

Democracia, eficiencia y participación: los dilemas de los gobiernos de oposición en México

Yemile Mizrahi

La victoria del Partido Acción Nacional en el estado de Baja California en 1989 inauguró cambios profundos aunque no sin tropiezos en el panorama electoral de México. Después de 60 años de hegemonía priísta, por primera vez se abría para la oposición la posibilidad real de competir efectivamente por el poder y ganar elecciones estatales. Con las victorias del PAN en los estados de Jalisco y Guanajuato en 1995, el PAN controla actualmente el poder en cuatro estados del país.

No obstante que aún no existen condiciones suficientes de equidad y limpieza electoral en todo el país, las derrotas estatales del PRI han alterado una de las reglas no escritas del sistema político mexicano: la capacidad del PRI para predeterminar los resultados electorales tanto en elecciones federales como locales a lo largo del país y de legitimar sus triunfos sin mayores costos políticos. Durante los últimos años y como consecuencia de la creciente fuerza que han adquirido los partidos de oposición, el PRI se ha visto forzado a volverse más competitivo, a redefinir sus estrategias y tácticas de lucha electoral y a buscar candidatos más populares, con más apoyo de sus bases y con mayor arraigo local, sobre todo en los lugares donde enfrenta una fuerte oposición.

El argumento central de este trabajo es que las victorias locales de la oposición (estatales y municipales) desempeñan un papel fundamental en la democratización del sistema político mexicano. Sin duda

Profesora-investigadora de la División de Estudios Políticos, CIDE. Agradezco a mis colegas del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. por haber leído y comentado el texto extensivamente. También agradezco a los dictaminadores de este artículo su lectura tan cuidadosa y sus valiosas sugerencias y críticas.

el esfuerzo de los partidos políticos por llegar a acuerdos nacionales sobre reglas electorales más competitivas, transparentes y justas es importante para la democratización del país. Sin embargo, hasta ahora las experiencias más concretas e innovadoras de cambio político han tenido lugar en los estados en que gobierna la oposición, pues es ahí donde se han introducido una serie de reformas institucionales que rebasan la arena electoral y que, por lo tanto, pueden alterar de manera definitiva las reglas tradicionales del juego político. Así, el estudio de los gobiernos locales de oposición constituye una óptica privilegiada para analizar los procesos de transición política en México, así como los principales dilemas que emergen de este proceso.

Por las características peculiares del sistema político mexicano —el centralismo, el presidencialismo, la simbiosis entre el gobierno y el PRI y la fuerza que este último todavía tiene a escala nacional—, es en el ámbito local, no nacional, donde la oposición tiene mayores posibilidades de competir por el poder y ganar. Más importante aún, una vez en el poder y como resultado de su intento por distinguirse del PRI y convertirse en una verdadera alternativa política, los gobiernos de oposición han introducido una serie de reformas políticas innovadoras orientadas a transformar prácticas políticas añejas y a democratizar la vida política dentro de sus estados. En efecto, en diferentes grados e intensidades, los gobiernos de los estados de Guanajuato, Baja California, Chihuahua y Jalisco han introducido reformas administrativas para hacer más eficiente y eficaz el desempeño de las funciones del gobierno; han introducido nuevas normas de comportamiento para funcionarios públicos, haciendo énfasis sobre todo en los criterios de honestidad, efectividad y competencia técnica; han implementado campañas contra la corrupción creando contralorías internas, limpiando las corporaciones policiacas y combatiendo a los grupos corporativos más fuertes dentro de los estados; han respetado la separación de poderes dentro del estado, dotando de mayor autonomía a los poderes legislativo y judicial; han impulsado reformas electorales para hacer de las elecciones procesos más transparentes y equitativos —y en el caso particular de Chihuahua también se introdujo una reforma constitucional—; han redefinido los lineamientos para normar las relaciones entre el gobierno y los municipios y han introducido nuevos patrones de comportamiento con la prensa.¹ En la medida en que estos

¹ Alberto Aziz Nassif, "La construcción de un gobierno estatal de oposición: rompimiento

gobiernos locales² tengan éxito en la erosión —aún gradual— de viejas y arraigadas prácticas no democráticas como el patrimonialismo, la corrupción, la impunidad de funcionarios públicos y la exclusión de importantes sectores sociales de la vida política, y logren avances significativos en la promoción de nuevos estilos y métodos de gobierno, más transparentes, participativos y responsables, la democracia como una práctica cotidiana más allá del ámbito puramente electoral puede irse profundizando en diversas regiones del país.³ El éxito de estos gobiernos, aunque esté limitado a un número reducido de estados,⁴ rebasa el ámbito puramente local y es aquí donde reside su trascendencia para la democratización de la vida política nacional. En primer lugar, las victorias de la oposición obligan al gobierno federal a com-

temporal del régimen de partido de Estado?", ponencia para el Coloquio Internacional Las Regiones ante la Globalización. Competitividad Territorial y Recomposición Socio-Política, México, El Colegio de México, del 25 al 27 de abril de 1995; Victoria Rodríguez y Peter Ward, *Political Change in Baja California: Democracy in the Making?*, La Jolla, California, Center for U.S.-Mexican Studies, University of San Diego, 1995; Tbnatiuh Guillén López, *Baja California 1989-1992. Alternancia política y transición democrática*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1993; Víctor Alejandro Espinoza Valle, *Reforma del Estado y empleo público*, México, INAP, 1993; Yemile Mizrahi, *Conciliation against Confrontation: How Does the Partido Acción Nacional Rule in Chihuahua?*, México, CIDE (Documento de Trabajo 28, EP), 1994.

² En este trabajo me refiero a los gobiernos no priistas, sin embargo, en principio no hay razón alguna para negar la posibilidad de que un gobierno priista intente democratizar la vida política de su estado.

³ Esto no quiere decir que necesariamente *todas* las arenas de la vida política dentro de un estado se puedan democratizar al mismo ritmo. Es posible que ciertas áreas sufran transformaciones significativas mientras que otras permanezcan sujetas a las reglas tradicionales de comportamiento. Un ejemplo puede ser el narcotráfico, que opera bajo sus propias reglas y que en muchos casos rebasa las capacidades de un estado para combatirlo. En este caso podríamos hablar de la existencia de "islas" democráticas dentro de un mar autoritario. En un artículo sobre las experiencias de democratización en diferentes países de Latinoamérica y de Europa del Este, Guillermo O'Donnell argumenta que en muchos países formalmente democráticos predominan áreas con escasa presencia del Estado y poco grado de democratización. Las áreas más democráticas y con mayor presencia del Estado constituyen sólo puntos dentro del mapa. De este modo, podríamos pensar que en México, al igual que en otros países, podrían convivir áreas democráticas y autoritarias dentro del mismo país o, incluso, dentro de un mismo estado. Para evaluar el grado de democratización, habría entonces que analizar si las áreas democráticas son predominantes o si sólo son enclaves. En el último caso, no podríamos hablar de la existencia de un régimen verdaderamente democrático. Guillermo O'Donnell, "On the State, Democratization and some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at some Postcommunist Countries", *World Development*, vol. 21, núm. 8, 1993, pp. 1355-1369.

⁴ Inclusive es posible afirmar que no en todos los estados es actualmente viable o posible la alternancia en el poder. Hay estados fuertemente polarizados en los que una victoria de la oposición, lejos de promover cambios más democráticos, puede fomentar la desintegración política. Chiapas podría ser el ejemplo de un estado en donde la derrota del PRI podría aumentar la tensión y polarización políticas. En otros estados de la República, como por ejemplo Hidalgo, Tlaxcala y Zacatecas, entre otros, la oposición tanto de izquierda como de derecha tienen poca presencia como para poder ganar una elección. Por lo general, los estados en los que la oposición tiene una fuerte y consistente presencia electoral es en los que existen niveles más altos de urbanización, educación y desarrollo económico.

partir el poder con la oposición y a crear instancias institucionales de negociación y discusión. La posibilidad de compartir el poder en el ámbito territorial permite, como afirma Lujambio, que las élites políticas interactúen, "hagan explícitas sus diferencias, argumenten racionalmente y practiquen el arte de la tolerancia".⁵ En segundo lugar, el surgimiento de gobiernos de oposición en el ámbito local activa el federalismo y el sistema de contrapesos que formalmente están prescritos en la Constitución.⁶ Los triunfos de la oposición a escala estatal constituyen *de facto* un contrapeso al poder del presidente, pues este último se encuentra con serios obstáculos para continuar influyendo en la vida política de los estados donde gobierna un partido de oposición.⁷ Más importante aún, estos triunfos, aunque confinados al ámbito local, fortalecen a la oposición a escala nacional y contribuyen a poner sobre la agenda nacional de discusión temas importantes para la democracia que en el pasado no habían adquirido suficiente dinamismo: el federalismo fiscal, la descentralización política y administrativa, la necesidad de implementar una reforma electoral en toda la nación, la lucha contra la corrupción y la reestructuración del sistema de impartición y administración de justicia en México, la autonomía de los poderes legislativo y judicial, etc.⁸ Finalmente, en la medida en que los gobiernos de oposición logren tener un desempeño satisfactorio dentro de sus estados, pueden tener un "efecto demostración" importante y generar así un ambiente político más competitivo que obligue tanto al PRI como a la oposición a cambiar los estilos tradicionales de gobernar y a introducir reformas más democráticas en otros estados del país.

