez más de sus facultades reglamentarias en la determinación de las tarifas a los impuestos y a las multas de todo tipo (aprovechamientos).

Este hecho ejemplifica la traducción local de un fenómeno que, desde los poderes federales, viene siendo impulsado como una forma de gobierno distinta, esto es, la cada vez menos participación del Estado en las actividades productivas. Con ello, la actitud redistributiva de los gobiernos se enmarca en sus facultades reglamentarias, no en su potencial productivo. Socialmente, la instauración de esta tendencia en el plano municipal afecta a los sectores mayoritarios al incrementarse los

costos por el uso de servicios que ahora son dotados por particulares (pavimentación, por ejemplo), y al aumentar las tasas impositivas como medidas recaudatorias paralelas a la disminución de la partida de derechos.

La reforma no sólo dotó de recursos adicionales a los municipios sino, además, los permitió a independizar su capacidad económica de su esquema productivo. La verificación empírica de este hecho se observa con mayor precisión hasta el gobierno de Bermúdez, sin embargo con Barrio ya se empieza a perfilar esta tendencia.

Los sistemas de captación y la capacidad técnica de los municipios para incrementar los volúmenes de recursos (vía incremento de tarifas y ampliación de la base impositiva) comienzan a ser piezas claves en la eficacia de la política de ingresos. En esto parece no haber mucha diferencia entre los dos ayuntamientos, ya que en ambos casos la efficientización de la captación y la actualización de tarifas, además del incremento a la cobertura impositiva, lograron una proyección creciente de los ingresos totales.

No obstante lo anterior, a pesar de que en las dos administraciones se observa un crecimiento gradual de su capacidad económica, en el caso de Barrio ésta se convirtió en un principio que reforzaba la autonomía financiera del municipio a través de la autosuficiencia económica de la organización. Con Bermúdez aunque oficialmente se seguía hablando de autonomía, el

ayuntamiento se desligó de la autosuficiencia al reconectar su dependencia con la federación en cuanto a la transferencia de recursos (PRONAF, por ejemplo) y al hacer un uso creciente del endeudamiento público para nivelar los desequilibrios financieros generados por los déficits gubernamentales.

El esquema de gasto-financiamiento con Barrio estuvo ligado a una estrategia global de equilibrio en donde la austeridad y el control a la corrupción permitieron dirigir en forma sana la política hacendaria. Por otra parte, con Bermúdez los crecientes déficits presupuestarios inducidos por el desperdicio de recursos, la corrupción y el uso de fuentes no sanas de financiamiento (deuda pública), provocaron el retroceso de la institución en términos económicos (autosuficiencia financiera) y políticos (autonomía).

Por otra lado, en la política de gasto no se diferencian en los grandes agregados presupuestales cambios importantes para los tres ayuntamientos. Independientemente del incremento de los recursos (muy especialmente en el gobierno de Bermúdez) la estructura de gasto siguió manteniendo las mismas proporciones. Es decir, en la clasificación de las erogaciones por objeto del gasto los servicios personales ocuparon la mayor parte de los recursos totales de la institución, presentándose variaciones significativas sólo en algunos años como en 1985 donde las obras urbanísticas absorbieron aproximadamente el 50% o en 1989 con 25%. Con independencia de los casos extraordinarios, el gasto

público en los diferentes ayuntamientos no parece reaccionar ante los cambios inducidos por la descentralización. Aquí resulta más sensato pensar que aunque la estructura de gasto no se mueve en esencia, la efectividad de esta política no atiende a su composición sino al uso específico que cada erogación va teniendo.

Con Barrio la capacidad de gasto nunca fue una limitante que inmovilizara a la acción pública. En cambio, con Bermúdez el problema de "caja" produjo serios desajustes en la prestación de los servicios municipales. Los elementos de gestión, en cada caso, incrementaron o nulificaron la potencialidad del gasto. En este aspecto, ni la reforma ni la asistencia financiera adicional (caso Bermúdez) de la federación y el estado lograron modificar la efectividad del municipio, más allá de lo que permitieron las propias y limitadas condiciones y proyectos de las burocracias locales.

La racionalidad burocrática nuevamente se responsabilizó de la velocidad y dirección de los cambios que la descentralización propuso en su capítulo económico.

II.3. Estructura Orgánica Extensa.

Por estructura orgánica extensa debe entenderse al conjunto de relaciones que establecen los aparatos de gobierno con el conjunto social, con el propósito de ampliar los espacios de

gobierno más allá de los límites de su propia estructura burocrático-administrativa. La incorporación de la sociedad civil a la actividad pública no se impone como un ejercicio trivial del quehacer público; su pertinencia se explica como una precondition necesaria en la medida que permite la expansión del radio de influencia de la burocracia en la sociedad.

En términos más prácticos, a través de la estructura orgánica extensa los ayuntamientos pueden: a) regular la demanda social de bienes y servicios públicos; b) dirigir políticas concretas de beneficio a sectores sociales específicos; c) recibir indicadores de su penetración social; d) legitimar los actos de gobierno; y e) mantener el control en la lucha de fuerzas políticas locales.

La conexión del aparato con la sociedad depende de los canales de comunicación que se abran, los cuales pueden ser de dos tipos: formales e informales. Los primeros están ligados a los mecanismos que ofrece la organización burocrática como líneas estructurales de comunicación con los diferentes grupos sociales, e incluso con los propios ciudadanos. En este ámbito -en el de los canales formales- se pueden encontrar desde dependencias creadas exprofeso para la concertación social en la toma de decisiones (los Consejos Municipales, por ejemplo) hasta formas de organización ciudadana promovidas por el ayuntamiento para desarrollar tareas operativas de la municipalidad (comités de vecinos, juntas cívicas, etc.).

Por su parte, los canales informales se incorporan a la actividad municipal como redes de comunicación que tratan de moderar o adecuar la respuesta social ante la aplicación de las políticas públicas. En este caso, el manejo de la opinión pública a través de una política de comunicación oficial específica que incluya tanto a mecanismos internos de información como a externos (medios masivos de comunicación), determinarán el alcance de estos canales como conectores eficientes entre el gobierno y la sociedad.

En conjunto, el propósito del uso de estos canales (formales y no) es incrementar la base social de apoyo al gobierno y reducir al máximo el nivel de la protesta pública; en otras palabras, pretenden ampliar el espectro de legitimación social por el cual habrá de transitar el ejercicio del poder público.

En el estudio de las relaciones gobierno-sociedad, además de los canales de comunicación, es de gran relevancia conocer la direccionalidad que impone la burocracia a la relación, en un marco social caracterizado por la diversidad de actores. En este sentido, la estructura orgánica extensa necesita ser entendida, para valorar su potencial político, dentro de la perspectiva de cambio promovida por los actores públicos y civiles.

Por ello, no se puede hablar de una relación única entre dos bloques homogéneos representados en el gobierno y la sociedad. La pluralidad de actores que están contenidos en el conjunto no armónico de la sociedad, induce al gobierno a presentar

alternativas de integración más acordes con esa diversidad. Las relaciones gobierno-sociedad estarán determinadas, por tanto, por el número de actores que consideren importantes los ayuntamientos para la legitimación de sus acciones y por la cantidad de canales que éstos abran al espectro social de influencia previamente definido.

Los condicionantes de la democracia requieren, entonces, del reconocimiento por parte de los gobiernos a la diversidad de actores y la ampliación de la estructura orgánica extensa a los límites en los cuales puedan tener acceso las minorías políticas y las grandes masas poblacionales marginadas de las instituciones oficiales de representación popular.

En esta medida, la legitimidad tampoco es un fenómeno que se pueda captar bajo un agregado social único. Las actitudes de los actores en relación a los esquemas formales de integración pública deben ser interpretados como respuestas sectorizadas que, dada la correlación de fuerzas, pueden indicarnos grados de consenso civil en torno al ejercicio del poder público. Considerar a la legitimidad desde el punto de vista de los actores permite reconocer a la sociedad (o a los grupos sociales) en su papel como agentes activos en la relación que mantienen con sus gobiernos. Con ello, se puede identificar a los grupos que participan como promotores de la actividad pública y a quienes se oponen a ella a pesar de estar considerados como agentes importantes de la legitimación gubernamental.

Las divergencias de proyectos e intereses o la simple exclusión de las relaciones formalmente contenidas en la estructura orgánica extensa, puede mostrarnos con mayor precisión al conjunto de sectores sociales que se oponen a la administración, formando contrapesos críticos al ejercicio del poder y al bloque social que pretende legitimarlo.

II.3.1. Ayuntamiento 1980-1983.

Como pudimos explicar con anterioridad (Capítulo I), en el gobierno de Reyes Estrada la estructura orgánica extensa era muy limitada y excluyente. El Consejo Municipal de Planeación representaba la única opción explícita que el aparato público mantenía para la incorporación de algunos sectores sociales a la toma decisiones, sin embargo, su composición real siempre se limitó a los grupos empresariales y profesionales de Juárez.

Si bien formalmente los Consejos Municipales deben estar formados por representantes de todos los sectores sociales, en la práctica los únicos grupos que tienen la capacidad técnica y organizativa para participar activamente son los empresariales. Las decisiones fundamentales de la municipalidad se tomaban consultando únicamente los criterios que el capital local sostenía.

En ese mismo sentido, los dueños del capital se convirtieron

en los principales grupos legitimadores del ejercicio del poder público, sobre todo en lo referente a los actos correctivos del desorden y el supuesto caos social causado por las organizaciones "anárquicas". La consulta a los grupos privados (principales interlocutores en la relación gobierno-sociedad) se revirtió hacia el ayuntamiento en forma de imposiciones a la conducta gubernamental. En este caso, la direccionalidad de la relación estaba condicionada por los sectores sociales económicamente poderosos.

