

Agenda municipalista en Mérida (2001-2004). Comunicación de políticas públicas

Irving Berlín Villafaña

México, 2013, Senado de la República, 224 pp.

Reseña de Luis Alfonso Ramírez Carrillo

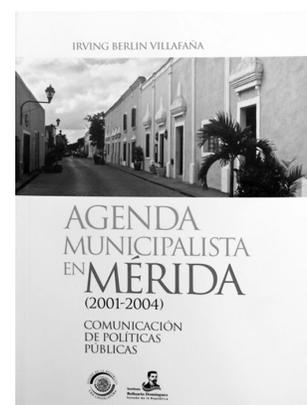
El libro que nos ocupa, pese a su título tan claramente definitorio pero poco atractivo, es de la mayor importancia para los estudios contemporáneos sobre Yucatán y en especial su capital, Mérida. Digo esto porque los cambios producto de la transición democrática (lo que sea que la palabra transición signifique después de veinte años de estar en ella), la reestructuración del aparato de Estado y la transformación profunda del poder local y los municipios en México son numerosos, y ameritan ya una evaluación y una seria reflexión sobre sus características y sobre todo sus limitaciones. La hay ya para otras partes de México, donde los estudios municipalistas han generado no sólo una masa crítica sobre ciertas regiones, como Chiapas, Michoacán, Oaxaca o Jalisco, y por supuesto el Distrito Federal, sino inclusive una subdisciplina y varias corrientes haciendo intersección entre la Sociología, la Ciencia Política y la Administración Pública. Mérida tiene pocos ejemplos de estos estudios. El libro de Berlín Villafaña emprende esta tarea y es uno de los casos más acabados y detallados de la evaluación e interpretación de una administración municipal meridana que podamos leer, y su análisis está acotado sólo por la periodicidad elegida.

Aunque su perspectiva es claramente la de las Ciencias de la Comunicación en especial de la Comunicación política y social, la bibliografía elegida y el tipo de análisis casuístico y coyuntural



que efectúa lo acerca también por un lado a la Ciencia Política y por otro a la Antropología. Es pues un libro versátil, narrado por alguien que además fue un autor directo durante el período municipal estudiado. Ahora bien, yo no estoy de acuerdo con que el libro se defina en principio como un estudio de la formación de agenda de gobierno. La agenda es más bien la puerta de entrada que el autor utiliza para analizar a detalle dos fenómenos centrales de la política municipal en Mérida. El primero es la tensa gobernabilidad que ha tenido la ciudad de Mérida los últimos veinte años, visible en el trienio que estudia, y que se repite administración tras administración municipal. El segundo es la supervivencia e incluso crecimiento de una cultura política corporativa y de intereses particulares que acaban imponiéndose a los partidos políticos, no sólo al que de muchas formas fue el que la desarrolló y se arropa en ella, como fue y es el PRI, sino también los demás, como el PAN, el PRD e incluso el Verde Ecologista. El neoliberalismo no sólo no ha eliminado el viejo corporativismo mexicano, sino que incluso lo ha transformado en un nuevo neocorporativismo. Sólo que en el caso de los actores sociales que han mantenido secuestrado al centro histórico de la ciudad de Mérida durante más de medio siglo, encontramos pocos rasgos nuevos, casi podemos hablar de un corporativismo a la antigua y bien primitivo, como muestran tres de los cuatro casos analizados en el libro.

El libro se divide en cuatro capítulos que se extienden a lo largo de más de doscientas páginas. Me limitaré a comentar las ideas centrales de sólo dos de ellos, el primero y el tercero. En el primero el autor caracteriza al ayuntamiento de Mérida como un territorio gubernamental local en el que la interacción y los juegos de poder de los medios de comunicación, los técnicos expertos y los políticos definen la agenda de gobierno, entendida como la selección de los problemas prioritarios de la ciudad que cada administración municipal elige atender. La agenda es también un espacio de exclusión, pues si la decisión gubernamental es fundamental, también lo es la no decisión. Lo que queda fuera de la agenda es también política y resultado de la negociación entre esos tres niveles de actores principales y lleva, según el autor a la formación de una agenda mediática.



