

Tierra firme y lagunas en el conocimiento sobre el municipio en México para... ...una tipología municipal

Alejandra Moreno Toscano

Hacer una tipología de los municipios o de los gobiernos estatales como elementos que conforman la estructura territorial del Estado sólo es útil si permite organizar nuestra percepción de lo político y, por ende, de los instrumentos con que contamos para la acción política.

Todo poder estatal se organiza territorialmente (aunque en forma distinta según se haya constituido como Estado unitario o como Estado federal) y define, con precisión de topógrafo, los espacios que enmarcan su acción.

Es función del Estado delimitar las circunscripciones territoriales: las define para llevar la cuenta de la población y levantar censos o para cuantificar el ejercicio de los derechos políticos o para otorgar los servicios públicos.

Establecidas esas circunscripciones, es el propio Estado el que les reconoce jerarquías. El orden que establece puede responder o no a las formas de organización de la sociedad (a las que puede agregar o fraccionar), puesto que su ob-

jetivo es diferente: precisar límites al espacio de su propia acción.

En cierto modo esa ha sido la función de las tipologías, también a partir de ellas se ha definido la dirección y los límites de la acción estatal.

Hasta ahora, de lo que se ha tratado es de establecer, de manera general y casi abstracta, un orden que jerarquice a los centros de población. Al proponer una tipología se busca expresar las semejanzas más que las diferencias. Con ello se identifica lo homogéneo, aun cuando lo sea sólo en apariencia. Su objetivo ha sido unificar, ordenar —desde una perspectiva que parte del centro— a todo lo que ocupa un lugar en el territorio.

Establecer tipologías —en el sentido que marca la necesidad de ordenar para gobernar— ha sido preocupación antigua. En tiempos coloniales los centros de población recibían un documento, con sellos y firmas al calce, que los

acreditaba como “pueblo”, “villa” o “ciudad”. Cada denominación implicaba algún privilegio, permitía lograr una posición específica en la escala del poder. Hay detrás de cualquier historia local una sorda y enconada lucha por el reconocimiento de categorías, casi como herencia, aunque algo, de las antiguas cartas de derechos medievales. En Nueva España sólo la ciudad de México gozaba del privilegio de mantener un apoderado en la corte. Era esa representación el punto más alto en el espectro de las relaciones de poder con la metrópoli.

Con la formación del Estado nacional esa estructura escalonada tuvo que ajustarse. No porque el centro dejara de ubicarse en el lugar donde se establecieron los poderes federales, sino porque se modificó su relación con su propia periferia, con el resto del territorio. En primer lugar, porque la constitución del Estado supuso su delimitación territorial, la definición de sus fronteras. En esas condiciones al poder estatal le interesa más mantener una vinculación con sus puestos limítrofes que con los puntos intermedios, que sabe vinculados por contiguos. En segundo lugar, porque la principal fuente de recursos del Estado eran precisamente las aduanas.

También los centros de población comienzan a ser ordenados a partir de nuevas concepciones. El cambio se sustenta en que, desde entonces, se considera a la población como un recurso más. El elemento clave en ese nuevo ordenamiento es el tamaño de la población. El número de habitantes define la importancia de un centro de población. Es una función política importante para sus autoridades acrecentar el número de habitantes de una localidad (aunque para ello se requiera estorbar el crecimiento de otras). La adopción de ese criterio da origen al interminable debate que trata de precisar el rango de población que, se supone, establece las distinciones entre categoría de poblados. ¿En qué momento un centro se clasifica como “urbano” y deja de ser “rural”? Con 2,500 habitantes se es una cosa, con 2,501 otra.

Con la ampliación del mercado interno los criterios de ordenamiento también se modifican. Para definir las estrategias políticas se identifica el papel que cada localidad desempeña en la actividad económica. Las diferencias se establecen por función predominante: industrial, co-

mercial, administrativa. La posición relativa en la generación de actividad económica se traslapa como criterio para ordenar y jerarquizar poblaciones.

Cuando posteriormente la preocupación se centró en consideraciones de bienestar social, el orden y jerarquía de las poblaciones se estableció cuantificando los servicios otorgados a la población: su número, su cobertura, su calidad.

Todos esos criterios de ordenamiento —algunos heredados por los urbanistas— respondieron a lógicas específicas. *A partir de un interés, una preocupación, se enfoca un conjunto y se le ordena.* El esfuerzo, sin embargo, pierde coherencia cuando se comienzan a combinar los supuestos: cuando se pretende armar correlaciones entre tamaño, función y calidad en la dotación de los servicios, por ejemplo. Por más que se invierta tiempo en hacer cálculos y correcciones, generalmente se concluyen obviedades. Si no aportan nada nuevo al conocimiento de la realidad, hacer tipologías resulta un esfuerzo en vano.

El problema parece radicar en que se trata de analizar a la población como se ven las fichas en un tablero: desde afuera y desde arriba. En el ejercicio de contar, medir, correlacionar variables, establecer grados y niveles, toda la población ubicada en algún sitio se toma como un dato. Lo mismo sucede con las actividades industriales o los servicios. Al empobrecer de tal manera a la realidad los resultados suelen ser perfectamente inútiles.

Además, existe la tendencia a identificar, sin más, al municipio con el centro de población. Al hacerlo se mezclan asuntos diferentes. El municipio, si retomamos la idea original, es un ámbito, un espacio definido desde la política para establecer los marcos de acción en la política, una instancia en el gobierno y, como tal, debe ser analizado por lo que vincula, lo que separa, lo que transmite, por las relaciones de poder que articula (y aquí, cabe aclararlo, no se piensa exclusivamente en el poder estatal).