Por otra parte, el corporativismo oficial abría el espectro de los actores y de los canales de comunicación, pero bajo condicionantes distintos a los manifestados en la relación del gobierno con los empresarios. Desde el punto de vista del aparato, los sectores sociales corporativizados en el PRI, por un lado, le daban en apariencia contenido popular a la actividad pública y, por otra parte, le permitían ejercer la potencialidad gubernativa con mayores grados de libertad, al mantener la demanda y la oferta de servicios públicos fuera del ámbito de la administración pública, es decir, como un mecanismo de gestión ubicado en el cuerpo civil.

Aquí la direccionalidad está controlada plenamente por la autoridad pública. Las organizaciones corporativizadas se integran a la actividad gubernamental como sus legitimadores incondicionales pero, también, como elementos importantes en la gestión y orientación final de la producción pública.

Con esta estructura orgánica extensa, era obvio que quedaban fuera muchos sectores sociales que no pertenecían ni a los grupos empresariales ni a las corporaciones priistas. Los limitados canales de comunicación reducían al número de actores que resultaban importantes, desde la perspectiva oficial, para la legitimación del poder público: los empresarios y los grupos priistas, se postulaban como los principales cuerpos sociales promotores del quehacer gubernamental; mientras tanto, en la balanza, los sectores civiles independientes (fundamentalmente los grupos "anárquicos") se apostaban como opositores abiertos al régimen.

Aunque la ilegitimidad de los gobiernos no es un fenómeno que responda a causas exclusivamente locales, la reproducción de este esquema de control social practicado durante varias décadas por los ayuntamientos priistas, que excluía a amplios contingentes poblacionales no sólo de la toma de decisiones sino, además, de los beneficios públicos, generó la ampliación de los sectores sociales que habrían de promover la instauración de un gobierno comandado por la oposición panista. Por ello, los grupos y sectores opositores a los regímenes priistas (incluido el de Reyes Estrada) aún sin manifestarlo en actos de resistencia civil, reportaron en los comicios de 1983 una parte de su inconformidad contra ese tradicional, caduco y autoritario estilo de gobernar.

II.3.2. Ayuntamiento 1983-1986.

La estrategia de reestructuración de las conexiones sociales del gobierno de Barrio tiene que ser analizada dentro de un proyecto de gobierno más general, en el que se pone en práctica un programa político de más largo alcance a los límites temporales que impone el fin de la gestión municipal. Para la burocracia panista, la integración de la sociedad al ejercicio del poder público estuvo determinada por el número de actores que consideraban importantes para la legitimación de sus acciones. De esta manera, los canales formales de comunicación se entrelazaron con los agentes sociales, observando una ampliación regulada y controlada desde la esfera gubernamental.

La ampliación de la estructura orgánica extensa durante este periodo, permitió la diversificación de los actores y la recuperación gradual de los contingentes populares a los mecanismos de gestión-dotación de bienes y servicios públicos. Sin embargo, en este gobierno la direccionalidad de las relaciones observó prácticas diferenciales según la posición e importancia de los actores en el esquema de legitimación pública. Por un lado, los empresarios mantuvieron su tradicional posición como interlocutores directos de la sociedad; los Consejos Municipales y la consulta directa a sus cúpulas, continuaron siendo los canales a través de los cuales transmitían sus desacuerdos o proposiciones a la burocracia municipal y ésta, a

su vez, les mantenía informados sobre los avances y retrocesos de la gestión pública.

A diferencia del régimen anterior, en éste la direccionalidad de la relación gobierno-empresarios se mantuvo bajo el control y dentro de los esquemas que la racionalidad burocrática dictaba. Como órganos civiles de consulta, las cúpulas empresariales intervinieron en la toma de decisiones sólo en términos propositivos. La relativa independencia de la burocracia con respecto al cuerpo social, condicionaba a estos canales de comunicación a funcionar como receptores de las demandas e inquietudes empresariales, y no como instrumentos de presión manipulados por esos sectores.

La coordinación del ayuntamiento con los grupos populares se daba atendiendo a otros comportamientos y necesidades públicas. Primeramente, la organización social masificada fue impulsada fuertemente por este ayuntamiento debido a que su partido, el PAN, no disponía de una organización corporativa, tipo PRI, que le permitiera dirigir y legitimar ciertas acciones en coordinación con la sociedad civil. Además, las condiciones de alta polarización social de Cd. Juárez que conllevaban un grado también alto de movilización política por parte de grupos independientes del PRI, y el nivel de agresividad que habían alcanzado las manifestaciones públicas de descontento, influyeron de manera decisiva en la lógica del nuevo gobierno para impulsar una reestructuración social de amplias proporciones.

Los objetivos no explícitos de la reestructuración social llevada a cabo durante esta administración se pueden sintetizar en lo siguiente: a) crear una organización social espacialmente distribuida que ayude a legitimar las acciones públicas, b) establecer contrapesos a la capacidad de movilización social de los organismos que pertenezcan o no al PRI, c) acrecentar la presencia del gobierno panista en la sociedad civil y, d) comenzar a diseñar una estrategia política de largo plazo que, con el apoyo de la sociedad, les ayude a escalar posiciones gubernamentales.

Aquí la Secretaría del Ayuntamiento, a través de la Dirección de Gobierno⁹⁵, jugó un papel de primer orden al coordinar un conjunto de programas destinados a acrecentar la presencia del municipio en la sociedad, sin que esto significara una descentralización efectiva del poder o el acercamiento de la población a la toma de decisiones gubernamentales.

Todos los programas que fueron instrumentados dentro de estos canales tenían, como denominador común, a una estructura vertical burocrática coordinada por el municipio. Si bien los resultados de los programas, en términos de lo que lograban y lo que se proponían no eran muy sobresalientes, la espectacularidad publicitaria con que se manejaron comenzaba a crear un sólido

⁹⁵ Tradicionalmente la actividad de la Dirección de Gobierno se circunscribía a aspectos de tipo normativo relacionados con la regularización de la tenencia de la tierra, la autorización de puestos ambulantes, el tribunal para menores, etc., y es hasta esta administración en la que se le asigna un papel eminentemente político.

espacio de subjetividad alrededor de la capacidad de liderazgo de Barrio.

Bajo este supuesto, se trató de organizar a todos aquellos sectores sociales cuya problemática podía ser resuelta con la incrustación de algún tipo de estructura. Así, fueron incorporados ciertos grupos de cholos en el programa "Barrios Unidos con Barrio", a los niños cholos en "Cachorros", a las prostitutas en "Madres Solteras" (informalmente "Las del Tacón Dorado"), a los ciudadanos comprometidos con las labores de su comunidad en "Brigadas de Acción Solidaria" ("Braso") y a los colonos en los "Comités de Vecinos".

Quizá los Comités de Vecinos fue el proyecto de organización que tuvo mayor amplitud social y subsistencia. En 1985, se formó la Coalición de Comités de Vecinos (COCOVE) cuyos objetivos rápidamente se trasladaron de los renglones social y urbano a la esfera política y partidista. También la Dirección General de Promoción a la Comunidad ayudó a consolidar la incidencia de la administración municipal en la sociedad juarense (originalmente el programa Braso surgió de esta Dirección) mediante actividades de carácter cultural, deportivo y cívico.

A diferencia de los canales empresariales, en los populares los sectores sociales eran introducidos a la lógica de gobierno como legitimadores y receptores directos de la actividad pública, pero sin ingerencia directa sobre la toma de decisiones. En el mejor de los casos, las organizaciones de masas creadas en este

régimen funcionaban como gestoras de las sociedad ante las autoridades. De alguna manera vinieron a suplir el papel que el corporativismo oficial jugaba en los gobiernos priistas. El "corporativismo panista" daba cierto contenido social al gobierno debido a que conectaba diversas problemáticas poblacionales (cholarismo, prostitución, delincuencia, etc.) con el ámbito de resolución municipal, además de que le otorgaba expansión geográfica al construir una estructura social espacialmente distribuida (COVES).

No obstante la diversificación de actores y canales, también en este régimen quedaron excluidos de la estructura orgánica extensa muchos sectores sociales identificados con el calificativo de "anárquicos". En este caso, la descalificación de estos actores (particularmente el CDP) no respondía a las presiones impuestas por los grupos empresariales, sino a la consistencia desprendida de la racionalidad y moral conservadora de la burocracia panista.

A pesar de su vocación "democrática"⁹⁶, para este ayuntamiento los grupos sociales enfrentan de entrada una clasificación bien definida. Por un lado existen los sectores a los que se les debe escuchar y consultar (cúpulas empresariales),

⁹⁶ La definición de democracia para el gobierno panista sería la siguiente: "En las auténticas democracias el poder público está para quien lo conquista legítimamente y al establecerse o modificarse el orden jurídico, el pueblo participa expresando su voluntad. Por supuesto, ello implica elecciones libres y pluralidad de partidos y de ideologías. Pero todavía más que una forma de gobierno, la democracia es una forma de vida y una actitud del espíritu basada en el respeto a los demás", Francisco Barrio T., Segundo Informe Semestral de Gobierno, Cd. Juárez, 1984, pág. 64.

por otra parte, a los que se les debe orientar, controlar y dirigir (COCOVE, Cholos, Braso, etc.) y, finalmente, a quienes se tiene que reprimir (grupos "anárquicos") por su alta propensión al desorden y la fácil propagación de sus conductas subversivas.

Las definiciones morales de la sociedad siempre estuvieron presentes en el discurso de este Ayuntamiento. En su segundo informe semestral de gobierno, Barrio decía: "Yo tengo confianza en mi Pueblo, en mi gente, -en toda esa gente buena, consciente, limpia-, que sabe ver las cosas con sencillez, comprensión y buena voluntad (...) No tenemos duda de que este Pueblo sabrá dar su justa medida a las cosas, a pesar de la gritería y el barullo de algunos que quisieran crear confusión. Sabemos de sobra que el ciudadano medio, el hombre del Pueblo, sin ser un gran intelectual y, las más de las veces, sin tener información suficiente, tiene un sexto sentido, una especie de olfato para distinguir la verdad de la mentira".