Tanto en círculos académicos como periodísticos, las victorias de la oposición en el ámbito estatal y su efecto en la política nacional han sido analizadas con poca profundidad. Esto se debe, en primer lugar, a que el marco analítico predominante para entender los procesos de democratización en diferentes países de Latinoamérica y de Europa

⁵ Alonso Lujambio, "Régimen presidencial, democracia mayoritaria y los dilemas de la transición a la democracia en México", en Alicia Hernández Chávez (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y Estados Unidos*, México, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 87.

⁶ C. F. Friedrich, "Federalism and Opposition", *Government and Opposition*, vol. I, núm. 3, 1966, pp. 286-296.

⁷ Rodríguez y Ward, *op. cit.*, p. 96.

⁸ Resulta interesante en este contexto el hecho de que el Foro sobre federalismo, en que se discutieron los problemas del centralismo del sistema político mexicano, fue organizado por iniciativa de los gobiernos panistas, sobre todo por el gobierno de Guanajuato. Este foro tuvo cobertura nacional y fue inaugurado por el presidente Zedillo en marzo de 1995.

del Este le ha dado prioridad al estudio de los actores y tendencias políticas a escala nacional, no local.⁹ En segundo lugar, hasta ahora el único beneficiario del nuevo juego electoral ha sido el PAN, partido cuyos triunfos en el ámbito estatal han sido tolerados por el gobierno, o mejor dicho, por el presidente de la República. El sesgo en contra del PRD en diferentes procesos electorales durante el sexenio de Salinas de Gortari fue notorio.¹⁰ Más aún, las victorias de la oposición, precisamente por estar confinadas al terreno estatal, aparecen como sucesos poco espectaculares que aparentemente dejan intactas las características todavía autoritarias del sistema político mexicano: la subordinación de los estados y municipios al centro, la falta de contrapesos efectivos al poder del presidente, la debilidad de los poderes legislativo y judicial, la fragilidad del Estado de derecho, el control gubernamental de los medios de comunicación y la persistencia de prácticas electorales todavía cuestionables en muchas partes del país. Finalmente, aunque existen diferentes estudios sobre las experiencias de la oposición en el ámbito municipal, éstos no analizan su repercusión sobre las políticas estatal y nacional.¹¹

El propósito de este trabajo es problematizar la compleja relación que existe entre los ámbitos local y nacional en el proceso de democratización, y analizar cuáles son los dilemas y las dificultades que los diferentes gobiernos no priístas enfrentan al tratar de introducir nuevas prácticas de gobierno. En la primera parte abordo la necesidad de considerar el ámbito local en la discusión sobre la transición política en México. En la segunda, analizo una ruta hacia la democratización en México, que cada vez se vuelve más factible, a fin de enmarcar la importancia del análisis de las victorias de la oposición en este proceso. En la tercera y última parte examino los dilemas principales y los retos que enfrentan los gobiernos no priístas al tratar de combinar eficiencia y eficacia administrativas con mayores niveles de participación política.

⁹ Tamara J. Resler y Roger E. Kanet, "Democratization: The National-Subnational Linkage", en *Establishing Democratic Rule: The Emergence of Local Governments in Post-Authoritarian Systems*, número especial de *In Depth*, vol. 3, núm. 1, invierno de 1993, pp. 5-22.

¹⁰ Para un interesante análisis sobre las elecciones durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, cfr. José Antonio Crespo, *Urnas de pandora: partidos y elecciones en el gobierno de Salinas*, México, Espasa Calpe/CIDE, 1995.

¹¹ Carlos Martínez Assad (coord.), *Municipios en conflicto*, México, UNAM, 1985; Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1994.

I. Los procesos de democratización: la importancia de la política local

Los diferentes países latinoamericanos que han introducido reformas democráticas tras el colapso de sus respectivos regímenes autoritarios experimentan serios problemas en la consolidación de prácticas e instituciones democráticas. Por una parte, junto a las leyes y procedimientos formalmente democráticos sobreviven prácticas políticas no democráticas como la impunidad de funcionarios públicos y la corrupción en todos los ámbitos de gobierno, el clientelismo, el abuso a los derechos humanos de diferentes sectores sociales por parte de las autoridades y la debilidad del Estado de derecho para vigilar y proteger a los ciudadanos.¹² Por otra parte, las instituciones políticas aún son débiles para contrarrestar el poder del presidente, resolver problemas de manera eficaz y eficiente y, sobre todo, para permitir una mayor participación social por parte de amplios sectores de la población que permanecen excluidos de los procesos de toma de decisiones.¹³ De esta manera, aunque *formalmente* muchos países pueden considerarse *democráticos*, pues celebran elecciones limpias de manera rutinaria y tienen constituciones democráticas, en la *realidad* subsisten de manera generalizada muchas prácticas características de regímenes más autoritarios. Entre lo que está formalmente prescrito por las instituciones y las leyes y el comportamiento político real existe una gran brecha. O'Donnell define a los regímenes políticos de estos países como "democracias delegativas", es decir, democracias donde, a pesar de que los representantes son electos popularmente, la debilidad de las instituciones políticas como el congreso y los tribunales, y la ausencia de mecanismos para exigirle al gobierno que rinda cuentas periódicas de sus acciones, le "delega" de hecho el poder al presidente.¹⁴ Este último es concebido como el representante de la nación y como el principal defensor y articulador de sus intereses, y se le permite gobernar sin mayores contrapesos o límites que el plazo determinado constitucionalmente para ejercer el poder.¹⁵

Aun cuando México no puede incluirse en la lista de países que

¹² O'Donnell, "On the State...", *op. cit.*

¹³ Guillermo O'Donnell, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, 1994, pp. 55-69; Larry Diamond, "Rethinking Civil Society. Toward Democratic Consolidation", *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 3, 1994, pp. 4-17.

¹⁴ O'Donnell, "Delegative Democracy", *op. cit.*

¹⁵ *Ibidem*, p. 59.

han transitado formalmente hacia la democracia, comparte con los países de América Latina el problema de falta de congruencia entre las instituciones formales y el comportamiento político real. A pesar de que la democracia política ha sido utilizada por el régimen surgido de la revolución como bandera política, como práctica política la democracia "ha sido una propuesta que nunca alcanzó a cuajar".¹⁶ Según Meyer, la tradición política autoritaria que heredamos de España y, sobre todo, la falta de experiencia de autogobierno, a diferencia de Estados Unidos, no han sembrado las condiciones propicias para la democracia.¹⁷

¿Cómo se pueden construir instituciones democráticas que sí echen raíces, es decir, que sí logren transformar de manera fundamental las prácticas políticas existentes de un país que no heredó una cultura política democrática? ¿Hay algún margen de maniobra para el cambio institucional? A finales del siglo XX esta pregunta sigue siendo pertinente tanto para México como para los países que aun siendo formalmente democráticos confrontan serios problemas de consolidación.

En un contexto político diferente y alejado de nuestro tiempo, pero de una forma sumamente reveladora y sugerente para nuestro análisis, Alexis de Tocqueville se planteó a mediados del siglo pasado un problema similar. ¿Cómo lograr la democratización de un Estado fuertemente centralizado como el de Francia? De Tocqueville encontró la respuesta en el modelo federalista de Estados Unidos. En su concepción, la revitalización del poder y de la iniciativa locales eran fundamentales tanto para avanzar hacia un régimen político democrático como para limitar el poder del gobierno central. La democracia y el federalismo no sólo iban de la mano, sino que para que la democracia cobrara vida, era fundamental que sus prácticas estuvieran fuertemente enraizadas en el ámbito local.¹⁸

De Tocqueville concebía a la democracia como una forma de gobierno en la que los ciudadanos participaban de manera voluntaria y autónoma en los asuntos de su comunidad y en la que los repre-

¹⁶ Lorenzo Meyer, "La debilidad histórica de la democracia mexicana", en Rolando Cordera, Raúl Trejo Delarbre y Juan Enrique Vega (coords.), *México: El reclamo democrático*, México, Siglo XXI, 1988, p. 80.

¹⁷ *Ibidem*, p. 76.