Es decir, si lo analizamos bien, el tema político es ante todo un tema discursivo y la agenda gubernamental de las acciones que un ayuntamiento emprenderá durante su gestión y su agenda mediática son dos caras de la misma moneda. Como Habermas diría, son los lineamientos para construir un espacio donde se desarrolle una acción comunicativa. Pero las agendas de gobierno y mediáticas de cualquier ayuntamiento se enfrentan a las agendas de los intereses particulares de otros partidos, de actores políticos y económicos, y a las de diversos medios periodísticos como si fuera una guerra. La guerra, según el autor, es la de las agendas contrapuestas entre políticos, partidos y periodistas, y tiene modalidades ampliadas entre políticos y su oposición, y entre unos medios contra otros. Tiene a lo largo de la administración de un ayuntamiento momentos de ruptura, de reorganización de fuerzas y de alianzas, de clímax y confrontaciones que se viven lejos de las batallas, problemas y necesidades cotidianas de los ciudadanos comunes y corrientes.

En otras palabras, aunque los proyectos gubernamentales casi siempre se refieren a un problema público, y en ocasiones pueden servir para el bien común, su apoyo mediático y político, la oposición a ellos y las propuestas concretas que encarnan son apoyados o atacados según coincidan o no las agendas de los diversos actores. En función de ellos los proyectos municipales tienen distinta probabilidad de éxito. Como podemos ver, y hay que subrayar esta situación, no se trata de que tan bueno o malo sea el proyecto, sino de la capacidad de imponerlo a otras agendas, ya sea mediante el convencimiento y la negociación con sus intereses, o bien mediante la fuerza, desde el poder. En este aspecto a fin de cuentas al ciudadano le va bien si las agendas de los políticos y sus partidos, los periodistas y los empresarios, coinciden con el bien común y solucionan una necesidad pública, y le va mal si no coinciden y la oposición es tan fuerte que eliminan una solución o un proyecto necesario y mantienen un problema.

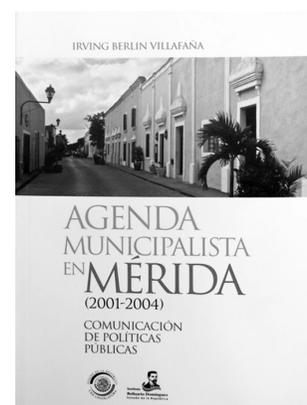
Como el autor dice, "En casos más raros, observamos que el triunfo de una agenda política —y el entramado de relaciones de poder que se legitima simultáneamente— inicia su proceso de descomposición en su momento más emblemático" (p. 31). Este momento emblemático parece relacionarse —lo digo yo, no el



autor— con el alineamiento, por primera vez en la historia moderna de Yucatán, de los tres niveles de poder político, La Presidencia de la República, la gubernatura del Estado y la Presidencia Municipal de Mérida, en manos del PAN. Pese a ello, los intereses políticos del PRI como oposición, las agendas mediáticas de la prensa, la cultura corporativa, pero también las luchas internas de poder dentro del PAN y entre el ayuntamiento y el gobierno estatal, impidieron u obstaculizaron que tres de los cuatro ambiciosos proyectos municipales estudiados tuvieran el éxito necesario.

El último capítulo que quiero comentar es el tercero, el más amplio y el más enjundioso, el que el autor denomina "La Agenda Gubernamental (es decir, los hechos vinculantes), capítulo que ocupa más de la mitad del libro. Estos hechos vinculantes son, a fin de cuentas, cuatro de los más importantes proyectos que emprendió la administración de la alcaldesa Ana Rosa Payan: El primero fue el proyecto integral de mejoramiento del sistema integral de recolección y tratamiento de residuos sólidos. La modernización de la recoja y tratamiento de la basura, que independientemente de sus limitaciones técnicas, fue viable políticamente porque en ese momento tanto las agendas partidistas como mediáticas no tenían fuertes intereses particulares, además de que "al no existir grupos fuertes de presión en materia ecológica, el espacio público tenía pocas ofertas que hacer sobre el tema, y en cambio, los expertos municipales tenían una gran libertad para pensar diversas opciones pese a su poca experiencia en procesos de innovación en sistemas de recolección" (p. 195), pues "los líderes de las cooperativas recolectoras eran jóvenes y recién venían de un proceso de ruptura interna que expulsó a los caciques históricos del movimiento" (p. 200). Es decir, se pudo negociar sobre la base de intereses técnicos y económicos, más que políticos.