Barrio aspiraba a gobernar a ese "pueblo", sin embargo estaba consciente de que no contaba con el apoyo de todo el conjunto social. Sus llamados al diálogo se manifestaron discurso tras discurso, sin haber una clara respuesta de sus contrincantes a quienes se refería como "grupos y organizaciones contrarios a este Gobierno". Estos grupos pronto encontraron el calificativo de "anárquicos" -algunos de ellos ya lo tenían desde el gobierno pasado- denotando una catalogación ideológica claramente conservadora, previa a la racionalización de los actos

represivos.

El pueblo, por tanto, se componía por las organizaciones sociales afines a la política gubernamental y, por su puesto, las cúpulas empresariales. Los demás -incluidos los partidos políticos opositores (PRI, PRT, PSUM, etc.)- simplemente eran enemigos que merecían tratos diferenciados según su posición política en el espectro local, y al grado de desprestigio generado por sus manifestaciones de descontento en ese conjunto ambiguo denominado "ciudadano medio".

Independientemente de la diversificación de los canales y de lo que teóricamente se pudiera haber esperado, no quedó garantizada la legitimidad del régimen desde la perspectiva de los actores, debido a que algunos de ellos (principalmente los empresarios) se mostraron reticentes a promover las "bondades" de la administración panista. A diferencia del gobierno de Reyes Estrada en donde la respuesta empresarial y sus demandas se unificaron en contra de lo que llamaron "ausencia de autoridad" (recuerdese la CODIC), con Francisco Barrio las organizaciones patronales fueron dividiendo sus opiniones a medida que avanzaba la administración, presentando en este nivel una correlación de fuerzas más o menos equilibrada. Era obvio que algunas cúpulas empresariales (CANACINTRA y CANACO), una vez pasado el trauma de la nacionalización bancaria y habiendo reconciliado intereses con la política económica del Estado, retornarían -como sucedió- a las viejas reglas del juego político, a través de los cuales se

restablecían los lazos entre ellos y los gobiernos federal y estatal. No obstante, la experiencia que adquirieron los cuadros políticos empresariales de la localidad al participar con un candidato de oposición a través del Frente Cívico de Participación Ciudadana (FCPC)⁹⁷, les permitió entender: "1) que es posible acceder al gobierno, vía electoral, aprovechando el descrédito del partido oficial; 2) que es factible aglutinar un frente empresarial con fines políticos concretos; 3) que pueden negociar con el PAN para conquistar posiciones y es conveniente mantener un aparato independiente, y 4) que los empresarios constituyen un sector poderoso y codiciado por los partidos más fuertes (PRI y PAN)"⁹⁸.

Las contradicciones entre los empresarios de la localidad y la burocracia municipal comenzaron a aflorar y a hacerse más patentes, a partir de la puesta en marcha de políticas municipales que afectaban directamente los intereses de estos grupos. Ni siquiera la actitud de fuerza mostrada por el municipio en los actos de represión contra los grupos anárquicos -que había sido una demanda permanente de la iniciativa privada a través de la CODIC-, lograron mantener cohesionado el apoyo empresarial hacia el gobierno panista.

⁹⁷ El FCPC surgió como una organización social cuyo objetivo se circunscribía formalmente dentro de los límites de la actividad política no partidista, pero sí vigilante de los procesos electorales que tendrían efecto en 1983; sin embargo, era una "agrupación que respondía y responde a los intereses y aspiraciones de los empresarios más activos en política" (Rubén Lau (1986), pág. 26-27).

⁹⁸ Lau, Rubén (1986), pág. 29.

Lo anterior no quiere decir que al interior de las organizaciones del sector empresarial no existieran divergencias en sus apreciaciones y apoyos a la administración panista. Lo que sí quiere decir es que la posición de la cúpula, en términos muy globalizadores, expresaba la opinión del sector que controlaba políticamente a la organización y que, para efectos del análisis, nos proporciona un indicador de la postura oficial de esos sectores. A diferencia de la CANACINTRA y la CANACO, el Centro Empresarial de Ciudad Juárez (CECJ) se mantuvo como incondicional legitimador del gobierno de Barrio.

En el caso de los empresarios, su apatía al régimen no se debía ni a la falta de canales de comunicación ni a los desencuentros con el proyecto político panista, sino a la existencia de intereses creados con los gobiernos federal y estatal. Las organizaciones populares de nueva creación, principalmente los COVES, así como los tradicionales grupos de derecha (DHIAC, ANCIFEM, etc.) se perfilaron, junto con el CECJ, como al bloque social que abiertamente⁹⁹ promovió al ayuntamiento.

Los grupos opositores se integraron en dos conjuntos fácilmente diferenciables: en el primero estaban las organizaciones independientes (o "anárquicas") y los partidos

⁹⁹ Aquí es necesario reconocer que la capacidad de convocatoria del ayuntamiento panista rebasó a las organizaciones formalmente constituidas. Esto se demuestra en las grandes manifestaciones de apoyo a la campaña de Barrio a la gubernatura en 1986, la recolección de firmas en contra de los fraudes electorales y los movimientos de resistencia civil que se verificaron durante y después de la gestión municipal.

políticos de oposición, quienes emprendieron acciones directas para minar la estabilidad del gobierno; en el segundo, se encontraban las cúpulas empresariales (CANACINTRA y CANACO) las que, sin reconocerlo explícitamente, arremetieron contra la administración reblandeciendo la fortaleza de la autoridad pública.

II.3.3. Ayuntamiento 1986-1989.

Durante este gobierno, la estructura orgánica extensa sufrió una contracción al interrumpirse las relaciones que sostuvo el ayuntamiento panista con algunos sectores populares, presentando como alternativa la refuncionalización del corporativismo oficial y la ampliación (en términos numéricos) de los canales formales representados en los Consejos Municipales.

De alguna manera, el hecho de ser un gobierno emanado del PRI les permitía usar la base social identificada y organizada bajo las siglas de este partido, como órganos legitimadores de la acción pública. Durante esta administración se observó el restablecimiento de los resortes tradicionales de control político practicados en varias décadas de gobiernos "revolucionarios". El retorno a las relaciones corporativas y a sus implicaciones en la concesión de privilegios a las organizaciones corporativizadas, ya fuera como gestoras de la sociedad o como depositarias directas de los beneficios

gubernamentales (de obra, de empleo, de inversión, entre otros), fueron los principales rasgos que moldearon la estructuración orgánica del nuevo gobierno priista con las mayorías juarenses.

No obstante lo anterior, la procedencia social de Jaime Bermúdez y su poca o nula relación con el priismo local hasta antes de su postulación como candidato a la presidencia municipal¹⁰⁰, modificaron sustancialmente la relación de su gobierno con el esquema tradicional del corporativismo oficial. En otras palabras, la traslación del proyecto y visión empresariales de Bermúdez al ejercicio público y la inexistencia de compromisos claros con los líderes priistas, vinieron a transformar las prácticas políticas de este ayuntamiento en relación con los anteriores.

Si bien se siguieron conservando algunas de las características esenciales del corporativismo tradicional practicado por los gobiernos municipales priistas¹⁰¹, el principal hecho que marca las diferencias en este Ayuntamiento estriba en el rompimiento entre las demandas de los grupos corporativizadas

¹⁰⁰ En una entrevista que realizó el Diario de Juárez a Jaime Bermúdez acerca de los motivos de su postulación como candidato a la presidencia municipal de Juárez, afirmaba: "Yo nunca quise ser presidente municipal y lo dije muchas veces pero me sentí presionado por un grupo de amigos que me lo propusieron ante de julio" (D.J., 11/IX/1989). Esta respuesta ratifica que su candidatura no se debió a la consulta de la base priista ni a un proceso de selección interna en ese partido, lo cual propició roces con los líderes cupulares cuyo arraigo y militancia les hacía pensar en la posibilidad de obtener la postulación.

¹⁰¹ En referencia a las características básicas de este sistema de control y coordinación social, Philippe C. Schmitter nos dice que "el corporativismo puede definirse como un sistema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas se hallan organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas, y autorizadas (si no creadas) por el Estado e investidas de un monopolio representativo deliberado dentro de sus categorías respectivas a cambio de observar ciertos controles sobre la selección de los líderes y la articulación de demandas y apoyos" (Schmitter, P.C. (1984), pág. 145).

y la reducida capacidad resolutoria del gobierno. En otras palabras, se exhibe el desfase entre una de las razones de la existencia de las corporaciones (articulación de demandas) y su capacidad de convocatoria social.

Sin embargo, la burocracia municipal tenía claro que la conservación de los mínimos contactos con las cúpulas partidistas resultaba más benéfica que perjudicial para la legitimación de la acción pública, sobre todo si se tomaba en cuenta la debilidad que, en términos de consenso social, envolvía el montaje del nuevo aparato público. No obstante, los roces y desacuerdos entre el gobierno y el partido fueron inevitables y, en algunos momentos, se perfilaron las pugnas hacia la fractura de la relación. Al respecto, un periódico local establecía en su editorial: "El PRI sabía que de ganar las elecciones -de 1986-, tendría la obligación de concertar con los sectores internos del partido, y llamar a la unidad a los militantes. Luego, la forzosa reconciliación con los ciudadanos. No hubo unidad; ni en el gobierno municipal ni en el partido ni con los juarenses (...) La oposición y las corrientes críticas del PRI califican a Bermúdez como un hombre débil, nunca político"¹⁰².

Además del desmantelamiento de los resortes que permitían el funcionamiento del corporativismo oficial, el municipio se propuso acabar con cualquier vestigio de organización social

¹⁰² Diario de Juárez, 29/03/1989.

surgido en el ayuntamiento panista: la COCOVE fue desconocida como organismo representativo del sector social, retirándole sus anteriores capacidades como gestores ante las autoridades municipales.

Por otra parte, el "Juárez Nuevo" como objetivo de gobierno sólo sintetizaba a un cúmulo de proyectos de inversión -el propio Bermúdez lo llamó "un cúmulo de buenas intenciones"- tendentes a incrementar la productividad de la ciudad. La recuperación de este programa en el terreno sociológico, forzaba una visión instrumentalista de la sociedad, habiéndose decidido de antemano las aspiraciones e intereses de los "grupos populares".

