

El nivel Messo en política: democracia, gobierno y participación en alternancias mexicanas

(Algunos elementos de puntualización investigativa)

Sumario

Capacidades para la implantación de un nuevo orden democrático. Características de las alternancias (transición no exitosa y procesos de liberalización). Vinculación entre democracia y mercado en las alternancias estatales. El desarrollo humano en los gobiernos de alternancia. Impacto de las reformas políticas y de la legislación sobre participación ciudadana (nuevas relaciones con el tema de desarrollo humano). Capacidades del Ejecutivo para vetar disposiciones legislativas). Formas de comportamiento político con respecto al centro político nacional (leal-subordinado-conflictivo). Importancia de las fuentes de información.

Resumen

Se señalan algunos de los temas y problemas que suscita la investigación de gobiernos subnacionales (gobiernos estatales) en ambientes de competencia electoral y triunfo de partidos que llevaron en la década de los noventa a un importante cambio político regional en México. Se plantea que existen sobre una estructura nacional que paulatinamente fue liberalizándose dando lugar a la posibilidad de diseñar un orden democrática que se muestra como deficitario; empero estos procesos liberalizadores pusieron en movimiento aspectos tales como la revaloración de la ciudadanía, el cambio en la legislación electoral, entre otros, e invitan a reflexionar sobre nuevas dimensiones para controlar los ambientes propiciados por procesos electorales competitivos en sociedades que padecen de la fragmentación política e influidas por resabios del autoritarismo.

Palabras clave: *Democracia, gobierno, alternancia, liberalización, desarrollo humano y reformas.*

Abstract

We introduce some problems and themes about the research in subnational governments (state governments) in competitive election enviorement. At the same temp we analyse the triumphs and parties who change de regional political system in Mexico. The arguments refer to national structure such gradually have an important liberalization with the posibilidad to design a new democratic order. Elsewhere this produce deficits and put in movement aspects related with civic electoral law changes and civic attitudes. This invite to make a profuse reflexion about competitive electoral process in fragmented political societies and strong autoritarianism legacy.

Key words: *Democracy, government, alternancy, political liberalization, human development and institutional reforms.*

Artículo: *recibido, 2 de mayo de 2003; aprobado: 14 de mayo de 2003*

Manuel Cedeño del Olmo: *Doctor en Ciencia Política, Especialista en Procesos Políticos Comparados. Docente de la Universidad Javeriana (Cali), Colombia.*

Correo electrónico: *mcede@hotmail*



El nivel Messo en política: democracia, gobierno y participación en alternancias mexicanas (Algunos elementos de puntualización investigativa)

Manuel Cedeño del Olmo

La investigación académica sobre gobiernos estatales en el sistema federal mexicano ha sido poco explorada a pesar de que la tendencia en la presencia de gobiernos de alternancia al Partido Revolucionario Institucional inició en 1989 con el primer gobierno del Partido Acción Nacional (PAN) en el fronterizo estado de Baja California Norte; a ésta le siguieron también por la vía electoral los estados de Chihuahua y Jalisco para el PAN. En 1997, el Partido de la Revolución Democrática gana la jefatura de gobierno del populoso Distrito Federal, posición que conserva actualmente y prolifera en la misma magnitud que el PAN en toda la geografía nacional (Chiapas, Zacatecas, Nayarit, entre otros). Esta vertiginosa situación, que en el año 2000 daba un total de 10 entidades (de 32) fuera de la órbita del otrora poderoso partido de Estado y que se amplía a 15 en el 2003, representa sin embargo un problema para determinar cuáles son las características de estos gobiernos y el aporte que hacen a la democracia y a la transición nacional. De ahí el interés por establecer temas relativos a la forma de acercarse a las fuentes para el estudio comparado, a las nuevas agendas formadas bajo otra propuesta y su capacidad para orientar un nuevo orden democrático.

Asimismo, parece necesario hablar de algunos de los elementos conductores que dan organicidad a ambientes que permiten vincular procesos globales, nacionales y locales. El hilo de conducción lo establecemos con la acción de gobierno, partiendo del supuesto que éste genera información proclive a la manipulación por parte de los actores interesados en la transformación de las instituciones. De esta manera se establece una jerarquía entre instituciones de diferente nivel que interactúan y adquieren fuerza cuando se introduce el interés ciudadano sobre estos gobiernos. Teniendo en cuenta esta perspectiva, y de acuerdo a la experiencia en el estudio de tres alternancias (en los estados de Guanajuato, Jalisco y Zacatecas), se pretende ofrecer algunas reflexiones acerca de los aspectos que salen a la luz en el proceso de investigación en el marco de procesos de liberalización en el régimen político.