¹⁸ De Tocqueville entendía por gobierno local los *townships*, lo que equivaldría al nivel municipal. Aunque el presente trabajo pone mayor énfasis en los gobiernos estatales, no municipales, las reflexiones de De Tocqueville siguen siendo pertinentes para entender la importancia del ámbito local, no federal, en la discusión sobre la democracia. Cfr. Larry Siedentop, *Tocqueville*, Oxford, Oxford University Press, 1994.

sentantes políticos consecuentemente se volvían responsables ante la ciudadanía. Para ello, era indispensable que los gobiernos locales gozaran de autonomía política, pues de otra manera era difícil fomentar entre los ciudadanos los hábitos de asociación, de interés por los asuntos públicos y de participación política. Un gobierno que no gozara de poder e independencia no podía tener ciudadanos, sólo súbditos.¹⁹ Más aún, el ámbito local constituía para De Tocqueville el espacio fundamental para el ejercicio de las prácticas democráticas. Era en este ámbito donde el ciudadano común tenía mayores incentivos para participar en la vida política, ya que ahí percibía de manera más concreta los resultados y la importancia de su participación y donde, por consiguiente, “aprendía” las virtudes cívicas de la participación, la tolerancia y la responsabilidad social. Para el ciudadano común los asuntos del gobierno central estaban demasiado alejados de su vida cotidiana y las autoridades centrales aparecían como instancias demasiado remotas para exigirles que cumplieran con sus funciones y rindieran cuentas de sus actos. En el ámbito local, por consiguiente, las prácticas democráticas alimentaban el espíritu democrático. En sus propias palabras:

Las instituciones locales son para la libertad lo que las escuelas primarias son para la ciencia; éstas están al alcance de la gente; les enseñan cómo disfrutarlas pacíficamente y los acostumbran a hacer uso de ellas. Sin instituciones locales una nación puede darse a sí misma un gobierno libre, pero no tendrá el espíritu de libertad.²⁰

Según De Tocqueville, existía un campo de maniobra para introducir prácticas democráticas en los lugares donde aún no existían. Esto se lograba, en primer lugar, descentralizando el poder a fin de revitalizar la autonomía local y, en segundo lugar, diseñando leyes que les permitieran a los individuos participar en los asuntos de su comunidad. Sólo así los ciudadanos se volvían responsables de sus destinos y generaban los incentivos adecuados para obedecer la ley por voluntad propia.²¹ Sin embargo, la permanencia y la estabilidad de la democracia —lo que llamaríamos hoy en día su consolidación— iban más allá de la introducción de buenas leyes. Dependían fundamentalmente de que

¹⁹ Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, Nueva York, Doubleday and Company, Inc., 1969, p. 69.

²⁰ *Ibidem*, p. 63.

²¹ *Ibidem*, p. 94.

las leyes se practicaran hasta convertirse en "hábitos del corazón",²² es decir, era indispensable que existiera una correspondencia entre lo formalmente prescrito por la ley y el comportamiento político real. México, decía De Tocqueville, "ha adoptado las mismas leyes [que Estados Unidos] pero no puede *acostumbrarse* al gobierno democrático".²³

Siguiendo a De Tocqueville es posible argumentar que en un país fuertemente centralizado como México y con una tradición política autoritaria, la introducción de reformas democráticas en el ámbito local y la consecuente revitalización del federalismo surgen como una posible vía de transición política. Este escenario convierte a la esfera local en el ámbito por excelencia para lograr la democratización de la vida política en México. El problema, sin embargo, como lo anotaba De Tocqueville, es cómo lograr que las reformas introducidas, aun en el ámbito local, sean efectivamente puestas en práctica hasta llegar a convertirse en hábitos. En este aspecto, el papel que pueden desempeñar las victorias de la oposición es fundamental.

Una de las principales razones por las que en México ni el federalismo ni las instituciones formalmente democráticas han encontrado contraparte en las prácticas políticas reales es la ausencia de pluralismo político. En efecto, como afirma C. F. Friedrich, sin una oposición política que lo ponga en operación, el federalismo es propenso a quedarse como letra muerta. "El federalismo y la oposición se apoyan y fortalecen mutuamente", porque el federalismo presupone para su puesta en práctica la existencia de la diversidad política.²⁴ El federalismo "unifica sin destruir las partes que se unen",²⁵ generando así oportunidades para que la oposición ejerza su papel como "opositor" a las actividades y políticas del gobierno, y para que las minorías políticas se expresen y participen políticamente. La posibilidad de compartir el poder desde el punto de vista territorial contribuye a generar consensos entre las diferentes fuerzas políticas, a resolver pacíficamente los conflictos y a aumentar la confianza y la lealtad hacia el orden constitucional. Más importante: el federalismo permite a la oposición experimentar nuevas estrategias y políticas públicas en pequeña escala, es decir, en el ámbito local.²⁶ La existencia de una oposición política que tenga posibilidades reales de ganar elecciones y de gobernar a escala local

²² *Ibidem*, p. 287.

²³ *Ibidem*, p. 307. El subrayado es mío.

²⁴ Friedrich, *op. cit.*, p. 296.

²⁵ *Ibidem*, p. 287.

²⁶ *Ibidem*, pp. 287-290.

es, pues, crucial tanto para la revitalización del federalismo como para la puesta en práctica de reformas políticas y nuevos estilos de gobierno.

Mientras en México un solo partido político controló todos los ámbitos de gobierno, fue difícil poner en práctica la división de poderes y el sistema de contrapesos formalmente prescritos en la Constitución. Como afirma Lujambio, con la llegada de gobernadores de oposición empiezan a generarse las condiciones que permiten el fortalecimiento del federalismo.²⁷ Las victorias de la oposición rompen, en principio, con la subordinación tradicional de los gobiernos locales al centro y con un sistema vertical de lealtades políticas que hace a los funcionarios públicos más responsables ante las autoridades federales que ante su electorado local. Más importante aún, las victorias de la oposición le dan la oportunidad de "probar" sus propuestas políticas y de demostrar su capacidad de gobernar. Esto es fundamental para su constitución como alternativa política. En un ambiente político más competitivo, la introducción y puesta en práctica de reformas democráticas dentro de los estados en los que gobierna se convierten para la oposición en una parte medular de su oferta política. De ahí su importancia para la democratización de la vida política en México.

II. La transición política en México: la vía centrípeta

En su artículo "Los escenarios sobre el fin del PRI", escrito en 1985, antes de que la oposición llegara a ganar ningún estado en el país, Gabriel Zaid afirmaba que dadas las peculiaridades del sistema político mexicano, el impulso para la democratización en México debía provenir de fuerzas externas al sistema y sugería comenzar por darle a la oposición la oportunidad de gobernar los estados como una vía ordenada y pacífica de cambio. En sus palabras: "[b]astarían unas cuantas gubernaturas reconocidas a la oposición para que la reacción en cadena fuera incontenible, para dar esperanzas y reanimar decisivamente a toda la sociedad, para desencadenar la madurez política del país".²⁸

Diez años después y con cuatro estados gobernados por la oposición, estas apreciaciones resultaron en cierto grado proféticas, pues las vic-

²⁷ Alonso Lujambio, "De la hegemonía a las alternativas. Diseños institucionales y el futuro de los partidos políticos en México", *Política y Gobierno*, vol. II, núm. 1, 1995, pp. 43-71, en especial p. 63.

²⁸ Gabriel Zaid, *La economía presidencial*, México, Vuelta, 1987, p. 124.

torias de la oposición en el ámbito local han contribuido a fortalecer a la oposición a escala nacional y presionado al gobierno a poner sobre la mesa de discusión temas decisivos para la democratización del sistema político mexicano, como el diseño de una nueva ley electoral, la reforma del sistema de justicia y el federalismo. En efecto, a diferencia de otros países latinoamericanos que iniciaron sus transiciones hacia la democracia introduciendo reformas a escala nacional —afectando así las esferas más altas de la política—, en México la dinámica del cambio político parece moverse desde las regiones hacia el centro. Esta vía que yo llamo “centrípeta” y que se inicia con la alternancia en el poder en el ámbito local, aunque es gradual, emerge actualmente como una de las vías más factibles y sobre todo estables de cambio político. La “excepcionalidad” de México en este terreno puede explicarse por el balance de fuerzas existente en el país y la consecuente estructura de oportunidades que confronta la oposición en México.

En primer lugar, la fuerza política que todavía tiene el PRI a escala nacional limita las posibilidades de la oposición de competir por el poder y ganar elecciones presidenciales. Aunque desde la última década el porcentaje de votación por el PRI ha ido disminuyendo a escala nacional, el PRI sigue siendo el partido político mayoritario en México. Esto quedó demostrado en las elecciones de 1994, en las que el PRI ganó de manera contundente aun con una fuerte presencia de la oposición y en condiciones de limpieza electoral sin precedentes. Además, la división de la oposición en la esfera nacional en dos grandes fuerzas políticas (PAN-PRD) le resta competitividad a la oposición frente al PRI. En los ámbitos estatal y municipal, por el contrario, la estructura de competencia por lo general tiende hacia el bipartidismo (PRI-PAN; PRI-PRD), lo cual aumenta la fuerza política de la oposición e incrementa sus posibilidades de ganar elecciones. Por otra parte, en un régimen presidencialista de gobierno como el mexicano, las elecciones para presidente son un juego demasiado arriesgado para el partido en el poder. Como afirma Lujambio, en estos regímenes en los que las elecciones son mayoritarias y excluyentes, se pone en riesgo demasiado en una sola jugada, pues el ganador se lleva todo y el perdedor se queda sin nada. Esto dificulta enormemente las tareas de negociar y compartir el poder con la oposición; tareas indispensables en cualquier proceso de transición democrática.²⁹ En México, donde un partido político ha

²⁹ Lujambio, “Régimen presidencial...”, *op. cit.*, p. 77.

