

Problemas de primera y segunda generación en la democracia regional en México

Durante muchos años se pensó que todo el autoritarismo mexicano estaba protegido por un sistema electoral que distorsionaba la voluntad ciudadana y la posibilidad de que hubiera alternancia en el poder. Después de que el sistema electoral generó la competencia y la alternancia en el poder, existió la tentación de pensar que la construcción democrática se llevaría a cabo de forma casi automática. Sin embargo, ahora se puede afirmar que la democracia mexicana tiene problemas importantes que van más lejos que los que rondaban el espacio de los votos y la representación. El trabajo plantea una hipótesis para reflexionar sobre lo que hemos llamado problemas de primera y segunda generación en la democracia mexicana.

Los primeros responden a la interrogante: ¿cómo lograr elecciones competidas, asegurar la posibilidad de la alternancia y el pluralismo? Sus problemas son: reglas equitativas, transparencia, y posibilidad de alternancia. La segunda generación de problemas tiene como objetivo central investigar cómo se logran buenos gobiernos o por qué razones no se dan. Se trata de saber cuáles son los márgenes para desterrar los modos autoritarios de gobernar, los abusos de poder, las decisiones arbitrarias, el manejo patrimonial de los recursos públicos y la sistemática corrupción que ha impregnado el espacio público durante décadas. Se toman dos ejemplos regionales, Chihuahua y Jalisco.

♦ Ciesas, México.

aziz@juarez.ciesas.edu.mx

Durante muchos años se pensó que todo el autoritarismo mexicano estaba protegido por un sistema electoral que distorsionaba

la voluntad ciudadana y la posibilidad de que hubiera alternancia en el poder. Después de que el sistema electoral generó la competencia y la alternancia en el poder, existió la tentación de pensar que la construcción democrática se llevaría a cabo de forma casi automática. Sin embargo, ahora se puede afirmar que la democracia mexicana en su fase inicial tiene problemas importantes que van más lejos que los que rondaban el espacio de los votos y la representación.

Hay una zona sin contornos muy definidos, o al menos sin una clara medición, de insatisfacción frente a los resultados de la democracia mexicana. La encuesta que aplica latinobarómetro en 17 países de América Latina muestra en dos mediciones (1996 y 2001) que en el índice de democracia —que conjunta la democracia como preferible a otro tipo de régimen con el grado de

satisfacción—, México está en la parte baja, a la mitad de países como Costa Rica y Uruguay, que andan con índices de 66-67 puntos, en tanto que los más bajos, como Colombia y Paraguay, bajaron de 38 a 23; México sacó en 1996 un índice de 32 y en el año 2001, con la alternancia, subió a 36 puntos.

¿Por qué no funciona adecuadamente la democracia en México? ¿Puede funcionar de forma eficiente? La democracia en México ha sido un tema que ha cubierto una parte importante de los trabajos y las preocupaciones de la academia, la opinión pública y de la ciudadanía, durante las últimas décadas. Hubo o hay casi una obsesión por saber cuándo se inició la transición, cuándo termina o si ya terminó, qué pasa con el sistema político, hay o no un nuevo régimen con la alternancia, si hay crisis en la incipiente democracia mexicana. ¿Cómo medir, cómo valorar, qué indicadores construir?

Existe un largo itinerario que fue marcando los problemas y los avances en la ruta de construcción de un sistema político democrático, caminos diversos que por momentos lograron juntar las energías más vitales de una ciudadanía que también se ha reconocido a sí misma como primeriza.

Competencia electoral, alternancia y formación de gobiernos ha sido la ruta. Los municipios fueron la primera fase de esta trayectoria, luego los congresos locales, más adelante las gubernaturas, siguió el Congreso federal y al último, la Presidencia de la República.

Durante las dos últimas décadas del siglo xx México experimentó un sorprendente cambio político en el formato de competencia de los partidos, que pasó del partido hegemónico al dominante, y más tarde llegó un sistema competitivo; las reglas del juego electoral mostraron el tránsito de un control gubernamental y de una marcada desventaja en la competencia, hacia una institucionalidad autónoma y una equidad aceptable para asegurar las posibilidades de la alternancia.

El imaginario político que se fue construyendo durante el proceso de alternancias caminó de la mano de las promesas opositoras en las campañas electorales y los deseos insatisfechos de una ciudadanía agraviada, activa y participante, que desafió los controles gubernamentales autoritarios. El objetivo era tener elecciones libres como medio para resolver problemas: desde los bajos salarios, el difícil acceso a la educación media y superior, la inseguridad pública, la falta de servicios urbanos de calidad, hasta la deshonestidad y la corrupción de los gobiernos. Este imaginario fue escalando desde el municipio hasta la Presidencia de la República. Hubo vinculaciones no mecánicas, pero sí concurrentes, de factores estructurales en donde las transformaciones de lo rural a lo urbano, las ampliaciones de los niveles educativos, la lenta apertura de los medios masivos, las crisis cíclicas de la economía nacional, los recortes de las áreas de la seguridad social, el fortalecimiento de las oposiciones partidistas, las rupturas en el aparato estatal, la dinámica de reformas político-electorales, crearon las condiciones para que se generara un cambio político, integrado de muchos cambios regionales.