La retórica en el discurso de esta administración recuperaba el viejo lenguaje populista de los setentas, en el que el "pueblo" y los "grupos populares" se sintetizaban en un ente etéreo e informe. Se actúa para el pueblo, por el pueblo y a nombre del pueblo, reza la consigna. "Gobernamos -sentenciaba el presidente municipal- encauzando las aspiraciones de los juarenses, el deseo de mejorar niveles de vida es base para nuestro desarrollo. La situación económica en que vivimos es difícil, pero más difícil aún sería, no sacar fortaleza en el anhelo de dejar una sociedad más próspera y segura a nuestros hijos"¹⁰³.

Los esfuerzos de este gobierno por presentarse como depositario de los intereses de toda la comunidad -a diferencia

¹⁰³ Bermúdez C., J., "Primer ..., Op. cit., pág. 53.

de Barrio quien identificaba plenamente a sus adversarios- llevó a la ciudad a un proceso de contención y desaceleración de los ritmos y de la intensidad con la que venía manteniéndose la relación gobierno-sociedad. Las antiguas pugnas con los tradicionales grupos anárquicos (principalmente el CDP) se limaron a través de un nuevo régimen de concesiones en el que se negoció, conjuntamente, prebendas y controles políticos. En su segundo informe de gobierno, Bermúdez decía: "No podemos desentendernos de que somos una sola comunidad, que lo que afecta al vecino nos afecta a todos, que el mal de hoy es la tragedia de mañana; todo lo compartimos en mayor o menor grado, todos somos juarenses"¹⁰⁴.

En el esquema de control político propuesto por el municipio resultaban afectados intereses económicos de la burguesía nativa y, y en el balance global, los beneficiarios de ello, y en general de todo el proyecto de Bermúdez, resultaron ser invariablemente los empresarios de la industria maquiladora. Si bien es cierto los efectos en cadena de los beneficios a esta industria permeaban en mayor o menor medida a toda las actividades económicas de Juárez, no se puede soslayar el hecho de que a esta ciudad fronteriza se le montó en un proceso de maquilización a ultranza, cuyos efectos más perniciosos se presentan en las distorsiones estructurales de su economía y en

¹⁰⁴ Bermúdez C., J., "Segundo..., Op. cit., pág. 48.

la disminución de la calidad de vida de sus habitantes.

En este régimen, también se presentó el endurecimiento de los mecanismos públicos de toma de decisión. La coordinación gobierno-sociedad pasó a ser, con los Consejos Municipales, la formalización de las preferencias elitistas de la burocracia en la constitución de los cuerpos de representación ciudadana¹⁰⁵. Los beneficiarios del nuevo escenario de concertación fueron los grupos empresariales, quienes utilizaron estos foros como instrumentos de presión política hacia las propias autoridades municipales; sin embargo, la mediatización de los consejos por parte del ayuntamiento provocó el abandono de su viabilidad como mecanismos de coordinación y consulta social.

Una vez reconocida la inoperancia de los Consejos Municipales como organos efectivos de consulta y participación ciudadana, la CANACINTRA cuestionó su existencia argumentando que "son sólo organismos de membrete, porque aunque quienes los conforman son representativos de la comunidad, carecen legalmente de facultades y sus opiniones en realidad no las toman en cuenta para el mejor desempeño de las dependencias. No sabemos si vamos a renunciar a seguir perteneciendo a esos Consejos, pero daría lo mismo que lo hicieramos o no, porque esa actitud pasaría

¹⁰⁵ El fenómeno de elitización de estos cuerpos colegiados se presentó también en las otras dos administraciones, sin embargo en ésta con la desvinculación del esquema corporativo tradicional y la falta de opciones de participación ciudadana distintas (como los COVES de Barrio por ejemplo), permitió el endurecimiento y constricción de la relación gobierno-sociedad.

desafortunadamente desapercibida"¹⁰⁶.

Bajo este esquema, la sociedad quedó prácticamente desvinculada de los programas que partían del municipio. Ni siquiera los empresarios (sobresaliendo los afiliados al CECJ) o los grupos tradicionales de presión (PAN, CDP y algunos grupos de derecha) lograron parar o modificar la dirección de las acciones gubernamentales más relevantes. No obstante las presiones que partían de las organizaciones opuestas a la administración, el régimen de canonjías y concesiones permitió la ampliación de los grados de libertad en el ejercicio público; con ello, sin embargo, se ensanchó aún más la brecha entre la burocracia y los sectores sociales mayoritarios cuya representación no se hallaba organizada bajo ninguna forma o grupo reconocido por el ayuntamiento.

El problema de la legitimidad en el proyecto del ayuntamiento priista partía del supuesto de que el desarrollo de la ciudad basado en la industria maquiladora y en la inversión federal reportaría tantos beneficios a toda la región que no sería necesario la realización de acuerdos sectoriales a nivel gubernamental para mantener el consenso en torno a la actividad pública. De alguna manera, la administración del "gran crecimiento económico" de Juárez (los mejores indicadores al respecto utilizados por Bermúdez son las tasas de crecimiento de

¹⁰⁶ El Diario de Juárez, 10/III/1989.

la PEA y la inexistencia de desempleo) le permitiría por sí mismo a este gobierno el reconocimiento público a su esfuerzo. Por ello, más que hablar de una relación holística entre el gobierno y el capital local es necesario constreñir el término a una relación del municipio con el capital inserto en la floreciente industria maquiladora.

Si bien la relación entre el gobierno de Bermúdez y los industriales afiliados a la AMAC (Asociación de Maquiladoras A.C.) se mantenía más en términos de los intereses y compromisos económicos, la importancia de este sector dentro del grueso de empresarios que integran a la CANACINTRA, permitía al representante de la comuna ejercer contrapesos a las presiones políticas que partían de los capitalistas ligados al órgano empresarial más politizado de Cd. Juárez: el CECJ.

La composición del gabinete de Bermúdez nos permite sacar algunas conclusiones respecto de sus nexos con los diferentes capitalistas juarenses. Según una nota periodística aparecida en El Universal de Juárez¹⁰⁷ en 1987, el 70% de los funcionarios

¹⁰⁷ "Peligrosamente el poder económico y el poder político se han conjugado en la actual administración municipal, encabezada por el industrial más acaudalado de esta frontera y cuyos funcionarios de primer nivel en un 70% son empresarios, conincidieron al observar los partidos de oposición. Siete de los 10 funcionarios del primer nivel del actual Ayuntamiento, son prominentes empresarios de esta localidad, de ahí que el priismo haya abandonado sus ataques contra empresarios explotadores, sacadolares y vendepatrias, coincidieron en afirmar Enrique Castro vocero del PRT, y Roberto Díaz Molina, del CDP. Entre los funcionarios empresarios de la actual administración señalaron a Jaime Bermúdez Cuarón, Industrial; Alfredo Urias Cantu (Presidente Suplente), Joyerías; Ricardo Iglesias (Tesorero), Empacadora de Embutidos; José Arturo Ramos, "Tiendas Populares"; César Terrazas (Obras Públicas), Constructoras; (Raul) Yu King (Oficial Mayor), Farmacias. Además, Ernesto Mendoza Viveros (Planeación), Constructoras; Julieta Morales, (tiendas) Coloso, Federico Esquivel, Clínicas; Ernesto Beyer, Constructor; Martín Liebano, Comerciante; Manuel Ortega Constructoras y Luis Murguía, socio de una cervecería. El propio Guillermo Quijas Cruz, dirigente estatal del PRI, reconoció que la gente de extracción humilde del partido, representantes del sector obrero, campesino y popular, han sido "premiados" sólo con regidurías" (Moisés Villeda, El Universal, 17/II/1987).

de primer nivel son empresarios; de estos, tres pertenecen a la CANACINTRA, uno a la CANACO y uno más es vicepresidente de Desarrollo Económico de Juárez; ninguno es miembro del CECJ¹⁰⁸. La inclinación de este gobierno hacia los industriales de la transformación y el evidente congelamiento de su relación con el CECJ, responde directamente a la trayectoria política de estos organismos durante la administración municipal panista, en la cual el segundo actuó como su legitimador incondicional mientras que el primero se situó como uno de sus más agudos críticos.

Durante este periodo la correlación de fuerzas políticas favoreció, en cuanto a los empresarios se refiere, al gobierno municipal. La CANACINTRA (en forma casi incondicional) y la CANACO (con algunas reservas) se mostraron mayormente proclives hacia la administración, opacando el tono de las declaraciones deslegitimadoras que el CECJ mantuvo desde el inicio de la gestión. No obstante, aunque la importancia de la CANACO y la CANACINTRA era mucho mayor que la del CECJ en cuanto a su representatividad numérica, el reconocimiento de esta última como un organismo crítico con liderazgo ideológico dentro del sector empresarial, le permitía mantenerse como una voz independiente y opositora al régimen priísta.

La endeble vinculación de la administración municipal con la sociedad, conjuntamente con el desencanto por la inviabilidad del

¹⁰⁸ El Universal, 17/IV/1987.

proyecto postulado por el gobierno priista como un instrumento de desarrollo integral autónomo de mediano plazo, motivó la erosión de los instrumentos de legitimación (Consejos Municipales) y de los pocos contactos que se habían mantenido con algunos grupos sociales. Si bien en un principio los apoyos económicos y técnicos de la federación y el estado amortiguaron el recrudecimiento de las tensiones, la crisis de legitimación observó su punto más alto en el momento en que la CANACINTRA comenzó a cuestionar los resultados de este ayuntamiento. El desprendimiento de este soporte social, entre otros elementos, condujo a una crisis de gobierno en la que se acentuaron los conflictos internos, poniéndose en entredicho la capacidad política y técnica de la burocracia, especialmente la del presidente municipal, para controlar a su propio aparato de gobierno.

II.3.4. Conclusiones.