controlado el poder de manera ininterrumpida por más de 60 años, este carácter suma-cero de la competencia por el poder ejecutivo aumenta de manera considerable la resistencia del partido en el poder a tolerar una derrota electoral. Perder una elección presidencial significa perder todo de una sola vez. Esto explica por qué, en elecciones fuertemente competidas como las de 1988, el PRI y el gobierno prefieren recurrir al fraude y garantizar la victoria del partido, a lograr altos niveles de credibilidad en los resultados electorales. Sin embargo, el riesgo de una derrota electoral se atempera considerablemente en elecciones locales, ya que perder una elección en el ámbito local (municipal o estatal) no significa para el PRI perderlo todo de una vez ni quedar fuera de la arena política. Esto también explica por qué a escala local el gobierno y el PRI en general han estado más dispuestos a tolerar las victorias de la oposición que a escala nacional.³⁰ De aquí podemos concluir que una transición política por la vía centrípeta que fortalece el federalismo a medida que avanza, resulta factible en México pues, por una parte le permite al PRI compartir el poder con la oposición en el ámbito territorial sin perder el control de la presidencia y de las más altas esferas del poder. Por otra parte, al darle a los partidos de oposición la oportunidad de gobernar los estados y los municipios, esta vía contribuye a moderar sus posturas y a generar consensos entre la oposición y el gobierno. Esto último es de vital importancia para lograr una transición política con estabilidad.

Si bien la oposición encuentra mayores oportunidades de ganar elecciones en el ámbito local que en el nacional, es importante reconocer que la celebración de elecciones limpias y la posibilidad de la alternancia en el poder no garantizan por sí mismas la emergencia de un sistema político democrático.³¹ La pregunta central es si la oposición, una vez en el poder, logra introducir reformas que signifiquen un claro avance

³⁰ Es importante recalcar que la tolerancia hacia el reconocimiento de las victorias de la oposición no ha sido equitativa. Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, el PRD se enfrentó con un ambiente político más intolerante que el PAN. Esto puede explicarse en parte como una reacción defensiva del gobierno de Salinas que se sintió fuertemente amenazado por la fuerza que adquirió Cuauhtémoc Cárdenas en las elecciones de 1988. También puede explicarse por la radicalización ideológica del PRD y sus ataques continuos contra el gobierno salinista. En contraparte, la tolerancia hacia el PAN puede explicarse no sólo por la moderación ideológica de este partido y por la atemperación de sus críticas hacia el gobierno, sino porque el PAN concentró sus mayores recursos y esfuerzos en ganar elecciones a nivel local, no nacional, lo cual reducía la amenaza para el PRI y para el gobierno a escala nacional. Crespo, *op. cit.*; Juan Molinar, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991.

³¹ Alan Ware, "Liberal Democracy: One Form or Many?", *Political Studies*, XL, volumen especial, 1994, pp. 130-145, en especial p. 142.

democrático o si la alternancia en el poder no tiene mayores consecuencias en la vida interna de los estados en los que gobierna. Para evaluar si hay un avance democrático, es indispensable que se cumplan al menos tres requisitos más allá de la celebración de elecciones limpias: primero, que exista la efectiva separación y equilibrio de poderes, lo cual permite que las autoridades respondan ante la ciudadanía y rindan cuentas de sus actos; segundo, que se le permita a los ciudadanos participar políticamente de forma autónoma y voluntaria, y que se les garantice su derecho de expresar sus opiniones libremente; tercero, que se respeten los derechos humanos y que los ciudadanos estén efectivamente protegidos en contra de la arbitrariedad, ya sea por parte de las autoridades o de otros particulares.³² Cabe preguntarse entonces, ¿qué incentivos puede tener la oposición para introducir reformas políticas que vayan en esta dirección?

Para los gobiernos de oposición, la introducción de reformas democráticas responde primordialmente a razones pragmáticas, no morales ni ideológicas. La promoción de nuevas prácticas políticas y nuevos estilos de gobierno constituye una parte fundamental de su oferta política y es, por lo tanto, esencial para justificar su existencia. Si un gobierno de oposición no puede demostrar que es capaz de gobernar más democráticamente y responder mejor a los intereses y necesidades de la población, deja de ser una alternativa política. Más aún, si los cambios introducidos por estos gobiernos no redundan en beneficios concretos para la población,³³ la oposición pierde la capacidad de legitimar su permanencia en el poder, sobre todo si consideramos que al introducir cambios sustanciales en la manera de operar, los gobiernos de oposición incurren en altos costos políticos, pues afectan los intereses de importantes grupos establecidos y atentan contra hábitos y costumbres fuertemente arraigados y difíciles de transformar. No existe razón alguna para seguir votando por una oposición que no puede distinguirse en la práctica de su mayor contrincante político.

³²Terry Karl, "Dilemmas of Democratization in Latin America", *Comparative Politics*, vol. 23, núm. 1, 1990, pp. 1-21; Philippe C. Schmitter y Terry L. Karl, "What Democracy Is... and Is Not", *Journal of Democracy*, vol. 2, núm. 3, 1991, pp. 75-88; David Beetham, "Liberal Democracy and the Limits of Democratization", *Journal of Democracy*, vol. XL, número especial, 1992, pp. 40-53.

³³Ejemplos de estos beneficios son el aumento de la seguridad pública y el combate a la corrupción dentro de las corporaciones policíacas, el sometimiento de las autoridades a procedimientos formales en la gestión de permisos, licencias, multas y otros trámites, la respuesta expedita de las autoridades ante demandas concretas de la población, una mayor eficiencia y calidad en la dotación de servicios públicos proporcionados por el gobierno y la creación de mayores oportunidades para participar y expresar opiniones políticas.

La labor democratizadora de los gobiernos de oposición está, pues, vinculada a su necesidad de maximizar votos durante las elecciones. El éxito que puedan tener en esta labor se convierte en una parte central de su capital político y depende de que las reformas introducidas no queden como letra muerta sino que logren efectivamente insertarse en las prácticas políticas reales de la sociedad. Si partimos del supuesto de que los actores políticos son racionales, es decir, que buscan maximizar sus intereses y consecuentemente responden a incentivos tanto positivos como negativos, para lograr un efecto en el comportamiento social es fundamental que los gobiernos de oposición tengan, antes que nada, la habilidad de diseñar incentivos adecuados (premios y castigos) que motiven a los actores sociales a modificar sus prácticas políticas tradicionales y, segundo, que tengan la suficiente capacidad y autoridad para vigilar y hacer valer el cumplimiento de la ley. Si los diferentes actores sociales perciben las ventajas de someterse a nuevas reglas del juego más democráticas, y éstas se encuentran respaldadas por la autoridad, existen mayores posibilidades de que las reformas introducidas logren insertarse en la práctica cotidiana. Este aspecto pragmático de la democracia no puede dejar de subrayarse, pues es crucial para lograr su consolidación. La democracia no puede consolidarse sólo por razones morales; únicamente se consolida cuando un número significativo de personas ven la "conveniencia" —o inevitabilidad— de adherirse a sus prácticas y obedecen sus reglas porque consideran que pueden beneficiarse de ellas.³⁴ Por otra parte, si las reformas están bien diseñadas, pero la autoridad no se preocupa de que éstas sean obedecidas, jamás podrán tener un efecto positivo en el comportamiento de la población. La disparidad entre las "buenas intenciones" y los hechos del gobierno sólo genera cinismo, actitud prevalente en México y altamente perjudicial para la vida democrática.

Finalmente, es importante tener en cuenta que el camino hacia la democratización de una sociedad no es lineal ni fácil, pues en el proceso pierden sus privilegios los partidos y los grupos de interés asociados a ellos que se beneficiaban de prácticas políticas autoritarias. Sin embargo, lo crucial en estos procesos de cambio es que las autoridades también tengan la sagacidad de convencer a los perdedores de que el juego democrático es un juego de largo plazo en el que incluso

³⁴ Adam Przeworski, *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, p. 24.

los perdedores pueden volver a ganar.³⁵ En los estados en los que ha ganado un partido de oposición, el PRI se ha visto obligado a modificar sus métodos de toma de decisiones y de selección de candidatos y a ofrecer nuevas propuestas, pues se enfrenta a un ambiente político más competitivo. De esta manera, la alternancia en el poder propicia cambios políticos incluso para los perdedores, pues si quieren seguir en el juego y tener posibilidades de ganar en el futuro tienen que transformarse.

En la medida en que las reformas introducidas por la oposición logren insertarse en las prácticas políticas reales, las victorias de la oposición tienen la oportunidad de convertirse en experiencias "pedagógicas" de democracia, en las que tanto las autoridades como la ciudadanía aprenden a comportarse con nuevas reglas del juego. Sólo siendo así podríamos decir que las victorias de la oposición representan un claro avance democrático más allá de la simple alternancia en el poder.