El segundo proyecto analizado es la transferencia de un servicio público central a un ayuntamiento, la seguridad pública. La devolución de la policía al ayuntamiento, que se le quito desde 1969, fue un proceso parcial y de alcances muy limitados. Producto de las competencias de poder entre los niveles estatal y municipal de gobierno, ambos del mismo PAN, la transferencia de la policía se hizo con poco presupuesto y limitado equipo, dando como consecuencia un cuerpo policíaco dedicado al control del



tránsito y los delitos menores. Pero a fin de cuentas Mérida recuperó algo parecido a un cuerpo de seguridad.

Pero el tercero y cuarto proyecto fueron de hecho los más interesantes, ya que en ellos se desplegaron en todo su esplendor y bajo todas las formas posibles la diversidad de intereses políticos, económicos y mediáticos que confluían y siguen confluendo en el centro histórico de Mérida, y que han hecho que hasta la fecha se mantengan de manera casi irreductible los problemas de transporte público, de ambulante y centralidad comercial de los mercados. En efecto, el proyecto integral de desarrollo del centro histórico y del mercado Lucas de Gálvez desató un verdadero choque de agendas políticas entre el PRI y el PAN, administrativas entre los regidores del propio ayuntamiento, mediáticas entre los medios de difusión y los periodistas, y profesionales en el gremio de arquitectos, que aprovecharon para dirimir en público sus viejas rencillas profesionales, sus antipatías y sus luchas por el poder disfrazadas de diferencias ideológicas.

La politización del proyecto era previsible. Más de 2,000 vendedores fijos y de 2,000 ambulantes, (5,000 en épocas decembrinas) controlados por 13 sindicatos, incluyendo los de vendedores de bolis y paletas, afiliados de manera corporativa a las centrales obreras del PRI, daban la maniobrabilidad política para oponerse. Se trataba además de una clientela política de escasos recursos, subordinada y acostumbrada a participar en las movilizaciones electorales y políticas de su partido, por lo que encenderla era fácil. Por otro lado, el mercado y el ambulante son sólo la punta de un iceberg de corrupción piramidal de los intereses privados que desde los años cincuenta del siglo XX han controlado los espacios públicos del centro histórico. Los locatarios y los ambulantes no sólo respondían de manera corporada a sus sindicatos, sino que eran en su mayoría empleados, dependientes o deudores de medianos y grandes comerciantes y latifundistas urbanos. La mayor de ellos gente pobre, atemorizada y explotada por los comerciantes más grandes. Más de la mitad de los mil cajones del mercado estaban en manos de no más de cincuenta personas.

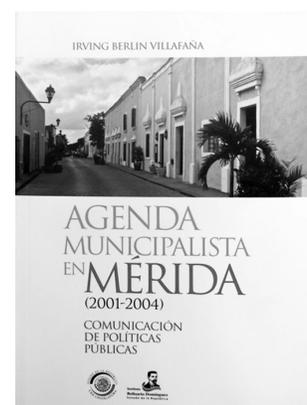
A su vez gran parte de los ambulantes eran en realidad vendedores callejeros a destajo de la mercancía de los puestos del mercado y de los comercios establecidos a su alrededor. Cientos