En las relaciones gobierno-sociedad de los tres ayuntamientos analizados, aunque a partir de 1983 muestran una tendencia a la diversificación de los actores y de los canales, ésto no puede ser interpretado dentro de una relación causal biunívoca provocada por la descentralización. Particularmente el gobierno de Bermúdez demuestra esta afirmación a partir de considerar que bajo las mismas normatividades desprendidas de la reforma, su

estructura orgánica extensa se contrajo incluso en mayor proporción a la instrumentada en el régimen de Reyes Estrada.

Una primera conclusión a este respecto sería que la incorporación social al ejercicio del poder público se sostiene como una consecuencia directa del proyecto político de gobierno que cada burocracia desarrolla y en el que previamente se definen actores y canales. En cuanto a los actores, se observa que los empresarios son considerados como pieza clave de los mecanismos de legitimación pública; los sectores populares juegan un rol secundario debido a que su participación en el consenso se entiende como una extensión lógica a los esfuerzos públicos por mantener un nivel de producto-dotación de bienes y servicios públicos. En el mejor de los casos, la participación popular se integra como un instrumento de gestión u operativización de las políticas municipales.

En cada ayuntamiento los elementos de gestión dieron a cada una de las relaciones una direccionalidad particular. Como se puede desprender del esquema siguiente, la lógica en la estructuración social no sigue un patrón definido. En algunos momentos se nota una apertura relativa de los canales de comunicación, pero a la vez se fortalece la dirección del ayuntamiento (caso de Barrio); en otros momentos, se constriñen los canales y la conducción sigue estando en manos del gobierno aunque sin un proyecto político definido (caso Bermúdez).

=====

ESTRUCTURA ORGANICA EXTENSA

	Ayuntamiento 1980-1983	Ayuntamiento 1983-1986	Ayuntamiento 1986-1989
- Formas de Organización			
Elitistas	Consejo de Planea.	Consejos Mpales.	Consejos Mpales.
Populares	Corporativismo Oficial	COVES, BRASO, BUB, Cachorros, etc.	Corp.Oficial Limitado y régi- men de concesio- nes.
- Direccionalidad			
Elitistas	Impuesta por los empresarios para la toma de decisiones.	Controlada por ayto. como auxi- liar en la toma de decisiones.	Abandonados como canales de comu- nicación.
Populares	Impuesta por el municipio para la gestión-dotación de bienes y servs.pubs.	Controlada por el mpio.para gestión y operativización de pol.pubs. con particip.ciudadana y con expectativas pol.largo alcance.	Regulada por el mpio.como un ré- gimen de conse- ciones en el que se negocia pre- bendas y control político.
- Canales	Limitados	Diversificados	Demasiado limita- dos como instru- mentos reales de comunicación.
- Actores			
Importantes	Empresarios	Empresarios y organizaciones creadas en este periodo.	Empresarios (AMAC principal- mente)
Secundarios	Grupos corporati- vizados.		Organizaciones priistas e inde- pendientes.
- Legitimidad			
Promotores	Org.empresariales Corp. priistas.	Org.de derecha, CECJ, grupos credos por mpio.	CANACINTRA (AMAC).
Opositores	Grupos Indepen.	Grupos Indepen., CANACINTRA y	Grupos Indepen. CECJ.

=====

La legitimidad, por otra parte, no es un fenómeno que responda a los canales ni a la definición de la importancia de los actores. Se da como el resultado de la conjunción o desencuentro de intereses (respecto a los empresarios) y de la inducción promovida por el ayuntamiento hacia los grupos populares de la comunidad. En esta medida el cuadro del consenso varía como una expresión del apoyo empresarial. Los sectores económicamente poderosos son los que introducen las variantes de legitimidad más importantes a cada régimen; en forma no menos importante, las organizaciones corporativizadas (panistas o priistas) introducen a la acción pública el contenido popular, teniendo mayor relevancia el papel de éstas en el ayuntamiento panista debido a la eficiencia espacial como conectores de los grupos mayoritarios con el ejercicio del poder público.

A pesar del importante ascenso de la participación política ciudadana ésta no parece ser una variable importante en la forma y contenido de la estructura orgánica extensa en cada régimen. La participación se incorpora más con una visión de tipo instrumentalista en la cual la ciudadanía es inserta dentro de un proyecto diseñado exclusivamente por las burocracias políticas.

III. Conclusiones Generales.

1. A principios de los ochentas, en el plano nacional, la agudización de la crisis económica conjuntamente con algunos factores de carácter político (autoritarismo, debilitamiento del corporativismo, cerrazón del sistema de representación política, entre otros) desembocaron, en su traducción social, en un proceso de erosión acelerada de la legitimidad. Ello promovió el ascenso de la participación política de la ciudadanía que, independientemente de su origen social pero sin olvidar sus motivaciones y demandas particulares, se orientó en una misma dirección: el reclamo democrático (Cordera, R., et.al., 1988).

La democracia como sistema de transmisión del poder público y la democratización de su ejercicio (estructuras de gobierno) vinieron a formar parte del pliego petitorio que la sociedad presentaba al Estado, como alternativa de conciliación en la búsqueda de un nuevo acuerdo nacional. La respuesta gubernamental se perfiló en dos sentidos: en el primero, se creó un sistema diferenciado en el que sólo se aceptaban triunfos de la oposición

en los lugares donde la participación política de la sociedad podía sostenerlos; en el segundo, el Estado presentó a la descentralización como una propuesta tendente a modificar (o flexibilizar) algunas rigideces del sistema político, cuya obsolescencia comenzaba a profundizar la crisis de legitimidad.

2. En los lugares donde confluyeron esos tres escenarios -la movilización popular, la descentralización y la ruptura en la continuidad gubernamental priísta- se presentó también una oportunidad histórica para instaurar gobiernos que, por lo menos en la especulación teórica, permitieran y promovieran la democratización de sus estructuras. Debido a la inflexibilidad del sistema político, comandado por una burocracia oficial autoritaria, dicha oportunidad sólo podía tener efecto en el nivel municipal¹⁰⁹, cuya importancia como instancia de gobierno había sido minimizada desde la centralización del poder y la institucionalización del Estado mexicano. Independientemente de ésto, la importancia estratégica de varios municipios y los triunfos que la oposición lograba en algunos de ellos, permitió abrir espacios públicos de magnitud considerable a una posible transición burocrático, cuyo horizonte de cambio se perfilaba en términos muy locales y dentro de encuadres políticos restrictivos.

¹⁰⁹ Aunque muy recientemente (1989) la oposición panista logró un triunfo reconocido por el sistema político en una gubernatura (Baja California), éste queda en el registro de los sucesos políticos como un parteaguas que divide a la historia electoral de nuestro país.

3. En el caso de Cd. Juárez, a partir de 1983, con la llegada del PAN a la dirigencia del ayuntamiento, se presentaron las condiciones que posibilitarían una eventual transformación del aparato del gobierno. De acuerdo a las hipótesis que orientaron el trabajo, esta administración tendría que promover esa transformación por dos razones fundamentales: por la necesidad de consolidar la estrategia política que los mantuviera como opción partidista en el ejercicio del poder y por el rompimiento implícito con las estructuras burocráticas que el PRI usó por varias décadas, y que habían mostrado en los últimos años altos grados de ineficiencia como formas de gobierno.

Sin embargo, aunque se podía prever hipotéticamente una transición burocrática, existían fuerzas que, teóricamente, la limitarían o la orientarían en direcciones distintas a la línea trazada por la sociedad, es decir, la democratización del poder público. Así, la racionalidad burocrática que bajo su propia lógica establece conductas restrictivas a los cambios en el aparato público y adicionalmente los límites que impone el centralismo y el sistema político al municipio, se apostaban como los principales obstáculos para la cruzada democratizadora del ayuntamiento. Entonces, la pregunta era qué rumbo tomaría dicha transición considerando, además, la variable ideológica que representaba el neopanismo en la localidad.

4. Los resultados de la investigación demuestran que, efectivamente

tal y como lo preveía Weber, existen dos fuerzas que si bien no van en direcciones contrarias sí tienen movimientos paralelos que tienden a distanciarse uno del otro. La democratización, por un lado, y, por el otro, la burocratización, quedaron como proyectos independientes y excluyentes. Este paralelo tiene lugar desde el origen hasta la proyección de los objetivos de cada uno de ellos.

Mientras que la democratización se mantiene como una demanda permanente de la sociedad, la burocratización se presenta como una necesidad técnica de los gobiernos; la burocratización permite la reproducción de un sistema de dominación y la democratización intenta reducir ese dominio ampliando los espacios de la sociedad civil y reduciendo los de los gobiernos. Al parecer el único punto de contacto entre esos dos grandes proyectos, y que a la vez relaciona a la sociedad con la composición del aparato público, se da a través de la acepción restringida de democracia (política), en la cual se le concibe como un mecanismo de transición pacífica del poder público.

En este nivel, la democracia posibilita la rotación de las élites en el poder; sin embargo, no garantiza que el ejercicio de ese poder se democratice. En su traducción como estructura de gobierno, la rotación y la competencia entre las élites, condicionada bajo las reglas democráticas, no tiende hacia una línea de cambio burocrático que nos induzca a pensar en un perfeccionamiento creciente de la función pública, como podría ser el incremento de la eficacia, la productividad o la

profesionalización del servicio.

5. En Cd. Juárez a pesar de haberse observado modificaciones importantes al aparato de gobierno después del triunfo de la oposición en 1983, la lección de la democracia parece no seguir el mismo camino. Durante los dos gobiernos que se ubican después de ese año, se ejerció el poder público sin prescindir de las prácticas autoritarias que han caracterizado al sistema político. En el caso de Barrio, se recrudecieron al represión y la centralización del poder local, adquiriendo tonos cada vez más descarnados, sobre todo, para los sectores sociales marginados identificados como "grupos anárquicos". Asimismo, a pesar del cambio partidista, el cabildo permaneció como un apéndice de la burocracia; las nuevas formas de organización social emprendidas por este ayuntamiento, además de fomentar un tipo de marginación social al restringir al número de actores que se incorporaban a ellas, mantuvieron los esquemas autoritarios que habían caracterizado al corporativismo oficial, en los cuales la direccionalidad de la relación estaba normada por la autoridad pública.