Este proceso, apenas señalado, no tuvo ritmos y tiempos ordenados, no respondió a una lógica que impregnara al país de forma uniforme y con una sola lógica. Por el contrario, fue caótico, lleno de accidentes, plagado de dificultades, con avances y retrocesos, con puntos de crecimiento y crisis de participación, y sobre todo, no se hizo sobre la base de un proyecto reformador y con visión de largo plazo. Hubo respuestas parciales a las crisis y cuando había rupturas y conflictos venían las reformas, casi siempre por debajo de las expectativas de los actores y de la ciudadanía; predominaba la lógica del bombero que intentaba apagar fuegos. Uno a uno, los últimos gobiernos del PRI fueron cediendo partes del timón de un barco que controlaban, hasta llegar a la última reforma electoral en 1996, que hizo posible un gobierno dividido en 1997 y la alternancia en 2000. Para la

oposición y para sectores amplios de la sociedad fueron años de luchar en contra de la adversidad y de un autoritarismo duro de vencer.

Después de todo el recorrido, necesariamente etnográfico, en donde podemos empezar en las regiones del Norte a finales de la década de 1970 con las luchas por la alternancia municipal en Sonora y a principios de la década de 1980 en Chihuahua y en Juchitán, Oaxaca, hasta llegar al 2 de julio de 2000 y la alternancia presidencial, ahora podemos regresar de nuevo a las regiones y ver los resultados de estos gobiernos de alternancia. Ya existe un ciclo completo de alternancia: se puede ir de lo regional a lo federal, de lo local a lo estatal y a lo nacional, del municipio a las gubernaturas, de un diputado local a uno federal, como en un juego de espejos deformados, cargados de los nuevos referentes de significación política, que nos regresan las imágenes y las miradas de lo que hoy tenemos en México y sus regiones sobre democracia.

Queremos plantear una hipótesis para reflexionar sobre lo que hemos llamado problemas de primera y segunda generación en la democracia mexicana y de forma particular, en las regiones.

Casi todo el recorrido anterior puede responder a lo que serían los problemas de primera generación, es decir: ¿cómo lograr elecciones competidas, asegurar la posibilidad de la alternancia y modificar las condiciones en las que operó el régimen de partido que fue hegemónico hasta 1976, luego dominante hasta 1988 y a partir de entonces empezó a llegar de forma más clara la alternancia y el pluralismo?; ¿cómo se redujo la posibilidad del fraude electoral que impidió durante años la alternancia política? Los problemas de la primera generación son: reglas equitativas, transparencia y posibilidad de alternancia.¹

1. Véase Carlos Martínez Assad (coord.), *Municipios en conflicto*, GV Editores-Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, 1985; también véase Rafael Loyola Díaz

Las generaciones de problemas no implican de ninguna manera que se trate de un continuo de evolución simple en el tiempo; por el contrario, podemos observar que hay simultaneidad y que, sin haber terminado con los problemas de la primera generación, ahora aparecen nuevos retos y reformas como las que hay en el largo listado de las mesas de la Comisión de Estudios de la Reforma del Estado (financiamiento público a los partidos políticos, tiempos de las campañas y calendarios de las elecciones, reelección consecutiva en el poder Legislativo, nueva estructura de representación en el Congreso de la Unión, etcétera). Además de ello aparece la necesidad de analizar los problemas de la segunda generación —que no son exclusivos del ámbito regional, sino que también cubren el espacio nacional— y que forman ya parte de la vida cotidiana del país. La segunda generación de problemas tiene como objetivo central investigar cómo se logran buenos gobiernos o por qué no se dan buenos gobiernos, cuyos rasgos son: eficacia, transparencia, rendición de cuentas y generación de espacios para la participación y reglas institucionales en donde la autonomía permita cumplir con funciones de Estado, sin tener una lógica partidista como vector.² Se trata de saber cuáles son los márgenes para desterrar los modos autoritarios de gobernar, los abusos de poder, las decisiones arbitrarias, el manejo patrimonial de los recursos públicos, y la sistemática corrupción que ha impregnado el espacio público durante décadas.

II

Por años, una parte del imaginario democrático en México consideró que con la alternancia llegaría también el buen

(coord.), *La disputa del reino. Las elecciones para gobernador en México*, Juan Pablos Editor-Flacso-UNAM, México, 1997.