de predios ubicados en torno al mercado eran y siguen siendo también bodegas de un puñado de grandes comerciantes. En pocas palabras la reubicación de un mercado central, proyecto en apariencia neutral y benéfico, trastornaba y ponía en peligro las ganancias económicas de los verdaderos dueños del centro histórico. Como vemos, se tocaba toda una cadena de intereses económicos y políticos, muchos de ellos sostenidos durante décadas de manera ilegal. La oposición violenta al proyecto era previsible y el guion se actuó en su totalidad. Una vez transformado en tema político, se tornó de inmediato en arena de enfrentamiento y juego de fuerzas, entre partidos, periodistas, personajes políticos, arquitectos y un largo etcétera de oportunistas que veían ocasión de saldar cuentas entre sí. En este caso tanto la agenda política como mediática del ayuntamiento fallaron y dieron como resultado un proceso de ingobernabilidad, que llevó a que tanto la reubicación de los mercados como el "rescate" del centro histórico quedaran a medias.

El último proyecto analizado también mostró el fracaso de la agenda política y mediática. Se trató del proyecto integral de reordenamiento del transporte público, que fracasó no por falta de conocimiento técnico, de planificación o de información vial y de conectividades, sino de nuevo por la incapacidad de romper los intereses políticos corporativos de los transportistas, y modificar una organización empresarial obsoleta basada en concesiones otorgadas como pago de favores políticos y rutas definidas y establecidas hace más de medio siglo. Aunada a esto, además, estuvo la ingenuidad política de dejar de ver que el origen de estas concesiones, al igual que la de los cajones del mercado y la autorización legal e incorporación sindical de los vendedores y comerciantes, estaba históricamente ligado no sólo a personajes del PRI, como el caso del dos veces gobernador Cervera Pacheco, sino a la estructura misma de operación electoral del partido, es decir, existía —y aún existe— una identificación clara y una lealtad primordial, identitaria, entre los actores económicos que se desarrollaron controlando el transporte público de todo tipo, y el partido mismo.

Dejar de ver los compromisos y lealtades históricas de carácter político y personal y la importancia para los actores



de cumplirlos, llevó a desarrollar una agenda de gobierno y a desprender de ella una agenda mediática equivocada y de bajo impacto. En estas agendas se planteaba que a quién había que convencer de las bondades de los cambios en el proyecto de transporte era al público en general, o a los expertos y organizaciones civiles. Al igual que en el mercado, la oposición no provenía del público ni de los ciudadanos, sino de grupos interés particulares. Estas élites, estos pequeños grupos de actores involucrados, defendiendo intereses particulares y muchas veces ilegales, eran a fin de cuentas —como siguen siendo— los verdaderos interlocutores para garantizar la viabilidad de estos proyectos. Claro que el mundo de los arreglos informales no pasa por las agendas públicas, y menos mediáticas, sino que suele ser motivo de negociación personal. A eso se le suele llamar "hacer política".

Tampoco deben desgarrarse las vestiduras partidistas, pues negociar proyectos de cambio no sólo ha fallado en las administraciones municipales panistas, también lo hicieron en las priistas e incluso los últimos dos gobiernos del estado emanados del PRI no han encontrado muchas alternativas para acabar con estructuras obsoletas para sus propios proyectos del centro histórico y de transporte, que se han vuelto cuellos de botella para todos los partidos y significan altos costos para la administración pública. Rescatar el centro histórico, disminuir el ambulante, redefinir la función de los mercados y sobre todo, reestructurar el transporte público siguen siendo necesidades urgentes de Mérida, una década después de que fallaron o sólo tuvieron un éxito parcial los proyectos mencionados.

Como bien señala el autor a este respecto en las conclusiones de su libro "resulta paradójico decirlo, pero en muchos casos, la gobernabilidad se logra mediante la nula o discrecional aplicación de la ley y, a la inversa, la gobernabilidad basada en el cumplimiento de la ley provoca mayor inestabilidad e ingobernabilidad que su propio incumplimiento. Es decir la ingobernabilidad se produce en muchos casos, por la acción estructuradora del gobierno en zonas abandonadas a las relaciones clientelares" (p. 207). Nunca el efecto estabilizador e incluso detonador de cambios de la corrupción y la informalidad, como prácticas políticas, ha sido mejor definido. 