Con Bermúdez el retroceso democrático fue aún mayor debido a que, por un lado, se constriñeron los canales de comunicación gobierno-sociedad, "elitizando" a los que sobrevivieron (Consejos Municipales) y ampliando el contingente poblacional marginado de la toma de decisiones públicas; por otra parte, en cuanto al aparato,

se vivió un proceso de deterioro acelerado de su potencial como productor de bienes y servicios y como administrador de la riqueza social (corrupción).

6. En estas condiciones, ¿cuáles fueron los beneficios sociales? Podría argumentarse que la población se benefició directamente de los nuevos escenarios por el hecho de que la competencia política ayudó a mejorar la prestación y dotación de los servicios públicos (caso Barrio). No obstante, lo mayores beneficios se lograron en la medida que el rompimiento político obligó a la federación a tratar de recuperar el ayuntamiento, mediante la inyección de grandes cantidades de recursos (programa "Juárez Nuevo"). Sin embargo, el manejo patrimonialista del poder público y la ineficiencia técnica del gobierno de Bermúdez no sólo redujeron los propósitos federales, además, ayudaron a profundizar las diferencias sociales y a polarizar sus divergencias económicas.

En cuanto a la acción gubernamental de los ayuntamientos, se pueden distinguir dos procesos que afectan diferencialmente a los diversos sectores sociales. Por un lado, en la definición de las micropolíticas públicas, cuyo ámbito es de la exclusividad municipal, como son limpieza, seguridad, bacheo, regularización de la propiedad, drenaje, etc., se observa un paulatino ensanchamiento de su capacidad que hace menos diferenciable la dotación de ciertos servicios públicos. No obstante, los rezagos son de tal magnitud en algunos casos (como en el agua, por ejemplo) que aún se siguen

reforzando los patrones de marginación urbana, sobre todo en las zonas periféricas de reciente poblamiento.

Ante las grandes problemáticas urbanas, aún con eficiencia (caso Barrio) o con el incremento sustancial de los ingresos públicos (caso Bermúdez) se pudo hacer poco por avanzar en la homologación de las condiciones de vida de la población.

Por otra parte, en la confección e instrumentación de las macropolíticas (de desarrollo urbano, industrial o comercial, por mencionar algunas) confluyen diversas instancias de gobierno, habiéndose demostrado en la práctica que tienen como beneficiarios directos a los grupos empresariales. Sobre todo en el gobierno de Bermúdez, debido a la pérdida de la relativa autonomía lograda en el ayuntamiento panista y a los propios intereses de la burocracia local, resultaron ampliamente favorecidos los sectores industriales incorporados al programa maquilador desde la instancia municipal, a través de la ampliación de la infraestructura urbana y la dotación desproporcionada de algunos servicios públicos (seguridad y limpia, por ejemplo).

7. En cuanto a la eficacia del aparato se podría pensar que la competencia política induciría una progresiva consolidación de la tecnificación y profesionalización del quehacer público. Sin embargo, se observó que tampoco aquí la evolución fue ascendente ni tampoco sirvió para democratizar el ejercicio del poder público.

A diferencia de Reyes Estrada, con Barrio se vivió una de las

etapas de mayor productividad del municipio; a pesar de ello, el "eficientismo per se" impulsado como proyecto de gobierno, y basado en una ideología conservadora, promovió la represión de algunos sectores sociales cuyas problemáticas o demandas trasgredían los principios del "orden" o la "autoridad".

Con Bermúdez, en cambio, la eficacia de su gobierno experimentó un proceso involutivo: la corrupción, el uso patrimonialista del poder y los recursos públicos, la incapacidad técnica, la ineficiencia, entre otras cosas, caracterizaron a esa administración. Se podría decir que hubo un regreso a las características burocráticas que habían permanecido hasta antes de 1983; sin embargo, el retroceso es aún mayor debido a la magnitud del desperdicio de recursos y a la pérdida de la autonomía relativa que el municipio había adquirido con respecto al gobierno estatal, durante el periodo panista.

8. De acuerdo a nuestros resultados, la burocracia municipal como una forma de dominación racional, adquiere solidez en la medida que el liderazgo (en este caso del Presidente Municipal) es lo suficientemente fuerte como para generar la integración de la estructura administrativa. En el gobierno de Barrio, se presentó un periodo de gran consistencia burocrática que le permitió reforzar su autonomía respecto al cuerpo social, induciendo formas de organización cuya direccionalidad siempre estuvo encuadrada por los funcionarios municipales. Ello se debió sobre todo a: la claridad

del proyecto político de la élite gubernamental y al liderazgo que Barrio ejerció directamente durante todo su mandato como munícipe e indirectamente como símbolo de integración organizacional.

Contrariamente, con Bermúdez (y muy similarmente a lo sucedido con Reyes Estrada) la burocracia observó un paulatino deterioro de su imagen, desprestigiando a la autoridad municipal como una instancia de gobierno confiable, profesional y responsable. La incapacidad de Bermúdez dio pié a la formación de cotos administrativos y a la instauración de pugnas intestinas por el control de espacios, autoridad y recursos. La "canibalización" de la función pública debilitó a la burocracia al grado de hacerla aparecer como un escenario de lucha privada.

9. Con todo lo anterior se podría preguntar acerca de la permanencia de los cambios. En el nivel municipal no hay evidencia que demuestre que los avances logrados en una administración tengan la suficiente penetración como para perdurar en la gestación de una cultura burocrática diferente a la acuñada en el sistema político. El cambio de actores marca límites a la trascendencia de la transición. Seguimos viviendo una política de coyunturas, un "presente continuo" -diría Lechner- en el que no alcanzan a madurar modificaciones estructurales y superestructurales que nos permitan atisbar la transición.

10. En otro ámbito, los límites del aparato municipal para impulsar

el cambio social siguen siendo muchos y la gran mayoría de ellos se encuentran fuera de su alcance (limitación de recursos, incremento desproporcionado de la problemática social, polarización socioeconómica, etc.); sin embargo, al interior de los municipios también existen fuertes desequilibrios (ineficiencia, corrupción, falta de profesionalismo, etc.) que impiden situarlo como una escala de gobierno con capacidad real para impulsar líneas de cambio permanentes.

Por otra parte, el mismo sistema político cuya permanencia resiste los embates de la transición, suma presiones extraordinarias a los ayuntamientos haciendo prácticamente imposible a ese nivel la reformulación de la estructura social y su proyección hacia estadios más justos y equilibrados.

11. El activismo político de la sociedad se concretiza casi exclusivamente en la formación democrática del poder público; su traducción en formas de gobierno aún está muy lejos de conquistar las condiciones de una democracia integral, que englobe a sus acepciones política (mecanismo de transición del poder), económica (reparto justo de la riqueza) y social (forma de convivencia).

A la participación política popular, como ingrediente indispensable de la transición democrática de las estructuras burocráticas, le ha faltado madurez para permanecer en forma organizada e independiente del aparato de gobierno. Una vez instaurado un nuevo gobierno, los grupos sociales, a excepción de

los empresariales y de la opinión pública, pasan a un estado de pasividad o de participación controlada, en el que la autoridad no tiene contrapesos equilibrados a su acción pública. Eliminando al cabildo como un cuerpo colegiado con representación popular pero sin operancia real y a las presiones de los grupos marginados, no existe ningún instrumento de la ciudadanía independiente que, dadas las condiciones de polarización socioeconómica, represente con equidad a la diversidad social.

12. En el caso de nuestro país, las predicciones teóricas sobre la permeabilidad de las burocracias se confirman por lo menos en el nivel municipal. El proceso de burocratización a la "mexicana" contribuye a reproducir, en ese nivel, gran parte de la vocación autoritaria del sistema político, cuyas resistencias al cambio siguen permeando los pronósticos de la transición democrática.

La institucionalización de prácticas autoritarias tales como la corrupción, el despotismo político, la marginación social, la elitización de los canales de comunicación gobierno-sociedad, entre otros, han impedido la conformación de una cultura democrática acorde a las aspiraciones del conjunto social y a la diversidad de intereses de los actores. Su correlato burocrático tiende a reforzar el autoritarismo aún a pesar de haberse modificado, exógena y endógenamente, algunos escenarios. La transición burocrática sigue siendo una ilusión, tanto para la democratización de las estructuras de gobierno como para la profesionalización del

servicio público.

13. La descentralización como una alternativa oficial que intenta introducir y modificar la trayectoria tanto de la dinámica democrática (en el reconocimiento de los órganos originarios de poder público) como de la burocrática (concediendo mayor autonomía relativa a las instancias de gobierno primarias), en la práctica ve reducida su potencialidad. Las razones son varias: en primer lugar, dadas las condiciones sociales en las cuales se inserta, resulta más probable que una medida de esta naturaleza sea capitalizada, como sucedió, por los grupos económicamente poderosos. En segundo lugar, la intervención de los gobiernos federal y estatal sigue siendo fundamental en cuanto a la definición de las grandes líneas de desarrollo regional; en el mejor de los casos, el municipio adquiere cierta autonomía para definir sus políticas internas aunque en forma poco integrada con la problemática global de la comunidad (caso Barrio), en el peor, el gobierno federal interviene en el municipio desde la definición del programa de gobierno hasta la puesta en marcha de proyectos específicos (caso Bermúdez).

La autonomía relativa, como propósito de la descentralización, no encuentra un significado real en la práctica municipal. Un gobierno de oposición puede hacer más por el fortalecimiento de esa autonomía, que una decisión administrativa dictada desde el centro político del país.

El gobierno estatal también se incorpora a los obstáculos de

la descentralización, impidiendo la reglamentación local de sus objetivos y retrasando la entrega de facultades consignadas en la Constitución General -art. 115- (como sucedió con el ayuntamiento panista); además, impone controles a la gestión administrativa del municipio e interviene para incorporarse como un grupo de poder en la toma de decisiones relevantes de la localidad (tal es el caso de Bermúdez).