Las capacidades para la implantación de un nuevo orden democrático

El objetivo del estudio sobre gobiernos estatales comparados se encuentra en el desarrollo de un elemento integrador de los objetivos, las instancias y procesos que definirían el diseño de un orden diferente (posiblemente nuevo) que busca instaurar formas democráticas de vida regional.

Para ello sugerimos acercamientos a las tendencias visibles sobre la *calidad* de democracia que realmente se construye; esto permite saber que ninguna de las tres alternancias arriba al campo de las democracias pluralistas. En las alternancias dominadas por candidatos del Partido Acción Nacional hay un cambio en la manera de hacer política, en tanto que en los gobernadores surgidos del Partido de la Revolución Democrática se observaría una forma particular de enfrentar los temas acerca del liberalismo. Sin embargo, estos partidos tampoco son entidades homogéneas ni se comportan en forma institucionalizada, lo cual determina hablar del déficit en el tipo de prácticas y de la cobertura de los objetivos de campaña, creando así una tensión particularmente en el desarrollo de las contiendas electorales y que son el epicentro de la novedad alternativa.

En general, el gobierno de alternancia obedece a un ambiente abiertamente competitivo en varios casos, como por ejemplo entre los más representativos que se daría en Chihuahua y Jalisco, cubriendo un importante período de cambios regionales, o bien a una característica limitada por el centro nacional como en el caso de Guanajuato y Zacatecas, así como reflejar la crisis del sistema de dominio del PRI en entidades como Morelos, Nayarit, Chiapas y Michoacán. Pero al analizar algunos temas sociopolíticos se encuentra que no existe en ningún caso visos de consolidación democrática. Algunos de estos temas bien podrían ser los siguientes: la acción de gobierno, los intereses de la ciudadanía y los de los partidos políticos que se mueven en diferente frecuencia delante de la sociedad.

De esta manera, entonces, quedan de relieve las capacidades de los ordenamientos normativos y de las instituciones para dirigir el proceso de cambio. La variable independiente, al parecer, se encuentra en el desempeño de

gobierno a partir de resaltar las imperfecciones (que como todo nuevo proceso suele tener), particularmente en lo relativo a las decisiones en materia de desarrollo económico. En las alternancias hay aspiraciones democráticas que encuentra viabilidad y son parcialmente exitosas, empero deben comprenderse a la luz de las características de la nueva división entre actores que se involucran en la gestión.

En la creación de un nuevo orden que se pretendería democrático coinciden tres niveles de diferente tipo: institucional, agentes políticos y elementos socioculturales. El primero de ellos involucra la legislación electoral para establecer nuevas reglas de juego en la disputa por la administración de los recursos públicos y determinar un tipo de gobierno que formalmente debe ajustarse a compromisos sobre democratización; también están las instancias donde se refleja la representatividad, las instituciones de la administración pública y los partidos políticos. Los agentes se concretan en las agrupaciones sociales, en la figura del gobernador, en los funcionarios públicos e incluso en los medios de comunicación, entre los más importantes.

El campo sociocultural estaría compuesto por los lenguajes, las formas discursivas y valores que se comparten como formas de construir lo “local”, dando pie a generar los referentes por los que se “vive” un tipo de ciudadanía (rural o urbana), pero también en este nivel es donde se detecta con mayor claridad la persistencia de conductas y valores autoritarios en los personajes y actores sociales que hacen la política y estructuran mecanismos para ello (los partidos o las organizaciones *parapolíticas*).

Sin embargo, el detonante de nuevas formas de operación entre estos tres niveles lo constituiría una ciudadanía más activa, la inserción de organismos democratizados principalmente en el tema de vigilancia de los procesos electorales y agentes en el medio regional que aparecen como potenciales instrumentos de cambio democratizador. Se trata, en estricto sentido, de dos ámbitos que permiten la vinculación institucional-social que no se había explorado en otros ambientes estatales pero que demostrará ser eficaz en la década de los noventa en la construcción de alternancia con posibilidades



de democratización. Si bien encontramos interesante recurrir al cambio normativo y de valores, hace falta que estos se exploren en forma completa. Estos elementos nos llevarían a plantear determinar las relaciones que sin embargo se expresan en términos precariedad y que tienen como reto el cumplir en un plazo señalado por los calendarios electorales.