III. Los dilemas de la democratización

Sin duda uno de los mayores problemas a los que se enfrenta cualquier gobierno local en México que quiera introducir cambios significativos en la vida política, pero en especial un gobierno no priísta,³⁶ es la centralización financiera que existe en el país. Los estados y los municipios han estado por tradición subordinados financieramente a la federación, ya que no pueden retener el cobro de los impuestos sobre la renta ni sobre las ventas y, en consecuencia, tienen un control limitado sobre sus presupuestos.³⁷ En México, uno de los países más centralizados de

³⁵ *Idem.*

³⁶ No obstante que a la fecha sólo el PAN ha podido ganar gubernaturas, los dilemas a los que se enfrentaría un gobierno del PRD serían los mismos que los que actualmente atraviesa el PAN.

³⁷ A raíz de las reformas al artículo 115 de la Constitución, los municipios pueden retener el impuesto predial. En años recientes, muchos municipios han elevado significativamente este impuesto de manera que sus ingresos totales dependen cada vez más de sus ingresos propios. En el ámbito estatal, algunos estados pueden retener el "impuesto sobre el producto del trabajo", un impuesto que se le cobra a los empresarios de acuerdo con el número de obreros empleados. Este impuesto ha sido severamente criticado por los empresarios pues, según ellos, constituye un desincentivo para la expansión de los negocios. Aunque formalmente este impuesto existe en varios estados, dada su impopularidad, no todos los gobiernos hacen un esfuerzo por cobrarlo. El gobierno de Chihuahua lo ha cobrado de manera estricta y con ello se ha ganado severas críticas de la comunidad empresarial. Entrevista personal con Alberto Herrera, director de Finanzas del estado, agosto de 1994.

América Latina, los ingresos de los estados dependen fundamentalmente de las transferencias de recursos que obtienen del gobierno federal, las cuales representan sólo 16% del total de ingresos obtenidos por recaudación fiscal.³⁸ La debilidad financiera de los gobiernos locales limita severamente su capacidad de gestión y los enfrenta a la necesidad de mantener una "buena relación" con las autoridades federales, pues gran parte de los recursos que se transfieren a los estados se asignan de manera discrecional por parte del poder ejecutivo federal.

Para los gobiernos de oposición esta subordinación de los estados hacia la federación los confronta con un difícil dilema. Si desafían de frente al gobierno federal y exigen una mayor autonomía financiera, corren el riesgo de ser "castigados" y no recibir suficientes recursos por parte del gobierno central. Aunque permanezcan fieles a sus ideales, esta actitud confrontacionista puede restarles capacidad de gestión al no contar con los recursos suficientes para llevar a cabo sus planes. Por otra parte, si adoptan una actitud más pragmática y más conciliadora, pueden obtener más recursos del gobierno federal, pero corren el riesgo de decepcionar a muchos que esperaban de un gobierno no priísta una actitud más agresiva y una firme defensa de la autonomía del estado. Durante el sexenio del presidente Salinas de Gortari, el gobernador de Baja California, Ernesto Ruffo, siguió más la primera ruta, en tanto el gobernador de Chihuahua, Francisco Barrio, siguió la segunda. En ambos casos, los gobiernos enfrentaron serios problemas. A Ruffo se le ha acusado de no ser un buen gestor, a Barrio se le acusa de no ser un buen panista.³⁹

Otra de las grandes dificultades que enfrentan los gobiernos de oposición es la imposibilidad de obtener resultados inmediatos y, sobre todo, la dificultad de liquidar de una sola vez a todos los burócratas y grupos de interés que gozaban de ciertos privilegios por sus relaciones con el gobierno priísta anterior. Por su falta de experiencia en la administración pública, los partidos de oposición no cuentan con los cua-

³⁸ Cfr. John Bailey, "Centralism and Political Change in Mexico: The Case of the National Solidarity", en Wayne Cornelius, Ann L. Craig y Jonathan Fox, *Transforming State-Society Relations in Mexico. The National Solidarity Strategy*, San Diego, Universidad de San Diego/Center for U.S.-Mexican Studies, 1994. Otro indicador del grado de centralización financiera es la participación del ingreso de los estados y los municipios en el total del ingreso público. Según Provencio, el ingreso de los estados y municipios representa menos de 10% del total del ingreso público. Enrique Provencio, "Participación, democracia y descentralización (1983-1987)", en Rolando Cordera Campos, Raúl Trejo Delarbre y Juan Enrique Vega (coords.), *México: el reclamo democrático*, México, Siglo XXI, 1988, p. 250.

³⁹ Guillén López, *op. cit.*; Mizrahi, *op. cit.*

dros suficientes para reemplazar por entero el equipo en el gobierno y, por lo tanto, tienen que depender de los cuadros existentes, sobre todo a nivel medio. Todavía más, cambiar por entero al equipo en el gobierno, aun si tuvieran el personal suficiente, podría resultar demasiado costoso para el gobierno, ya que propiciaría la radicalización y el resentimiento del personal despedido, actitudes desfavorables para garantizar un cambio con estabilidad política. No obstante los gobiernos panistas han recortado personal y enfrentado a los sindicatos de burócratas, la experiencia de estos gobiernos es que han tenido que "convivir" en el gobierno con gente de filiación priísta que no está acostumbrada a compartir el poder.⁴⁰ Aunque para algunos militantes del PAN esto ha representado un riesgo, pues consideran que los priístas podrían sabotear las tareas del gobierno, los gobernadores consideran que la convivencia con priístas les puede facilitar la tarea de gobernar.⁴¹ Los priístas pueden mediar mejor con los grupos de interés en el estado y convencerlos de que se sometían a las nuevas reglas del juego. Esto explica por qué, tanto en Guanajuato como en Chihuahua, los gobernadores designaron a priístas para ejercer el cargo de secretario de Gobierno, el segundo cargo en importancia después del gobernador. En palabras de Eduardo Romero Ramos, secretario de Gobierno en el estado de Chihuahua:

Yo soy el diplomático del gobernador ante las fuerzas del PRI. Barrio consideró necesario demostrarle a los grupos de interés ligados al PRI que tenían un interlocutor amigo, no a un enemigo [...] Barrio navega en un mundo tricolor en el cual es necesario adoptar gestos conciliadores constantes [...] No se puede dejar de negociar con los grupos de interés pues son factores reales de poder. Aunque sean corruptos, es necesario reconocer su poder.⁴²

Esta postura más pragmática del gobierno obedece al reconocimiento de que para lograr cambios con estabilidad es necesario proce-

⁴⁰ Uno de los conflictos más severos del gobierno de Ruffo en Baja California fue precisamente con el Sindicato de Trabajadores del Estado. Para un interesante estudio sobre el tema, véanse Víctor Alejandro Espinoza Valle, *op. cit.*, y "Las transformaciones del corporativismo regional. Relaciones Estado-sindicato en el sector público de Baja California", *Frontera Norte*, vol. 4, núm. 8, julio-diciembre de 1992.

⁴¹ Un ejemplo es la opinión de un diputado local de Chihuahua que afirmó que el PAN había perdido las elecciones presidenciales de 1994 en el estado por culpa de los priístas que trabajaban en el gobierno. Entrevista personal con el diputado Antonio Aguirre, Chihuahua, agosto de 1994.

⁴² Entrevista con Eduardo Romero Ramos, secretario de gobierno, Gobierno del Estado de Chihuahua, Chihuahua, agosto de 1994.

der de manera gradual e incremental, aun corriendo el riesgo de perder el apoyo de todos los que esperaban ver cambios más dramáticos como resultado de la alternancia en el poder.⁴³

Si bien los gobiernos de oposición han considerado prioritario mantener la estabilidad y optado por introducir cambios de manera gradual, no han instrumentado una política de comunicación social adecuada que acentúe sus logros, aun cuando éstos no sean espectaculares. Por una parte, las fallas en la política de comunicación obedecen a una estrategia explícita de estos gobiernos de no financiar una propaganda desmesurada de las acciones y los logros del gobierno, como sí lo hacían sus antecesores priístas. Quizá por falta de experiencia en la administración pública, los funcionarios públicos adolecen de "ingenuidad" al creer que las acciones del gobierno hablan por sí solas. Es claro que de nada sirve hacer las cosas bien si nadie se entera. Pero también es importante considerar que los gobiernos panistas, a diferencia de los gobiernos priístas, han adoptado una relación diferente con la prensa al no "financiar" a los periodistas para que difundan una opinión favorable del gobierno. En general, lo anterior ha ocasionado que estos gobiernos tengan serios problemas en la difusión y promoción de su imagen en los medios de comunicación.

Finalmente, y al igual que en otros países democráticos, los gobiernos de oposición en México se encuentran con serios dilemas al tratar de combinar democracia política con eficiencia administrativa y participación social.⁴⁴ Aunque para los gobiernos locales la tarea es relativamente más fácil que para los países con nuevos regímenes democráticos, pues no tienen responsabilidad sobre el manejo de la política macroeconómica y, por lo tanto, no se ven en la necesidad de introducir políticas de estabilización altamente impopulares, sí comparten con estos países dos dilemas fundamentales: el de la eficiencia y el de la participación.