14. Tomando en cuenta todo lo anterior ¿cuáles serían las lecciones de una experiencia como la que se vivió en Cd. Juárez? Dados los acontecimientos recientes tanto en Cd. Juárez como en el contexto regional, la experiencia de un gobierno de oposición, en este caso panista, parece haber tenido repercusiones más intensas en el exterior que en el propio municipio.

La formación de cuadros profesionales de administradores públicos de partidos de oposición y el acervo burocrático que se adquiere con esos gobiernos, generan experiencias que se retoman en otras latitudes y que, con su propio estilo, intentan dar saltos cualitativos que, por un lado, eviten la repetición de errores y, por el otro, den continuidad a una forma de hacer gobierno que sea identificada por el conglomerado social. Además, se crea una especie de experiencias educativas para la sociedad, a través de la cual se está en posibilidad de comparar opciones de gobierno distintas.

La competencia administrativa empieza a ser un ingrediente

básico en la definición de clientelas electorales. La búsqueda de la eficacia, el fortalecimiento de la autoridad pública, la honestidad y profesionalismo en el servicio, la democratización de las estructuras de gobierno, entre otras cosas, refuerzan una forma de gobierno que está siendo observada y comparada por el ciudadano común. Este hecho, que se vuelve más importante en regiones urbanas del país donde la estructura social es predominantemente de sectores medios, ha permitido, como en el caso de Baja California, la formación de gobiernos más preocupados en, por lo menos, profesionalizar el servicio público.

La lección administrativa para el PAN se convierte en lección cívica en la medida que se le reconoce como autoridad, como posición ideológica y partidista en la praxis del gobierno.

La lección democrática consolidada a través de la participación política de la ciudadanía se mantiene casi exclusivamente en la formación del poder; su ejercicio todavía conserva los rasgos autoritarios acuñados en el sistema político. Sin embargo, algunas organizaciones sociales independientes en todo el país, como el CDP en Cd. Juárez, también demuestran permanencia ante los embates de las burocracias, formando contrapesos importantes a la toma de decisiones públicas.

Si bien seguimos observando la refuncionalización de prácticas autoritarias en todos los niveles de gobierno, la velocidad de las transformaciones que exige la sociedad comienzan tejer líneas de cambio sólidas que modifican actitudes, formas de pensar y

prácticas burocráticas, que al ir madurando van sentando las bases para la transición y el rompimiento definitivo con ese presente que se resiste a desprenderse del pasado.

FUENTES EMPIRICAS UTILIZADAS POR AYUNTAMIENTO.

Administración Municipal 1980-1983.

- Perfil Socioeconómico (Compendio Estadístico), Mayo 1983.
- Segundo y Tercer Informe Anual de Gobierno, 1982 y 1983.
- Reglamento de Bomberos, 1983.
- Reglamento de Limpia, 1983.

Administración Municipal 1983-1986.

- Discurso de Toma de Posesión de Francisco Barrio Terrazas, 1983.
- Plan Director de Desarrollo Urbano, abril de 1985.
- Anuario de la Dirección de Seguridad Pública, 1985.
- Perfil Socioeconómico (Compendio Estadístico), 1985.
- Segundo, Cuarto, Quinto y Sexto Informes Semestrales de Gobierno, 1983-1986.
- Reglamento de Policía y Buen Gobierno, 1985.
- Reglamento del Consejo de Planeación y Desarrollo, 1985.
- Reglamento de Mercados Públicos Municipales, 1984.
- Reglamento de Construcción para el Municipio de Chihuahua, 1985.
- Revista Avances del No. 1 al 17.
- Revista Avances No. Final, Resumen de los Tres Años de Gobierno, 1986.
- Revista Avances, Cuarto Informe de Gobierno, 1985.

Administración Municipal 1986-1989.

- Leyes de Ingresos, 1987, 1988 y 1989.
- Informes Anuales de Gobierno, 1987 y 1988.
- Presupuestos de Egresos, 1987 y 1988.
- Manual de Organización.
- Ciudad Juárez en Cifras, 1987.
- Reglamento para el Ejercicio del Comercio en Puestos Fijos en la Zona Denominada "Centro de la Ciudad", 1989.
- Reglamento del Consejo Consultivo de la Dirección de Higiene y Recolección de Basura, 1989.
- Reglamento de Jubilaciones por Antigüedad y Edad, 1988.
- Reglamento de Planeación del Desarrollo Urbano, 1988.
- Reglamento Interior que Fija las Condiciones Generales de Trabajo de los Servidores Públicos, 1989.
- Reglamento de Fusión, Subdivisión, Relotificación y Fraccionamiento de Predios, 1988.

Nivel Estatal.

- Programa de Desarrollo de la Frontera Norte, 1985.
- Plan Chihuahua, 1986.
- Plan Chihuahua, Programa Operativo, 1987.
- Código Municipal para el Estado de Chihuahua, 1984.
- Constitución Política del Estado de Chihuahua, 1984.

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel
 1983 "Desarrollo de la Administración Local". En Ruiz Massieu y Diego Valadez (Comps.), Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. México: Porrúa.

- Aguilar Camín, Hector
1989 Después del Milagro. México: Cal y Arena.
- Alvarez, Alejandro
1987 La Crisis Global del Capitalismo Mexicano 1968/1985. México: Era.
- Anderson, Perry
1981 Las Antinomias de Antonio Gramsci. Estado y Revolución en Occidente. España: Fontamara.
- Arriola, Carlos
1987 "De la Pérdida de Confianza en el Buen Gobierno". En Soledad Loaeza y Rafael Segovia (Comp.), La Vida Política Mexicana en la Crisis. México: El Colegio de México.
- Aziz Nassif, Alberto
1987 Prácticas Electorales y Democracia en Chihuahua. México: Cuadernos de la Casa Chata.
- 1989a "Regional Dimensions of Democratization". En Mexico's Alternative Political Futures, editado por Wayne A. Cornelius, et al. Monograph Series, 30. La Jolla, Calif.: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.
- 1989b El Estado Mexicano y la CTM. México: CIESAS, Ediciones de la Casa Chata.
- 1990a "Chihuahua: De la Euforia a la Fatiga". Ponencia presentada en el seminario: La Política Electoral en la Frontera Norte: Balance de una Década. Tijuana, México: El Colegio de la Frontera Norte.
- 1990b Incertidumbre y Democracia en México. México: CIESAS, Cuadernos de la Casa Chata.
- Basáñez, Miguel
1983 La Lucha por la Hegemonía en México 1968-1980. México: Siglo XXI.
- 1990 El Pulso de los Sexenios. 20 Años de Crisis en México. México: Siglo XXI.
- Bernal, Marco Antonio
1987 "Ciudad Juárez, 1983-1985: Las Dificultades de la Democracia". En Soledad Loaeza y Rafael Segovia (Comps.), La Vida Política Mexicana en la Crisis.

México: El Colegio de México.

Bobbio, Norberto

- 1987 La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político. México: F.C.E.
- 1989 El Futuro de la Democracia. México: F.C.E.
- 1990 "La Democracia Realista de Giovanni Sartori". México: Revista Nexos No. 146.

Buci-Glucksmann, Christine

- 1979 Gramsci y el Estado (Hacia una Teoría Materialista de la Filosofía). México: Siglo XXI.

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

- 1983 "Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". México: LII Legislatura.
- 1985 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Talleres Gráficos de la Nación.

Carpizo, Jorge

- 1983 "Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal en México". En Ruiz Massieu y Diego Valadez (Comps.), Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. México: Porrúa.

Casar, María Amparo

- 1988 "Empresarios y Democracia en México". En Rolando Cordera, Raúl Trejo y Juan E. Vega (Coord.), México: el Reclamo Democrático. México: Siglo XXI.

Chalmers, Alan F.

- 1986 ¿Qué es esa Cosa Llamada Ciencia? Una Valoración de la Naturaleza y el Estado de la Ciencia y sus Métodos. España: Siglo XXI.

Cornelius, Wayne A., Judith Gentleman y Peter H. Smith

- 1989 "Overview: The Dynamics of Political Change in Mexico". En Mexico's Alternative Political Futures, editado por Wayne A. Cornelius, et al. Monograph Series, 30. La Jolla, Calif.: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.

- Cordera Campos, Rolando
 1988 "La Democracia Difícil (Pre-Prosciciones)". En Rolando Cordera, Raúl Trejo y Juan E. Vega (Coord.), México: El Reclamo Democrático. México: Siglo XXI.
- Dávalos, José
 1983 "Los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos de los Estados y Municipios en al Artículo 123 Constitucional". En Ruiz Massieu y Diego Valadez (Comps.), Nuevo Derecho constitucional Mexicano. México: Porrúa.
- De Mattos, Carlos A.
 1989 "La Descentralización, ¿Una Nueva Panacea para Enfrentar el Subdesarrollo Regional?". En documentos fotocopiados para el curso del ILPES.
- Faya Viesca, Francisco
 1983 Administración Pública Federal. México: Porrúa.
- Foucault, Michel
 1985 "Como se Ejerce el Poder". México: Suplemento de Siempre! No. 1204.
- Gamas Torruco, José
 1983 "Federalismo y Municipalismo". En Ruiz Massieu y Diego Valadez (Comps.), Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. México: Porrúa.
- Garrido, Luis Javier
 1987 "Un Partido sin Militantes". En Soledad Loaeza y Rafael Segovia (Comps.), La Vida Política Mexicana en la Crisis. México: El Colegio de México.
- Gramsci, Antonio
 1985 La Política y el Estado Moderno. México: Premia Editora.
- Guadarrama, Graciela
 1987 "Empresarios y Política: Sonora y Nuevo León, 1985". México: Revista de Estudios Sociológicos, Vol. 5, No. 13, El Colegio de México.
- Guillén López, Tonatiuh
 1987a Partidos y Votantes en Chihuahua. México: UNAM.
 1987b "Political Parties and Political Attitudes in Chihuahua". En Electoral Patterns and Perspectives in Mexico, editado por Arturo Alvarado. Monograph