2. Véase Alicia Ziccardi y Homero Saltalamacchia, *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*, ISS-UNAM, México, 1997.

gobierno y que una elección competitiva y transparente era una base suficiente de incentivos para obligar a los ganadores a comportarse de acuerdo a las expectativas de la ciudadanía que los había elegido. Hoy sabemos que no es así. Que los supuestos que se repiten constantemente, como parte de los discursos políticos, son insuficientes para saber qué pasa después del voto: “la alternancia es una condición necesaria, pero no suficiente de la transición democrática”. Con investigaciones en las primeras experiencias estatales, se ha constatado que la alternancia era una condición del buen gobierno; quizá en los primeros ciclos fue así, porque la visibilidad de los compromisos era muy fuerte y porque la lógica política que armaba el esquema de competencia era luchar en contra del partido del gobierno, que estaban completamente fusionados para fines prácticos.³

Después de varios años y ciclos de alternancia en las regiones, cabe aclarar que a pesar de ser hoy una tendencia más o menos general, hay regiones del país en las que el PRI no ha dejado de ser el partido gobernante, mientras que en otras este partido lleva más de una década en la oposición. Hemos entrado a nuevos ciclos. No es lo mismo la primera que la segunda alternancia, sobre todo en términos de lógica política y de estado de ánimo de la ciudadanía. También hemos podido observar que una primera alternancia no alcanza para establecer un cambio de reglas del juego, que un regreso del viejo partido gobernante puede representar una regresión casi completa a los métodos autoritarios de gobernar, como ha sucedido en el caso del estado de Chihuahua, que transitó del PRI al PAN y luego al PRI. Pero, lo que no habíamos visto es que de un gobierno que surgió de la oposición y que tuvo

3. Véase Alberto Aziz Nassif, *Los ciclos de la democracia. Gobierno y elecciones en Chihuahua*, Miguel Ángel Porrúa-Ciesas, México, 2000; Tania Hernández y José Negrete (coords.), *La experiencia del PAN. Diez años de gobierno en Baja California*, El Colegio de la Frontera Norte-Plaza y Valdés Editores, México, 2001.

continuidad, del PAN al PAN, podía haber tanta discontinuidad y regresión como si se tratara de un cambio de partido en el poder. Así por ejemplo, no sorprende tanto ver que de un gobierno panista a uno priista haya una severa restauración autoritaria (centralización de decisiones, censura y control de medios, imposición de decisiones, regreso de estructuras corporativas, poca transparencia en aplicación de presupuestos, como sucede en el caso Chihuahua actualmente con el gobierno para el periodo 1998-2004); lo que es más sorprendente es ver que de un gobierno panista a otro panista se da el mismo fenómeno de una restauración autoritaria, como sucede actualmente con el caso de Jalisco.

Desde otra referencia, también ha sucedido con el PRD en la capital del país, en donde hay marcadas diferencias entre el gobierno que encabezó Cuauhtémoc Cárdenas, quien gobernó con la máxima de no hacer olas y que nada se mueva, al que encabeza Andrés Manuel López Obrador, quien hace todas las olas posibles y quiere cambiar las políticas públicas y ser la contraparte más activa del gobierno federal.

Estos casos nos llevan a establecer una hipótesis: el partido puede llegar a ser una variable prescindible en el desempeño del gobierno; lo determinante pueden llegar a ser los compromisos (facciosos) con los grupos de poder y el perfil del gobernante. Esta situación coloca a los gobiernos en una alta volatilidad que nos lleva a buscar explicaciones, las cuales pueden oscilar dentro de una gama de posibilidades y combinatorias del siguiente tipo:

- La cultura política en México tiene una densidad democrática muy baja; esta categoría puede ser asimilada a la de “capital social” de Robert Putnam, como normas de reciprocidad y redes de compromiso cívico; organización social que genere confianza, normas y redes para tener acciones coordinadas que mejoren la eficacia y que no permitan una oscilación tan grande y graves desvia-

ciones autoritarias de un gobierno;⁴ esta deficiencia significa que existe un amplio margen del gobierno para actuar en contra de intereses mayoritarios o de un proyecto con rumbo democrático; quizá ésta sea una de las diferencias importantes entre las democracias incipientes y las democracias consolidadas.

- La democracia realmente existente en México, que se ha adjetivado como inicial o incipiente, es de baja calidad, ya que algunos de los indicadores que apuntalan la calidad como la participación ciudadana institucionalizada, la transformación del viejo régimen, la solución de problemas vitales para grupos mayoritarios, el cumplimiento de promesas de campaña, no se dan o suceden de forma extremadamente parcial, lo cual genera un fenómeno al que antes se le llamaba crisis de participación y hoy es desafección ciudadana; hay que tomar en cuenta que se trata de un problema global y no privativo de México; tal vez lo importante en este caso es distinguir la crisis de desafección ciudadana en las democracias consolidadas y maduras y la que padecen las democracias incipientes como la mexicana.⁵
- La institucionalidad democrática mexicana, las reglas del juego, son ampliamente vulnerables a los mandatos; es decir, existe una personalización de los gobiernos que puede ejercer el mando desde una perspectiva democrática y su sucesor puede hacer exactamente lo contrario con sigilo, frente a lo cual la sociedad organizada no tiene la capacidad, los medios y la velocidad para impedirlo, salvo con su voto en la siguiente elección, tres o seis años después; se trata del mandato y la representación.⁶

4. Véase Robert D. Putnam, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993, p. 167.

5. Véase Susan J. Pharr y Robert D. Putnam (eds.), *Disaffected Democracies*, Princeton University Press, 2000.

6. Véase el trabajo de Adam Przeworski, "Democracia y representación", en *Meta-política*, núm. 10, México, DF, abril-junio de 1999.