Primero, a fin de lograr una mayor eficiencia administrativa y un mejor desempeño general en el gobierno, las autoridades requieren

⁴³ Es importante mencionar aquí que aunque mucha gente espera ver cambios dramáticos como resultado de la alternancia del poder, no están tan dispuestos a cambiar sus hábitos y patrones de comportamiento. Por ejemplo, para muchos es más fácil corromper a un funcionario público o a un policía para obtener un trámite o evitar una multa que someterse a los procedimientos formales marcados en la ley. Esto explicaría por qué en los estados en los que gobierna la oposición, las encuestas de opinión acerca del desempeño del gobierno tienden a ser negativas en los primeros años.

⁴⁴ Laurence Whitehead, "On 'Reform of the State' and 'Regulation of the Market'", *World Development*, vol. 21, núm. 8, 1993, pp. 1371-1393.

cierto margen de maniobra para poder tomar decisiones con base en criterios técnicos que o bien pueden resultar impopulares o no ser políticamente visibles y no derivar, por lo tanto, en altos dividendos políticos. Con frecuencia, esto obliga a las autoridades a aislarse de la ciudadanía, a no dar cuentas de todos sus actos e incluso a violar reglamentos y procedimientos cuando éstos entorpecen la obtención de resultados de manera expedita. Es decir, al darle prioridad a la eficiencia administrativa, las autoridades excluyen de sus agendas muchos de los elementos tradicionalmente asociados con la participación y la representatividad.⁴⁵ Segundo, para erosionar viejas prácticas clientelares y patrimonialistas y dar la pelea a importantes grupos de presión, el gobierno necesita ejercer su autoridad y actuar en ocasiones de manera unilateral. Sin embargo, para construir nuevas instituciones políticas y, sobre todo, para lograr nuevos consensos, el gobierno requiere de una mayor participación ciudadana. La participación social, sobre todo si ésta es contestataria y aún no está canalizada a través de instituciones, puede debilitar al nuevo gobierno, generar inestabilidad y contraponerse al esfuerzo por introducir nuevas prácticas y procedimientos democráticos.⁴⁶ En lo que resta de este artículo analizo estos dos dilemas de manera detallada.

El dilema de la eficiencia

Para un gobierno de oposición, el desempeño en el gobierno es de vital importancia, pues de esto depende su viabilidad como alternativa política. Por desempeño se entiende, siguiendo a Putnam, el grado de sensibilidad del gobierno para responder a las demandas de la ciudadanía y su efectividad en el uso de recursos limitados para atenderlas.⁴⁷ Es decir, el desempeño está relacionado con la capacidad del gobierno

⁴⁵ Laurence Whitehead, "The Alternatives to 'Liberal Democracy': A Latin American Perspective", *Political Studies*, XL, volumen especial, 1992, pp. 146-159; Seymor V. Wilson, "Public Administration Reform and the 'New Managerialism': A Comparative Assessment of a Fundamental Challenge Confronting Canadian Public Administration", ponencia para la Conferencia Internacional Public Administration and Public Policies: Internal and External Challenges of a Changing World, México, El Colegio de México, octubre de 1993, p. 20; Robert A. Dahl, "A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation", *Political Science Quarterly*, vol. 109, núm. 1, 1994, pp. 23-34, .

⁴⁶ Larry Diamond, *op. cit.*; Stephan Haggard y Robert R. Kaufman, "Economic Reform and Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 4, octubre de 1994, pp. 5-16.

⁴⁷ Robert D. Putnam, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1992, p. 9.

para combinar dos objetivos que no siempre son compatibles: democracia y eficiencia. Para la democracia es importante la participación social y la responsabilidad de las autoridades ante la ciudadanía; para la eficiencia, lo que importa es el criterio de costo-beneficio en el uso de recursos económicos. Podría inclusive argumentarse que en determinados contextos la eficiencia administrativa puede ser más compatible con el autoritarismo que con la democracia, pues los gobiernos autoritarios no tienen que tomar en consideración las opiniones de la ciudadanía en el manejo y distribución de recursos económicos limitados y pueden reprimir con mayor facilidad las demandas de los sectores sociales que el gobierno considera no prioritarios. Ciertamente existen gobiernos autoritarios muy eficientes. Pero, a pesar de que la eficiencia y la democracia son difíciles de combinar, ningún gobierno democrático puede sobrevivir si consistentemente demuestra ser ineficiente en su gestión pública.

El compromiso de los gobiernos de oposición con la democracia es parte de su oferta política y surge, como argumentamos anteriormente, de un cálculo racional y pragmático para distinguirse del PRI y justificar su existencia como alternativa política. El compromiso con la eficiencia también es parte central de su oferta política y proviene de la necesidad de apartarse de una tradición de corrupción e ineficiencia en el manejo de las finanzas públicas que ha caracterizado a muchos gobiernos priístas. Los gobiernos de oposición tienen que poder demostrar que son capaces de adoptar procedimientos más democráticos en su gobierno, y también que son más eficientes en su gestión administrativa. Pero aquí el PAN se ha enfrentado con un serio dilema, pues una vez en el poder, los gobiernos por lo general le han dado mayor prioridad a la eficiencia administrativa que a la participación social, y han descuidado tareas políticas importantes como buscar nuevas maneras (no corporativas) de interactuar con diversos sectores de la población, ampliar los mecanismos de consulta, crear nuevas estrategias para persuadir, generar consensos y buscar el apoyo de la ciudadanía sobre todo durante periodos no electorales.⁴⁸ En efecto, los go-

⁴⁸ Una posible excepción es el gobierno de Carlos Medina Plascencia en Guanajuato, quien emprendió una intensa labor promotora de organización de la sociedad civil. No existen aún estudios publicados sobre la gestión de esta administración, pero las pocas entrevistas realizadas por la autora tanto con el gobernador como con miembros de su equipo de gobierno sugieren que, a diferencia de otros gobiernos panistas, Medina Plascencia ha puesto un énfasis peculiar en la promoción de la participación ciudadana mediante la organización de asociaciones cívicas. Esta estrategia de gobierno puede interpretarse como consecuencia de la manera en la que Medina Plascencia llegó a la gubernatura. En contraste con los otros gobernadores panistas, Carlos

biernos panistas han puesto un énfasis importante en el saneamiento de las finanzas públicas, en la introducción de mecanismos institucionales para garantizar un manejo más transparente y honesto de los recursos económicos y en el combate a la corrupción.⁴⁹ Además, algunos gobiernos han introducido programas de calidad total a fin de proveer servicios públicos de manera más expedita y eficiente: monitorear a cuántas personas se les sirve, qué tan rápido, cuántas demandas son atendidas y a qué costo.⁵⁰ Pero, como afirman Osborne y Gaebler, medir los rendimientos de una organización pública no es lo mismo que cuantificar los resultados. Un buen rendimiento no garantiza un buen resultado, pues para esto último es necesario incorporar criterios de efectividad y eficacia que tienen que ver con el grado en que son efectivamente incorporadas y atendidas las necesidades de la ciudadanía. Para ello es de vital importancia que exista una mayor participación de la sociedad civil tanto en la definición de las prioridades sociales como en la implementación de las políticas públicas.⁵¹

Una de las críticas más generalizadas en contra de la gestión de los gobiernos de oposición es precisamente que administran bien, pero que no gobiernan. Este "estilo" más tecnocrático de gobierno se debe en lo fundamental a dos factores: al origen empresarial de muchos funcionarios públicos,⁵² quienes tienden a utilizar los mismos criterios de eficiencia que aplican en sus empresas privadas, y a la adhesión de estos funcionarios a la teoría del "nuevo gerencialismo" (*new managerialism*), el cual prácticamente se ha convertido en un nuevo paradigma en el campo de la administración pública.⁵³ Esta teoría se preocupa por lograr una mayor eficiencia en el gobierno y para ello aboga por la introducción de criterios de racionalidad económica en la administración pública y por una separación de las tareas administrativas de las tareas políticas. Según esta línea de análisis, los administradores públicos deben gozar de mayor autonomía y tener la flexibilidad necesaria

Medina Plascencia no llegó al poder a través del voto popular sino como resultado de una negociación entre el PRI, el PAN y el gobierno después de unas elecciones severamente cuestionadas. La búsqueda de la participación podría interpretarse como una forma de legitimación social una vez en el gobierno. Le debo esta última observación a Teresa Bracho.

⁴⁹ Aziz Nassif, *op. cit.*; Rodríguez y Ward, *op. cit.*; Guillén López, *op. cit.*; Mizrahi, *op. cit.*; Espinoza Valle, *Reforma del Estado y empleo público, op. cit.*

⁵⁰ Presentación del gobernador Francisco Barrio en el foro sobre Calidad Total, ciudad de México, noviembre de 1994.

⁵¹ David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Nueva York, A Plume Book, 1992, pp. 350-359.