- Series, 22. La Jolla, Calif.: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.
- 1987c "La Ideología Política de un Municipio de Oposición. El Pan en Ciudad Juárez (1983-1985)". Tijuana, B.C.: El Colegio de la Frontera Norte. (Fotocopia).
- 1988 "Mejor ingreso, pero desigualdad social y marginación urbana. La paradoja de las ciudades fronterizas". Tijuana, México: Cultura Norte 4.
- 1989 "The Social Bases of the PRI". En Mexico's Alternative Political Futures, editado por Wayne A. Cornelius, et al. Monograph Series, 30. La Jolla, Calif.: Center for U.S.-Mexican Studies University of California, San Diego.
- Harvey, David
1985 Urbanismo y Desigualdad Social. México: Siglo XXI.
- Hirsch, Werner Z.
1977 Análisis de Economía Urbana. España: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Ilchman, Warren F.
1984 "Administración Pública Comparativa y el `Sentido Común Académico'". En Oscar Oszlak (Comp.), Teoría de la Burocracia Estatal. Argentina: Paidós.
- Jiménez Castro, Wilburg
1974 Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lau, Ruben
1986 "Ciudad Juárez: Grupos de Presión y Fuerzas Políticas". En Rubén Lau, et al, Sistema Político y Democracia en Chihuahua. Cd. Juárez, Chih.: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM-Universidad Autónoma de Cd. Juárez.
- Lechner, Norbert
1987 "El Presente Continuo". México: Nexos 118.
- Lefort, Claude
1984 "¿Qué es la Burocracia?" En Oscar Oszlak (Comp.),

Teoría de la Burocracia Estatal. Argentina:
Paidós.

- Levy, Daniel y Székely, Gabriel
1985 Estabilidad y Cambio Paradojas del Sistema
Político Mexicano. México: El Colegio de México.
- Loaeza, Soledad
1986 "El Llamado de las Urnas. ¿Para qué Sirven las
Elecciones en México? En Jorge Pádua y Alain
Vanneph (Comps.), Poder Local, Poder Regional.
México: El Colegio de México.
- 1987 "El Partido Acción Nacional: de la Oposición Leal
a la Impaciencia Electoral". En Soledad Loaeza y
Rafale Segovia (Comps.), La Vida Política Mexicana
en la Crisis. México: El Colegio de México.
- 1989 "The Emergence and Legitimization of the Modern
Right, 1970-1988". En Mexico's Alternative
Political Futures, editado por Wayne A. Cornelius,
et al. Monograph Series, 30. La Jolla, Calif.:
Center for U.S.-Mexican Studies, University of
California, San Diego.
- Lojkine, Jean
1981 El Marxismo, el Estado y la Cuestión Urbana.
México: Siglo Veintiuno.
- López Monjardín, Adriana
1986 La Lucha por los Ayuntamientos una Utopía Viable.
México: Siglo XXI.
- Luna, Matilde
1985 "Transformaciones del Corporativismo Empresarial y
Tecnocratización de la Política". México: Revista
Mexicana de Sociología, Año XLVII/No. 1. 1|85.
- Mardones, J.M. y Ursúa, N.
1985 Filosofía de las Ciencias Humanas y Sociales.
Materiales para una Fundamentación Científica.
México: Fontamara.
- Margáin, Hugo B.
1983 "Comentarios sobre la Trascendencia del Artículo
115". En Ruiz Massieu y Diego Valadez (Comps.),
Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. México:
Porrúa.

- Márquez, Viviane y Godau, Rainer
 1984 "Burocracia y Políticas Públicas: Perspectiva desde América Latina". En Oscar Oszlak (Comp.), Teoría de la Burocracia Estatal. Argentina: Paidós.
- Martin Lipset, Seymour
 1987 El Hombre Político. Las Bases Sociales de la Política. Madrid, Esp.: Tecnos.
- Martínez, Oscar J.
 1978 Ciudad Juárez: El Auge de una Ciudad Fronteriza a Partir de 1848. México: Fondo de Cultura Económica.
- Marván, María
 1988 "La Concepción del Municipio en el Partido Acción Nacional". En Revista Mexicana de Sociología, pgs. 161-178, Año L/Núm. 2, Abril-Junio 1988. México: UNAM.
- Melé, Patrice
 1986 "Poder Local y Urbanización en la Ciudad de Puebla". En Jorge Pádua y Alain Vanneph (Comps.), Poder Local, Poder Regional. México: El Colegio de México.
- Melgar Adalid, Mario
 1983 "Desarrollo Económico de los Municipios". En Ruiz Massieu y Diego Valadez (Comps.), Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. México: Porrúa.
- Meyer, Lorenzo
 1988 "La Debilidad Histórica de la Democracia Mexicana" En Rolando Cordera, Raúl Trejo y Juan E. Vega (Coord.), México: El Reclamo Democrático. México: Siglo XXI.
- 1989a "Democratization of the PRI: Mission Impossible?". En Mexico's Alternative Political Futures, editado por Wayne A. Cornelius. Monograph Series, 30. La Jolla, Calif.: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.
- 1989b "México, el Sistema y sus Partidos: Entre el Autoritarismo y la Democracia". En Lorenzo Meyer y Jose Luis Reyna (Coord.). México: Siglo XXI-UNU.
- Molinar Horcasitas, Juan

- 1988 "La Asfixia Electoral". En Rolando Cordera, Raúl Trejo, Juan E. Vega (Coord.), México: el Reclamo Democrático. México: Siglo XXI.
- 1989 "The Future of the Electoral System". En Mexico's Alternative Political Futures, editado por Wayne A. Corneluis, et al. Monograph Series, 30. La Jolla, Calif.: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.
- Nolasco, Margarita
1989 Los Municipios de las Fronteras de México. I. Economía y Trabajo. México: Centro de Ecodesarrollo, Centro Nacional de Desarrollo Municipal.
- Nuncio, Abraham
1986 El PAN. Alternativa de Poder o Instrumento de la Oligarquía Empresarial. México: Nueva Imagen.
- Ochoa Campos, Moises
1981 El Municipio, Su Evolución Institucional. México: Colección de Cultura Municipal, BANOBRAS.
- Ordóñez Barba, Gerardo M.
1990 "El PAN en los Municipios. Ciudad Juárez y Tijuana ¿Historia Común?". México: El Nacional, Supl. Política No. 40.
- Phelps, E. S.
1979 "Crecimiento e Intervención Gubernamental". En Amartya Sen (Comp.), Economía del Crecimiento. México: Lecturas del Fondo No. 28, F.C.E.
- Popper, Karl R.
1978 "La Lógica de la Ciencias Sociales". En La Lógica de las Ciencias Sociales. México: Textos Vivos No. 6, Ed. Grijalbo.
- Portelli, Hugues
1980 Gramsci y el Bloque Histórico. México: Siglo XXI.
- Portes, Alejandro
1975 "El Proceso de Urbanización y su Influencia en la Modernización de las Instituciones Políticas Locales". En Luis Unikel y Andrés Necochea

(Comps.), Desarrollo Urbano y Regional en América Latina. Problemas y Políticas. México: Lecturas del Fondo No. 15, F.C.E.

Provencio, Enrique

1988 "Participación, Democracia y Descentralización".
En Rolando Cordera, Raúl Trejo y Juan E. Vega,
México: el Reclamo Democrático. México: Siglo XXI.

Rocha Díaz, Salvador

1983 "Municipio Libre: Autonomía Fiscal y Democracia".
En Ruiz Massieu y Diego Valadez (Comps.), Nuevo
Derecho Constitucional Mexicano. México: Porrúa.

Rubio, Blanca

1987 Resistencia Campesina y Explotación Rural en
México. México: Era.

Ruiz Massieu, José F.

1983 "El Nuevo Artículo 115". En Ruiz Massieu y Diego
Valadez (Comps.), Nuevo derecho Constitucional
Mexicano. México: Porrúa.

Sáenz Arroyo, José

1983 "La Importancia del Artículo 115". En Ruiz Massieu
y Diego Valadez (Comps.), Nuevo Derecho
Constitucional Mexicano. México: Porrúa.

Sacristan, Manuel

1984 Antonio Gramsci. Antología. Mexico: Siglo XXI.

Sartori, Giovanni

1989a Teoría de la Democracia. 1. El Debate
Contemporáneo. México: Alianza Universidad.

1989b Teoría de la Democracia. 2. Los Problemas
Clásicos. México: Alianza Universidad.

Schmitter, P.C.

1984 "¿Continuamos en el Siglo del Corporativismo?".
México: Revista El Buscón No. 13.

Tocqueville, Alexis

1984 La Democracia en América. Mexico: Fondo de Cultura
Económica.

Valencia Carmona, Salvador

- 1983 "La Nueva Estructura Constitucional del Municipio". En Ruiz Massieu y Diego Valadez (Comps.), Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. México: Porrúa.
- Vanneph, Alain, y Jean Revel-Mouroz
1986 "La Descentralización en Francia". En Jorge Pádua y Alain Vanneph (Comps.), Poder Local, Poder Regional. México: El Colegio de México.
- Vázquez, Héctor
1986 El Nuevo Municipio Mexicano. México: Secretaría de Educación Pública.
- Velázquez Carranza, Yolanda
1985 "La Hacienda Municipal". México: Estudios Municipales No. 1, Secretaría de Gobernación.
- Villa Aguilera, Manuel
1987 La Institución Presidencial. El Poder de las Instituciones y los Espacios de la Democracia. México: UNAM-Porrúa.
- Villegas, Gil F.
1986 "Descentralización y Democracia: Una Perspectiva Teórica". En Blanca Torres, Descentralización y Democracia en México. México: El Colegio de México.
- Weber, Max
1984 Economía y Sociedad. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zenteno, Rene y Cruz, Rodolfo
1987 "Un Contexto Geográfico para la Investigación Demográfica de la Frontera Norte". México, Tijuana: El COLEF (Trabajo Fotocopiado).