Tanto la baja densidad del capital social, la poca calidad de la democracia, así como una institucionalidad vulnerable, son factores que posibilitan restauraciones autoritarias. El tejido de las regiones desde este punto de vista, nos muestra una imagen similar a la de las cobijas de parches en donde tenemos una amplísima mezcla en las formas del ejercicio del poder local y regional.

III

Con el trabajo que aparece en el libro *El poder compartido*, un análisis y un buen inventario de cómo llegó y creció en el país el pluralismo, la competencia partidista y las elecciones transparentes, podemos dejar asentado que los problemas de la primera generación se han reducido de forma importante, y ya no están en las ocho columnas de la prensa diaria, ni en la preocupación de autoridades y ciudadanos. Sin embargo, compartimos la tesis del autor: haber discutido durante años los problemas políticos del acceso al poder, dejó al descubierto otro problema, el de las políticas públicas y las formas del ejercicio del poder.⁷

Preocupados y ocupados en llegar al poder, los partidos de oposición no se prepararon para lo que se tenía que hacer una vez en él. Siempre y cuando consideremos factible que esta preparación se puede dar desde fuera del ejercicio de la función pública; tal vez si el poder sólo existe en acto, como dijo Michel Foucault, el ejercicio del poder sólo se aprende en la misma práctica; lo cual implica costos de aprendizaje inevitables en toda transición. Este hueco nos permite plantear otra preocupación sobre los problemas de segunda generación, que son los de construir un buen gobierno.

7. Véase Alonso Lujambio, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, DF, 2000.

Al grito de “muera el mal gobierno” la oposición empezó a llegar a los puestos de elección popular y de responsabilidad pública. De forma incierta, con adversidad y bajo un ritmo lento, México llegó a tener un perfil plural de tres partidos políticos mayores, distribuidos en dos sistemas bipartidistas (PRI-PAN y PRI-PRD) que crecen y se angostan de una elección a la otra y de una región a otra, y otra franja de la geografía electoral que se conforma por la alta competencia entre los tres partidos mayores del sistema; un conjunto de pluralismo acotado de tres o de dos y medio partidos, es una estructura con tendencias más o menos irreversible en cuanto al pluripartidismo, pero con gran volatilidad en cuanto a los agregados de votación. También hay un conjunto de pequeños partidos que ganan y pierden el registro, que hacen alianzas o van por su cuenta, y hasta el momento se comprueba que los partidos pequeños sólo tienen futuro dentro de un esquema amplio de alianzas, porque lo contrario lleva a salir del sistema y a permanecer en un constante esfuerzo para volver a entrar. Los partidos pequeños serán un contingente variable en su composición y constante en su presencia dentro del escenario partidista del país, siempre y cuando las reglas de acceso al club partidista no los excluyan del juego.

Con este esbozo del sistema de partidos podemos entrar en otro ángulo del problema, mediante las siguientes preguntas que retomamos de Przeworski: ¿por qué razón los gobiernos van a representar a los ciudadanos que los eligieron?; y se puede completar con otra, ¿se puede obligar a los gobiernos a que cumplan con las promesas que hicieron cuando buscaron el voto ciudadano? Antes de responder es necesario establecer un supuesto: el voto ciudadano es un control débil para obligar a un gobierno a cumplir promesas, porque, por una parte, se ejerce una sola vez cada tres o seis años, y por la otra, el gobierno realiza miles de decisiones todos los días. El ámbito de la representación permite un

espacio muy amplio de decisiones que se toman en nombre de la ciudadanía y como un ejercicio de la representación misma.⁸

¿Cómo se pueden moderar los gobiernos? ¿Qué se necesita para establecer equilibrios y contrapesos en los gobiernos que lleven a la transparencia y la rendición de cuentas? Guillermo O'Donnell ha propuesto dos tipos de mecanismos: los verticales, que se dan entre ciudadanos y gobiernos, en los cuales se encuentra el voto como el más popular; y los mecanismos horizontales, que se llevan a cabo hacia dentro de las diversas partes del gobierno. Se trata de los espacios que pueden establecer los pesos y contrapesos, y los más visibles son instituciones con altos grados de autonomía, suficientes para ejercer funciones de Estado, sin los mandos de las lógicas político-partidistas, como por ejemplo, los organismos electorales, las comisiones de derechos humanos, las contralorías, los que producen información pública, etcétera.⁹

Durante las discusiones sobre la reforma del Estado en el periodo previo al inicio del actual gobierno, se planteó el dilema de qué tanto extender y multiplicar estos espacios autónomos. Algunas posiciones avalaron la multiplicación de estos espacios como una garantía institucional de eficacia y transparencia, lo cual denotaba una gran desconfianza, casi inercial, en los organismos estatales. En cambio, otras posturas plantearon que si se multiplican las autonomías institucionales se corría el riesgo de diluir el factor de gobernabilidad y de mando de un gobierno.¹⁰

Si no existen mecanismos para que los ciudadanos puedan controlar de forma eficiente a sus gobiernos, dado que el voto

8. Véase Adam Przeworski, "El Estado y el ciudadano", en *Política y Gobierno*, vol. v, núm. 2, México, CIDE, segundo semestre de 1998.