⁵² Rodríguez y Ward, *op. cit.*; Mizrahi, *op. cit.*

⁵³ Wilson, *op. cit.*

para transgredir procedimientos, reglas y controles que entorpezcan el objetivo de conseguir resultados concretos.⁵⁴ Sin embargo, la separación de las esferas técnicas de las políticas no implica que los funcionarios públicos gocen de impunidad ni que escapen del control ciudadano. En los gobiernos democráticos, la ciudadanía emite su juicio sobre el desempeño de la administración mediante su voto. Los burócratas, aunque se encuentren relativamente más aislados de la población que los políticos, al final tienen que someterse al control ciudadano en momentos electorales.⁵⁵

En un país con tantas carencias sociales como México, con una tradición política autoritaria y, sobre todo, con una cultura política paternalista, la estrategia de los gobiernos de oposición de concentrarse en ofrecer una mejor administración dejando para las urnas el juicio final sobre el desempeño del gobierno ha resultado ser costosa. La prueba más evidente es que en los estados en que gobierna la oposición, el PRI ha incrementado su número de votos y en ocasiones ha llegado a ganar las elecciones.⁵⁶ La gente común y corriente no percibe la importancia de la eficiencia administrativa cuando se siente alejada del gobierno. Para el ciudadano común es poco importante que las finanzas públicas sean más sanas, que los funcionarios públicos sean más honestos y que se sigan procedimientos más técnicos en la toma de decisiones, si él no percibe beneficios concretos de estas medidas, sigue teniendo fuertes carencias en cuanto a la provisión de servicios públicos, percibe que las autoridades no se involucran de manera más permanente con las comunidades y, sobre todo, no siente que el gobierno los representa y los tiene en cuenta para la definición de las políticas públicas.

Aunque uno de los principales retos de los gobiernos de oposición es precisamente resolver el dilema de la eficiencia, es importante aclarar que el gobierno no es el único que tiene esta responsabilidad. En la solución de este dilema también deben participar las organizaciones de la sociedad civil, es decir, organizaciones no gubernamentales y partidos políticos. Muchas de estas organizaciones, sobre todo los partidos, tienden a movilizarse políticamente en especial durante periodos elec-

⁵⁴ *Ibidem*, p. 17.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 7.

⁵⁶ El mejor ejemplo es el resultado de las elecciones intermedias en Chihuahua, estado considerado como uno de los bastiones más importantes del PAN. Después de haber ganado con un amplio margen las elecciones de 1992, el PAN sufrió en julio de 1995 una de sus peores derrotas. Con excepción de Ciudad Juárez, el PRI recuperó las alcaldías que había perdido en 1992 y además obtuvo la mayoría en el congreso local.

torales, abandonando su trabajo político entre elecciones. Si bien el gobierno tiene que “aprender” a construir nuevos puentes con la sociedad civil sin sacrificar la eficiencia, es tarea fundamental de las organizaciones de la sociedad civil presionar al gobierno de manera más constante para que éste se abra y ofrezca los mecanismos para promover una mayor participación. Sin embargo, aquí tenemos que reconocer que existe otro importante dilema por resolver.

El dilema de la participación

Una de las condiciones que le permiten a un gobierno introducir nuevas prácticas políticas y nuevos estilos de gobierno es que logre acumular el suficiente poder y autoridad para impulsar las reformas necesarias.⁵⁷ Pero aquí el gobierno puede entrar en contradicción con una de las características principales de la democracia: la participación social. Como argumenta Diamond, aunque la participación de la sociedad civil es crucial para el desarrollo de la democracia, una sociedad civil demasiado confrontacionista y en búsqueda de privilegios particulares para sus diversos grupos y asociaciones puede derribar al gobierno con la diversidad y magnitud de sus demandas.⁵⁸ Para un nuevo gobierno la participación social puede resultar altamente desestabilizadora, sobre todo si ésta es contestataria y/o si no está canalizada a través de instituciones.

La contradicción entre autoridad y participación social representa un serio dilema para un gobierno de oposición que justifica su existencia por su compromiso con la democracia. Por lo general, los partidos de oposición llegan al poder apoyados por una fuerte participación de diversas organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, una vez en el poder, estas altas tasas de participación y movilización social pueden llegar a convertirse en obstáculos para el gobierno. Una de las primeras tareas que enfrentan los gobiernos no priístas es la necesidad de erosionar prácticas autoritarias firmemente ancladas y combatir a una variedad de grupos de presión asociados con el PRI que se benefician de estas prácticas y que se muestran reticentes a perder sus privilegios.

⁵⁷ Terry L. Karl y Philippe C. Schmitter, “Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe”, *International Social Science Journal*, núm. 128, mayo de 1991, pp. 269-284, en especial p. 252.

⁵⁸ Diamond, *op. cit.*, p. 10.

Para lograr esta tarea, el gobierno necesita ejercer su autoridad, estar dispuesto a encarar a una variedad de grupos sociales que se resisten a los cambios, aplicar la ley con firmeza e inclusive actuar en ciertas ocasiones de manera discrecional. Esto frecuentemente requiere de un alejamiento de la sociedad civil. Sin embargo, para consolidar las reformas democráticas que intenta promover, el gobierno necesita un mayor acercamiento con la ciudadanía, ya que sin su colaboración y cooperación es difícil consolidar nuevas prácticas. Para ello es indispensable fomentar una mayor participación social. Las reformas sólo se consolidan cuando la gente coopera y obedece las reglas por voluntad propia.⁵⁹

Según Haggard y Kaufman, quienes han analizado las experiencias de varios países que iniciaron transiciones hacia la democracia, en el proceso de democratización hay dos momentos fundamentales. Primero, los gobiernos que intentan introducir reformas a menudo requieren usar su poder de manera discrecional para combatir la resistencia de los grupos de interés que defienden el *statu quo*, resolver los problemas de acción colectiva que enfrentan los beneficiarios potenciales de las reformas y superar la incertidumbre existente sobre los beneficios de las reformas.⁶⁰ Segundo, eventualmente, el gobierno debe abrir los canales de participación, fortalecer la vida asociativa de la sociedad civil y someter a las autoridades a un mayor escrutinio por parte de la ciudadanía. Muchos países se han quedado en la primera fase. Éstas son las “democracias delegativas” que O’Donnell ha analizado. El dilema central para los gobiernos de oposición es, entonces, ¿cómo abrir estos canales de participación sin entorpecer o poner en riesgo las reformas introducidas?

La experiencia de los gobiernos panistas en México es que, con la posible excepción de Guanajuato, han tenido relativamente más éxito en combatir a diferentes grupos corporativos y en luchar contra la corrupción, que en construir nuevas ligas con la sociedad civil.⁶¹ Esto se debe básicamente a que el PAN en realidad no tiene un modelo alternativo de interacción con la sociedad civil. Se define a sí mismo como

⁵⁹ Putnam, *op. cit.*

⁶⁰ El artículo de Haggard y Kaufman analiza los dilemas que enfrentan las nuevas democracias en la introducción de reformas económicas. Sin embargo, sus argumentos pueden extenderse para entender los dilemas que enfrenta el gobierno al tratar de introducir reformas políticas. Haggard y Kaufman, *op. cit.*, p. 12.

⁶¹ Guillén López, *op. cit.*, p. 33. En cuanto a la erosión de la red social corporativa que existía entre el gobierno y diversos grupos sociales, los gobiernos panistas han logrado avances significativos, aunque la tarea no está concluida. Los conflictos más serios de estos gobiernos han sido típicamente con los maestros, los transportistas, los burócratas y las organizaciones de vecinos

un partido de ciudadanos, pero carece de una estrategia definida para vincular a estos ciudadanos con el gobierno.⁶² Más problemático aún es que los gobiernos panistas rechazan el clientelismo como forma de interacción social, ya que asocian esta práctica con el PRI. Sin embargo, estos gobiernos no han podido reconocer que no todas las formas de buscar el apoyo de la población mediante la distribución de bienes y servicios son necesariamente clientelares. Como afirma Fox, en la búsqueda de apoyo, el gobierno puede repartir bienes y servicios a diferentes grupos sociales sin hacerlos clientes, es decir, sin condicionarles la entrega de estos bienes a su voto por el partido, pero sí esperando que el buen desempeño se premie electoralmente.⁶³ Aunque tanto en Baja California como en Guanajuato el gobierno ha impulsado programas locales de asistencia social que requieren —al igual que el Pronasol— de la organización y participación de los miembros de la comunidad, los programas sufren restricciones presupuestarias y sus alcances, al menos en el caso de Baja California, han sido extremadamente limitados.⁶⁴

de colonias populares. Uno de los objetivos centrales de estos gobiernos es precisamente erosionar el poder de los líderes de dichos grupos fragmentando sus bases de poder, debilitar sus lazos clientelistas con el gobierno y someterlos a nuevas reglas del juego. Si bien la alternancia en el poder mermó la capacidad de muchos grupos corporativos de seguir obteniendo sus rentas del gobierno, los gobiernos panistas no han podido eliminar todos sus privilegios. En primer lugar, los gobiernos reconocen que no tienen la capacidad de combatir a todos los grupos al mismo tiempo. En Chihuahua, por ejemplo, el gobierno ha puesto más énfasis en combatir al sindicato de maestros que a otros grupos. En Baja California, los enfrentamientos más serios del gobierno han sido con el sindicato de burócratas. En segundo lugar, los gobiernos han tenido que reconocer que no es del todo conveniente adoptar una posición demasiado confrontacionista con algunos de estos grupos corporativos, pues siguen teniendo poder y, consecuentemente, tienen la capacidad de sabotear al gobierno. En muchos casos, negocian con los grupos cómo es que van a ir perdiendo sus privilegios. Entrevista con Eduardo Romero Ramos, secretario de Gobierno, Gobierno de Chihuahua, Chihuahua, agosto de 1994.