Hacer clasificaciones y caracterizarlas —no es otra cosa una tipología— para precisar el conocimiento que se tiene sobre alguna cuestión exige tener claro lo que se busca, hacer explícita la finalidad del análisis.

¿Cuál podría ser hoy una tipología de los municipios para apoyar una reforma que busca su democratización? Una posible sería analizar las formas de participación de la sociedad en los asuntos públicos. Porque es a partir de esas formas concretas y no de esquemas abstractos como podrá avanzarse en la democracia. De ahí la importancia del análisis histórico y antropológico porque esas "formas de participación" en la política (y no sólo durante las elecciones formales) adquirieron sus perfiles a lo largo de mucho tiempo y es importante aceptar que los cambios posibles sucederán con ellas, transformándolas en la práctica, y no por encima de ellas.

En esta reunión comienza a delinearse esa tipología posible. No son lo mismo —y por tanto son distintas sus posibilidades y particularidades de participación— aquellos centros que mantuvieron una antigua tradición (que combina herencias indígenas y del medievo hispano) de cabildos abiertos, en donde los representantes efectivamente representan el común, tienen límites asignados por el común y actúan como portavoces de los pueblos; que los procesos que se registran en otras zonas, también de tradición indígena combinada con herencias coloniales, donde la representación se adjudica como una posesión. En estos últimos casos, los ayuntamientos pueden parecer legalistas en extremo porque buscan contrarrestar con ello el uso personalizado del poder. También en estos casos son frecuentes las reacciones masivas, casi espontáneas de todos los miembros de la comunidad en el momento —estrictamente en el momento— de solicitar justicia contra la arbitrariedad y el abuso del poder, no contra la existencia de autoridad, como erróneamente suele interpretarse desde fuera.

Son diferentes las tradiciones de participación —y también sus opciones democráticas— en aquellas localidades donde se lograron consolidar ayuntamientos que tuvieron representación indistinta de españoles e indios —aún cuando esta última fuera más bien minoritaria y en cargos menores—, que en aquellas localidades donde ese asunto fue tema de discusión, como algo que podría tener interés para el gobierno local, pero que nunca llegó a materializarse.

Son diferentes las posibilidades de participación que se abren en aquellas poblaciones que

han mantenido una posición de frontera abierta con escasos núcleos de población consolidados, donde la representación en la actividad pública ha sido mantenida por los vecinos, los propietarios o los administradores del Estado, pero que de cuando en cuando han tenido que convocar a los demás habitantes del lugar para hacer frente a conflictos o presiones externas y que, por ese hecho, por esa necesidad de convocar su apoyo, han reconocido y saben negociar con los no propietarios. Es diferente la raíz que define a otros centros situados en la línea de frontera, donde el poder suele derivar de designaciones administrativas centrales: para la aduana, la jefatura militar, los centros de comunicaciones y que, como poder derivado, dura poco: se llega generalmente de fuera y no se permanece necesariamente mucho tiempo en el mismo sitio.

También son distintas las estructuras de participación que se generaron en aquellos sitios donde los servicios a la comunidad fueron construidos por los trabajadores organizados para beneficio y fortaleza de su propio gremio, de aquellas donde esos servicios, aunque mantenidos por los pueblos o comunidades, eran cobijados por la autoridad eclesiástica.

En cualquier forma, la discusión de estas cuestiones no es simple. La participación política en las localidades tiene que quedar enmarcada en un complejo proceso de reformas de la administración (del nivel federal) del Estado y de reorganizaciones pragmáticas de ajuste institucional en respuesta a necesidades concretas. Ello ha generado, a su vez, múltiples vínculos directos entre las poblaciones, sus demandas y las acciones de otros órdenes de gobierno. Estos vínculos pueden expresarse en consultas, injerencias o sustituciones, y han ido construyendo un complejo esquema de decisiones que vincula a las comunidades muchas veces más directamente con el gobierno federal que con las autoridades locales.

Es útil tener presente también que entre nosotros el Estado constituido (más cercano a la tradición de derecho positivo que de derecho natural) concibe a su texto constitucional como enumeración de derechos que se otorgan a la población. Por ello se tiende a asociar el otorgamiento de esos derechos con el nivel de gobierno federal, pues la Constitución no detalla

ni precisa lo que corresponde al régimen interior de los Estados.

También debe considerarse la función de interlocución que cumple el ayuntamiento entre la comunidad y los poderes de gobierno superiores. Ese papel de interlocutor muchas veces se transforma en espacio de lucha permanente entre un grupo (no necesariamente un partido) depositario temporal del poder administrativo y otro grupo, desplazado también temporalmente. Oposición de asedio constante, que limita las acciones y que estalla en conflicto en el momento en que se decide el relevo de autoridades.

Identificar esa diversidad, esa compleja combinación de formas de representación construidas por una sociedad heterogénea, esos mecanismos y formas políticas de participación que mezclan experiencias propias y ajenas: fran-

cesas, norteamericanas o hasta germanas, estas últimas adoptadas más por la vía de su inclusión en los textos jurídicos que por su arraigo en las prácticas políticas, es importante. Es en ese contexto donde habrán de ubicarse las posibilidades de ampliación de la participación en los asuntos públicos.

Se puede reconocer, sin dificultad, que muchas de las prácticas y rituales del gobierno local echan raíces en estructuras coloniales. Estas han tenido una historia peculiar de adaptación y cambio, de ajustes con lo preexistente como con lo que siguió después. Pero es necesario reconocer que son esas, y no otras, las estructuras que habrán de modificarse. Son esas estructuras de participación local las que en las condiciones actuales aparecen como el sujeto privilegiado del cambio.