9. O'Donnell, "Otra institucionalización", en *Política y Gobierno*, vol. iii, núm. 2, México, DF, CIDE, segundo semestre de 1996.

10. Véase Porfirio Muñoz Ledo, *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y Propuestas*, México, UNAM, 2001.

es débil, se emplea para elegir, y no alcanza para hacer funciones de contraloría; si, además, las democracias incipientes, como la mexicana, se acercan al modelo de democracias “delegativas” (O’Donnell), en donde no existen compromisos vinculantes entre gobierno y ciudadanos, entonces queda explorar la forma en que se pueden fortalecer los mecanismos horizontales.

Los ciudadanos se encuentran protegidos por el Estado cuando la estructura del gobierno incluye un sistema bien diseñado de pesos y contrapesos. Estos pesos y contrapesos tienen que ser horizontales, no solamente verticales: no sólo con jefes que auditen a sus subordinados, sino que los principales y sus delegados se auditen entre sí. Este sistema puede funcionar eficazmente sólo cuando los organismos específicos tienen incentivos adecuados para ejercer sus prerrogativas institucionales. En particular, para evitar la colusión, algunos organismos podrían ser independientes del control de los intereses partidistas de los políticos. Sin embargo, ningún organismo debe prescindir del control de algún otro organismo o directamente de los votantes: no debe haber ningún auditor no auditado.¹¹

IV

Los problemas de segunda generación están presentes. Los casos que tomamos como ejemplo para contrastar la regresión son los gobiernos actuales en los estados de Jalisco (2001-2007) y Chihuahua (1998-2004).

A la alternancia hay que reubicarla: de una pieza necesaria, aunque no suficiente para la transición democrática, a una oportunidad que abre posibilidades, pero que puede cerrarlas también. De un periodo de gobierno que abre posibilidades de ampliar las vías democráticas, a otro que

11. Op. cit., Przeworski, “El Estado y el ciudadano”, p. 353.

las puede cancelar. Por eso vemos que independientemente del partido que gobierne, puede haber problemas de restauración autoritaria.

La restauración se puede dar por una combinación de factores que anudan a la debilidad institucional de los contrapesos con la fragilidad de los grupos sociales para impedirlo, más las inercias que resurgen porque sólo estuvieron en fase de adormilamiento mientras las condiciones fueron adversas, pero no fueron erradicadas. En los ejemplos que señalamos hay un conjunto de situaciones que describimos a continuación.

En ambos casos hay:

- Un cerco informativo, compra de consenso con los medios masivos, reducción de espacios de libertad e imposición de condiciones; pérdida de un espacio de libertad ganado con la alternancia, que en un sistema democrático es un agente crítico permanente del gobierno.
- Una centralización de las decisiones y del ejercicio del presupuesto; nada se mueve sin que el gobernador lo autorice; en Jalisco se hizo un proyecto de regionalización que implicaba la descentralización de recursos, hoy se ha dado marcha atrás y se regresó a un modelo centralizado, en donde el gobernador negocia directamente de acuerdo a sus intereses, y se pasó de la racionalidad de trabajar por proyectos a la de trabajar por intereses y negociaciones; en Chihuahua se perdieron los contrapesos y se agudizó la centralización, desde el Congreso local hasta los agentes de instituciones supuestamente autónomas, como las comisiones electorales y de derechos humanos; además se cancelaron los procedimientos de racionalización de la acción pública porque se puso por delante la lógica de la confrontación con el gobierno federal.
- La embestida en contra de los organismos autónomos, como la Comisión Estatal de Derechos Humanos en

Jalisco, que quedó acéfala por un veto del gobernador en contra de una candidatura independiente, como un cobro de una vieja factura; así como un debilitamiento de los organismos electorales, en Chihuahua, mediante una contrarreforma electoral a manos del PRI y del PRD, y en Jalisco con una designación de consejeros al gusto del gobernador.

- El uso de la política pública para pagar favores, en Chihuahua mediante la compra de terrenos para urbanizar con precios de venta por encima de los precios de mercado, o la construcción de carreteras que valorizan terrenos de “amigos” que apoyaron económicamente la campaña; decisiones de obras al margen de los organismos de planeación urbana como el de Ciudad Juárez; o en Jalisco con designaciones de funcionarios que pertenecen a grupos de poder empresarial, y que responden a intereses notoriamente conservadores en áreas claves como la educación.
- En ambos casos se da una reactivación de las estructuras y los operadores del viejo corporativismo, como en el magisterio y de su sindicato, con lo cual se pierde terreno ganado cuando se había logrado recuperar espacios públicos que estaban secuestrados y se había empezado a contener a esos intereses que estaban desbordados por conveniencias y apoyos oportunistas; con estas regresiones se pierden esos espacios que habían sido recuperados de los controles corporativos y eran públicos, no de facciones de poder.
- En ambos estados el gobernador tiene mayoría en los Congresos, con lo cual se debilita la capacidad de fiscalización que durante los gobiernos anteriores correspondió a un gobierno dividido y la fiscalización se llevó a cabo hasta los más mínimos detalles.