⁶² Es importante hacer énfasis en que la experiencia de Guanajuato puede ser pionera de un nuevo modelo de interacción social. Esta experiencia necesita ser analizada con cuidado. Sin embargo, no cabe duda de que el PAN, como partido político, no ha definido un modelo alternativo de interacción con la sociedad civil.

⁶³ Jonathan Fox, "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico", *World Politics*, vol. 46, núm. 2, enero de 1994, pp. 151-184, en especial p. 153.

⁶⁴ Estos programas fueron concebidos como alternativas al Programa Nacional de Solidaridad. Según un estudio reciente, el programa *Voluntad*, de Baja California, no ha demostrado ser viable, pues no ha podido lograr ningún resultado concreto. Cfr. Rodríguez y Ward, *op. cit.* En entrevista personal con la autora, el gobernador reconoció que el programa fracasó fundamentalmente por no haber contado con el apoyo de los tecnócratas dentro de su gabinete. Entrevista con Ernesto Ruffo, Guadalajara, marzo de 1995. En Guanajuato, el gobierno introdujo su programa *Dignidad Compartida*, orientado fundamentalmente a promover el desarrollo en las zonas rurales. Aunque en contraste con Baja California este programa parece haber tenido éxito, no existe hasta la fecha ningún estudio que evalúe los alcances y méritos de este proyecto. Estudiar el efecto de estos proyectos así como los alcances y posibilidades de su desarrollo representa un campo fructífero para futuras investigaciones.

En general, puede afirmarse que los gobiernos panistas y sobre todo los legisladores no han hecho suficientes esfuerzos para ligarse con sus bases de apoyo tradicionales, premiar a sus simpatizantes y buscar nuevas bases de apoyo a través del trabajo comunitario. Esto último también puede explicar por qué el PAN ha tenido dificultad para mantenerse como partido mayoritario en muchos lugares en los que gobierna.

El reto principal del gobierno es, por supuesto, construir nuevos canales de participación, fortalecer los ya existentes, como por ejemplo el congreso, y en general motivar a la ciudadanía a practicar de manera voluntaria las nuevas reglas del juego. En efecto, el congreso local, una institución tradicionalmente subordinada al ejecutivo, puede fungir como un verdadero órgano de representación popular y de control al poder del ejecutivo. Para ello, no solamente es necesario que el gobierno respete su autonomía y le asigne mayores recursos, sino que sus miembros se comprometan a trabajar de cerca con las comunidades y a introducir iniciativas que respondan a las verdaderas necesidades de la población. Por otra parte, es también un reto fundamental de las organizaciones de la sociedad civil contribuir a la solución del dilema de la participación. Las organizaciones y asociaciones de la sociedad civil tienen un papel crucial en la profundización de la democracia, pero es importante, como afirma Diamond, que éstas estén dispuestas a respetar la autoridad del gobierno y a obedecer las nuevas reglas del juego.⁶⁵ Los partidos políticos, en especial, desempeñan un papel fundamental, ya que son ellos quienes pueden fungir como intermediarios efectivos entre las autoridades gubernamentales y la sociedad civil a través de su trabajo político. Para esto es indispensable que los partidos reconozcan que tienen una labor cívica permanente, no sólo durante los periodos electorales, como ha sucedido hasta ahora.

IV. Conclusiones

Las victorias de la oposición en el ámbito local representan una oportunidad para la introducción y profundización de prácticas democráticas en México. Si bien el camino no ha sido nada fácil, es importante reconocer que los gobiernos panistas han llevado a cabo cambios sig-

⁶⁵ Diamond, *op. cit.*, p. 13.

nificativos en sus estados: una separación más nítida de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; una batalla más agresiva en contra de la corrupción, sobre todo dentro de las corporaciones policiacas; un manejo más eficiente de las finanzas públicas; la promoción de nuevos criterios de reclutamiento para la administración pública basados en el mérito y la honestidad; un trato financiero más equitativo a los diferentes municipios dentro del estado; la promoción de reformas electorales que generan condiciones más justas y transparentes para llevar a cabo elecciones locales, y una batalla en contra de grupos corporativos que luchan por mantener sus privilegios.⁶⁶ Sin embargo, estos gobiernos han tenido menos éxito en la redefinición de sus relaciones con la sociedad civil y en la construcción de puentes alternativos de intermediación. Si bien la honestidad, la eficiencia y la responsabilidad son indicadores fundamentales de un buen gobierno, también lo es una mayor y efectiva participación ciudadana que haga más evidentes para el electorado las ventajas que ofrece la alternancia.

El cambio de una sociedad de clientes a una de ciudadanos, como diría Fox, es gradual y requiere de un arduo trabajo político. Este cambio no resulta sólo de la urbanización, la educación y el crecimiento económico.⁶⁷ En una sociedad acostumbrada al paternalismo del gobierno, al clientelismo político y a la impunidad de los funcionarios públicos, el reto de los gobiernos comprometidos con la democracia es diseñar canales de intermediación con la sociedad civil que sean innovadores. Aunque existen serias dificultades y dilemas para llevar a cabo esta tarea, las posibilidades de superarlos son mayores cuando se introducen en pequeña escala, es decir, a escala local. En este ámbito existe una mayor cercanía entre las autoridades y la población, la cual facilita la tarea de introducir nuevas reglas y monitorear su implementación. Por otra parte, los asuntos que enfrenta un gobierno local son relativamente menos complejos que los que encara el gobierno federal, y los grupos corporativos a los que se enfrenta tienen menos fuerza y poder en el ámbito local que en el nacional. En la medida en que los gobiernos locales alcancen avances significativos en lo que respecta a la introducción y promoción de nuevas y más democráticas prácticas políticas, podrá irse avanzando en el camino hacia la democratización en México. Ésta es una labor lenta y difícil, pues los nuevos

⁶⁶ Guillén López, *op. cit.*; Aziz Nassif, *op. cit.*; Rodríguez y Ward, *op. cit.*; Mizrahi, *op. cit.*

⁶⁷ Fox, *op. cit.*, p. 155.

patrones de comportamiento, los “hábitos del corazón” a los que se refería De Tocqueville, tardan generaciones en consolidarse.

A lo largo de este trabajo hemos hecho hincapié en la importancia de los gobiernos locales en la promoción de prácticas y valores democráticos. Sin embargo, es importante tener en cuenta que la tarea de estos gobiernos no puede desligarse del acontecer político en el ámbito nacional. Primero, por lo general, para tener éxito, los partidarios locales de la democracia necesitan tener aliados en el ámbito federal. Por una parte, puede afirmarse que la “voluntad” del gobierno central para tolerar y respetar el resultado de las elecciones locales ha sido crucial para permitirle a la oposición llegar al poder en los diferentes estados en los que hoy gobierna. Por otra parte, las victorias de la oposición no pueden desligarse de una estrategia deliberada, aunque no escrita, del Partido Acción Nacional de construir y consolidar sus bastiones de poder en el ámbito local primero y sólo después en el federal.

Segundo, la democratización de la vida política local está vinculada a la capacidad de los gobiernos locales para gobernar con mayor autonomía del centro. En la medida en la que siga existiendo la extrema centralización financiera, política y administrativa en México, los gobiernos locales verán limitadas sus capacidades para introducir cambios democráticos más radicales y para lograr una mejor gestión en el gobierno.

Finalmente, queda por preguntarse, ¿cuál es la importancia de la introducción de prácticas democráticas a escala local para la eventual democratización del país en su conjunto?

En la medida en que los gobiernos de oposición logren crear condiciones políticas más competitivas dentro de sus estados, tengan éxito en la introducción de nuevos estilos y prácticas de gobierno y consigan alcanzar altos niveles de desempeño, podrán ejercer un importante “efecto demostración” sobre la población de otros estados y del país en general. Sin embargo, es importante reconocer que el camino hacia la democratización puede quedarse truncado. Por una parte, las experiencias democráticas pueden confinarse al ámbito local y quedar efectivamente aisladas como islas dentro de un mar autoritario. Esto es más probable sobre todo si los gobiernos de oposición no adoptan una política de comunicación social más agresiva y no hacen un mayor esfuerzo por divulgar sus logros en los medios masivos de comunicación. Por otra parte, una mayor y efectiva democratización de la vida política en México requiere una mayor pluralización de la vida política.

Esto implica una mayor participación de las fuerzas de izquierda —en este caso del Partido de la Revolución Democrática—. Para ello es fundamental no sólo que el PRD logre consolidarse como partido político sino, y quizá más importante, que también tenga la capacidad de ganar elecciones a escala local y sobre todo que sus victorias sean reconocidas por el gobierno central. Para el PRD, al igual que para el PAN, el gobierno local puede constituirse en un verdadero ejercicio pedagógico de democracia.