Estos problemas de segunda generación son, tal vez, una parte en la evolución institucional de la democracia

mexicana; pero lo cierto es que hoy por hoy son el obstáculo más importante para poder consolidar la democracia. Esta consolidación necesita ir por un camino inverso, es decir, gobiernos que rindan cuentas, mejores instrumentos de fiscalización, fortalecimiento de la autonomía en las áreas que cumplen funciones de Estado como lo electoral, la información pública, los derechos humanos; además de un crecimiento económico dinámico y basado en un mercado regulado, una equidad social, con igualdad de oportunidades y protección social y una participación ciudadana institucional en las decisiones políticas.¹² Sin embargo, en estos casos vemos todo lo contrario: estilos autoritarios, concentración de decisiones, uso faccioso de los recursos públicos y regresiones evidentes en la pérdida de libertades y reactualización de las viejas estructuras corporativas.

V

Las relaciones entre los partidos políticos y los gobiernos son un tema necesario en este trabajo. De entrada, hay más preguntas que respuestas: ¿cuál es el peso que tiene el partido en el componente del gobierno?; en caso de excesos autoritarios y graves desviaciones, ¿el partido es un factor correctivo, simplemente mantiene las formas de la representación, o apoya al gobernante por encima del proyecto?; ¿la personalidad del gobernante y los intereses facciosos dominan por encima de los lineamientos, los incentivos ideológicos del partido y las promesas de campaña?

Durante décadas, en México estuvimos acostumbrados con los gobiernos del PRI a que el partido era un simple instrumento para manejar las cuestiones electorales, tenía como supuestos otras funciones de organización y de

12. Luciano Tomassini, "Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina", en *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001, p. 49.

tipo ideológicas, incluso era un factor de contención entre los grupos que se disputaban el poder. Durante algunas etapas el PRI cobraba autonomía relativa del gobierno y se convertía en un mecanismo para la agregación de intereses corporativos frente a los gobiernos; además era un gestor de los grupos que estaban bajo su control. Tuvo otras funciones, pero ciertamente nunca fue un contrapeso a la figura del gobernador. Para contener, funcionaba la pirámide del poder, el Presidente de la República controlaba a los gobernadores y disponía de ellos cuando así lo consideraba necesario para sus intereses; los presidentes municipales estaban bajo el control de los gobernadores y los integrantes del poder Legislativo eran manejados por los sectores a nivel local y también en el ámbito federal, siempre con el visto bueno y la intervención presidencial. Este modelo obedecía a una lógica piramidal, a los escalafones que, después de la llegada de los grupos de la tecnocracia económica, llegaron a partir de 1982, cuando el PRI empezó a tener fuertes reacomodos en el reclutamiento y malestares crecientes por el desplazamiento que sufrieron los sectores tradicionales.

Quienes piensan que la alternancia en el poder puede cambiar este modelo del priismo, sin una transformación institucional de fondo y sin un fortalecimiento de los contrapesos ciudadanos y las libertades democráticas, están equivocados. Hoy sabemos que el PRI puede regresar al poder y actuar como lo hacía 20 ó 30 años antes, aunque parezca increíble. Pensar que la simple alternancia en el poder cambia la forma de gobernar porque se puede perder en la siguiente elección, es ingenuo. El caso de Chihuahua muestra que las cosas no son así. El viejo PRI es el que existe en cuanto al modelo de gobierno; puede haber estilos más autoritarios y caciquiles o en menor grado, pero las bases de sustentación y de operación política son similares. Tendrá que pasar tiempo para que esos modos de ejercer el poder ya no sean una posibilidad, es decir, se necesita una demo-

cracia consolidada que resuelva sus principales debilidades para que la restauración no proceda. No se trata de una sobredeterminación metafísica de que el PRI gobierna bajo métodos del pasado, sino que un partido que no ha modificado su funcionamiento interno, que mantiene sus aliados de siempre y que además actúa en un contexto institucional débil y sin contrapesos, es un partido que tendrá resultados como el de actual gobierno de Chihuahua.

Pero, ¿qué pasa con los partidos de la oposición que llegan al poder bajo la promesa y el encanto de la democracia, y que de pronto se descubre que su desempeño puede ser igual al del peor PRI, como sucede con el PAN en Jalisco? Bajo el supuesto de que el PAN es un partido institucional, se supone que tiene mecanismo para contener a sus gobernantes; por ejemplo, en el caso de algunos alcaldes en el Estado de México, quienes se adjudicaron salarios demasiado altos, incluso por encima del mismo gobierno federal y hasta del Presidente de la República, el PAN intervino para moderar y pretende establecer una regla legislativa para fijar los sueldos de todos los funcionarios públicos.¹³

Otra de las formas de intervención es la de grupos internos del mismo partido que se oponen al gobernador, pero llegan a ser un contrapeso muy débil. Hasta la fecha no ha habido una intervención de las instancias nacionales. En el caso del PRD la presencia más destacada la constituye el debate y la lucha interna de sus mismas corrientes y grupos, que ha llegado a ser más fuerte y por momentos destructiva, que si se tratara de adversarios externos. En suma, se puede ver que el partido no es un factor de moderación con sus propios gobiernos, incluso ni en el caso en donde el partido es dirigido

13. La iniciativa de ley que presentó el PAN en la Cámara de Diputados "propone otorgar facultades al Congreso para establecer las bases que determinen el sueldo de los servidores públicos de todos los niveles de gobierno. Esta atribución permitiría contar con una tabulación general, profesionalmente diseñada", en *La Jornada*, 21 de febrero de 2002.

por un grupo antagónico al gobernante, como ha sucedido con el presidente Fox y el PAN durante la primera etapa del gobierno federal que inició en diciembre de 2000.

La otra parte, que según la teoría debe moderar al gobernante, es el elector con su voto, como el mecanismo vertical de control por excelencia. Sobre este argumento se pueden destacar dos situaciones: donde la actuación de un gobernante es abiertamente rechazada por la ciudadanía y lleva a su partido a perder la siguiente elección con el voto de castigo correspondiente (se trata de lo que se ha llamado el voto retrospectivo en donde se ejerce desde una evaluación del gobierno que termina); la otra situación es que los efectos negativos del gobernante no necesariamente repercuten de forma directa en la votación, o se juega junto a otros factores como el perfil de los candidatos, la situación política y económica del momento de las elecciones, y el desarrollo y dinámica de la propia campaña electoral, por lo cual se pueden tener desempeños buenos y perder las elecciones o desempeños malos y ganar comicios, como ha sucedido en el estado de Chihuahua, en donde el PRI mantiene la mayoría en el Congreso local a pesar de los modos conflictivos y autoritarios del gobernador; en cambio, en Jalisco hay datos de encuestas que indican que el desempeño del actual gobierno está generando una pérdida en la intención del voto por su partido. En una encuesta que salió en un diario de Guadalajara, se publicaron datos interesantes: 41.5% de los que habían votado por el gobernador estaban arrepentidos;¹⁴ otra encuesta mostró que en la zona metropolitana de Guadalajara el PRI había subido a 33.9% de las preferencias electorales y el PAN estaba en 30.8%;¹⁵ en otra medición se ve que el PAN ha perdido, en los últimos meses, siete puntos en las preferencias electorales y pasó de 44% a

14. Berumen, encuesta del periódico *Público*, 31 de enero de 2002.

15. Encuesta de la Universidad de Guadalajara en *Gaceta*, núm. 239, 4 de febrero de 2002.

37%, en tanto que el PRI subió nueve puntos y pasó de 25% a 34%.¹⁶ En estas mediciones también se puede incorporar, como hipótesis, el factor gobierno federal, porque es posible que la baja en la popularidad del presidente Fox también haya influido en el estado de ánimo en Jalisco.

Los contrapesos, como los mecanismos de acotar a un gobierno, en cualquier parte del mundo tienen que ver con la competencia electoral, las competencias institucionales de los otros poderes y niveles de gobierno, con la organización de la sociedad y la movilización de la ciudadanía, con las campañas electorales, la presencia de los medios de comunicación y por supuesto, con el Estado de derecho. La suma de estos factores debe dar, en teoría, gobiernos acotados y transparentes, en caso contrario, estos elementos, sumados o por separado, expresan la debilidad institucional, el desafecto ciudadano por la política y un importante déficit democrático. Por lo pronto, debilidad, desafecto y déficit permiten restauraciones y enormes movimientos pendulares.

Por último, se tiene que incorporar otra variable explicativa que posibilite una salida al problema de desconexión entre partido y gobierno, es decir, lo que observamos es que las debilidades institucionales y el diseño de las reglas hacen posibles diferentes formas de gobierno, con perfiles antagónicos entre gobernantes que pertenecen a un mismo partido político. Desde esta perspectiva hay que reconstruir las bases de apoyo, las alianzas, los compromisos con los que un candidato llega a un puesto una vez que ganó la elección; así podemos tener gobiernos más o menos restauradores, más o menos voraces y corruptos, más o menos autoritarios y centralizadores, y al mismo tiempo, gobiernos más o menos democráticos, institucionales, honestos, participativos. Los ejemplos que se han analizado son el priismo restaurador de Chihuahua, que en plena época de la transición demo-

16. Periódico *Mural*, 30 de enero, 1 y 2 de febrero de 2002.

crática y de la alternancia regional y nacional se despliega como si el tiempo se hubiera detenido en 1970; el panismo conservador de Jalisco, que se parece más al priismo que gobernó el estado antes del PAN que al panismo de lo que fue la primera alternancia.

VI

Después de este breve recorrido podemos concluir con los siguientes planteamientos:

1. Los problemas de las generaciones de una democracia, que se han apuntado, no responden a ciclos concluidos y a etapas terminadas, dado que un sistema democrático no es un estado que se alcanza, como la gracia o la muerte, de una vez y para siempre, sino un permanente equilibrio de fuerzas y actores que modifican de forma constante el escenario de posibilidades, obstáculos y limitaciones en la construcción de una democracia.

2. Dentro de las perspectivas que abren los planteamientos sobre lo que se ha llamado “democracia en déficit”, se puede ver que en general los países de América Latina y las democracias emergentes en Europa del Este, atraviesan por problemas que se pueden identificar con la perspectiva regional que hemos trabajado; en muchas ocasiones sólo se cambia de escala para entender que las deficiencias institucionales en las regiones tienen que ver con las mismas que presentan los Estados nacionales:

debilidad de la administración financiera; diseño de políticas y sistemas de gasto ineficientes y no transparentes; sistemas anticuados y engorrosos de adquisición y contratación públicas; sistemas de regulación ineficientes, complejos y no transparentes; ausencia de reglas claras en los procesos de privatización; ausencia de desarrollo de un servicio civil autónomo y eficaz; falta de sistemas judiciales independientes, confiables, accesibles y eficientes; y órganos legislativos sin capacidad

adecuada para cumplir con sus responsabilidades de representación, legislación, fiscalización y control.¹⁷

3. Uno de los riesgos más graves que corren los procesos de alternancia en México, tanto en el ámbito regional como nacional, es el de tener una democracia sin calidad, sin consolidación, en donde los sistemas de representación sean tan ineficientes (partidos, legislaturas, ejecutivos) que terminen por generar una severa crisis de participación ciudadana, en donde sea mejor abstenerse que participar, mejor permanecer en la vida privada que organizarse en la vida pública.

4. Los cambios y la volatilidad, no sólo del voto, sino de los rumbos de los gobiernos en las regiones, nos han enseñado, como dice un estudio del BID, que por lo pronto no hay vacuna en contra del autoritarismo, el cual puede irse y regresar; que la incipiente democracia mexicana no está inmune a los intereses corporativos; y que la alternancia y la transición no garantizan el paso a una consolidación en donde existan instituciones fuertes y legítimas, y vemos cómo algunas de las primeras experiencias no han resistido el paso de los diferentes partidos en el poder.

5. Por lo pronto, el excesivo peso que se le ha dado a la lucha por el poder en México y al gobernar sobre esquemas de suma-cero, ha dejado un hueco de ideas en donde lo inmediato mata el mediano plazo de proyectos que nos conduzcan a superar los problemas de la primera y sobre todo, de la segunda generación de la democracia mexicana. Mientras no tengamos reportes de avances en esta ruta, el desarrollo económico sustentable (ecológico, redistributivo), el necesario esfuerzo en contra de la desigualdad estructural, la crisis de las instituciones de impartición de justicia, la partidocracia posesiva que sólo ve sus intereses

17. Op. cit, Fernando Carrillo Flores, "El déficit de la democratización en América Latina", en *Democracias en déficit*, p. 15.

particulares, seguirán estrujando a la sociedad, quitando márgenes de acción a los gobiernos y enrareciendo el clima de libertades que hoy mal que bien tiene México todavía.

Bibliografía

- Alonso, Jorge, "Un antidemocrático estilo personal de gobernar", manuscrito.
- Aziz Nassif, Alberto, *Los ciclos de la democracia. Gobierno y elecciones en Chihuahua*, México, Miguel Ángel Porrúa-Ciesas, 2000.
- Hernández, Tania y José Negrete (coords.), *La experiencia del PAN. Diez años de gobierno en Baja California*, México, El Colegio de la Frontera Norte-Plaza y Valdés Editores, 2001.
- Loyola Díaz, Rafael (coord.), *La disputa del reino. Las elecciones para gobernador en México*, México, Juan Pablos Editor-Flacso-UNAM, 1997.
- Lujambio, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, DF, 2000.
- Martínez Assad, Carlos (coord.), *Municipios en conflicto*, México, GV Editores-Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 1985.
- Muñoz Ledo, Porfirio, *Comisión de estudios para la reforma del Estado. Conclusiones y Propuestas*. UNAM, México 2001.
- O'Donnell, Guillermo, "Otra institucionalización", en *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 2, México, DF, CIDE, segundo semestre de 1996.
- Pharr J., J. Susan y Robert Putnam D. (eds.), *Disaffected Democracies*, Princeton University Press, 2000.
- Przeworski, Adam, "Democracia y representación", en *Meta-política*, núm. 10, México, DF, abril-junio de 1999.
- Przeworski, Adam, "El Estado y el ciudadano", en *Política y Gobierno*, vol. V, núm. 2, México, CIDE, segundo semestre de 1998.
- Putnam D., Robert, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993.

Tomassini, Luciano, "Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina", en *Democracia en Déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo-Fernando Carrillo Flores Editor, 2001.

Ziccardi, Alicia y H. Saltamacchia, *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*, México, IIS-UNAM, 1997.