Las administraciones estatales y los gobiernos municipales que denominaría como los de la primera generación, que llegan hasta 1998 con el triunfo del PRD en Zacatecas, pudo generar un nuevo mecanismo que se ubica en el ámbito de una nueva relación entre niveles de poder.

El cambio democrático se lograría a partir de pugnar por nuevos ambientes donde se desarrollen de manera amplia temas como el de soberanía popular, libertades públicas, derechos humanos, ciudadanía y pluralismo político. La posibilidad de instaurar un nuevo orden nos llevaría a hablar del tránsito hacia nuevas etapas de democracia política, asegurando su calidad y confluyendo hacia la democratización social, lo que implica una definición clara para aprovechar la actividad de la ciudadanía con la inclusión y construcción de actores sociales. Si bien la democracia no es definida sólo por la rotación en el poder o por lograr instaurar por primera vez la alternancia de partidos implica consolidar arreglos institucionales que deben dar equilibrio y estabilidad a la negociación entre participantes; en otras palabras, se trataría de dar sentido a la alternancia. Sin embargo, el límite del orden democrático está en el hecho de que el arribo a esta forma de coexistencia política por la vía de reformas no expresa necesariamente un momento de instalación democrática estable como suele suceder en las transiciones.

Entonces tendríamos alternancias que tratan de profundizar (sin conseguirlo totalmente) en la ampliación y consolidación de la democracia. Al respecto no hay duda de lo positivo que estos resultan, pero que requerían accionar de manera más institucional, menos de confrontación y que sentaran las bases que permitieran resolver los problemas que tienen las sociedades de los estados en cuestión. Sin embargo, uno de los aspectos novedosos a tratar en este tipo de investigaciones es el de determinar cómo por la vía del sufragio se revitaliza y desarrollan nuevos

escenarios que no habrían podido funcionar en el ambiente de la hegemonía *priista*, de manera que se abrieron nuevas esferas de relación que a su vez modificaron las esferas del poder judicial y ejecutivo del sistema federal.

Las características de las alternancias (situaciones de transición no exitosa y procesos de liberalización)

Uno de los temas que aparecen en la discusión sobre democracia, democratización y gobernabilidad es el de la naturaleza de las transiciones. La abundante literatura al respecto habla de los procesos transicionales en el periodo de regímenes autoritarios en los años setenta y la década siguiente, en particular en países como Chile, Brasil, Ecuador, Argentina y El Salvador. Los cambios en la segunda mitad de la década del ochenta y principios de los noventa dan idea de la importancia que tiene la recuperación del sufragio y de la introducción de los peculiares mecanismos plebiscitarios para lograr el cambio de régimen.

Por otro lado, las transiciones del tipo español, alemán y ruso también nos estarían remitiendo al campo de las negociaciones que dan por resultado un cambio profundo en los marcos jerárquico-jurídico y en el campo político-representativo. En particular en los dos primeros casos los resultados serían determinantes de la reconstrucción de la relación nacional-local.

Entiendo que la liberalización sería aquella forma gradual de concesiones y aperturas parciales que de manera particular pusieron en juego escenarios locales y algunas instituciones del sistema político donde, al igual que en las transiciones el resultado, conduce al ambiente determinado por la competitividad electoral; pese a ello, no constituye un cambio fundamental particularmente en materia de estructura constitucional. Cambian algunas instituciones pero prevalecen conductas y valores del pasado que buscan reconstituir mecanismos de control.

La liberalización política en México tendría tres vertientes que no son las únicas pero sí las más visibles para efectos de mi texto. La primera es de carácter electoral que inicia en 1977, profundizada por la vía de innovación

de mecanismos de regulación de partidos y de órganos electorales que tendrán su expresión más acabada con las reformas de 1996; el segundo elemento es el de cambios en la dimensión de pactos corporativo-clientelares en el Partido Revolucionario Institucional, que coincide con importantes realineamientos del electorado en el medio estatal; el tercero coincide con la apertura comercial que tendría uno de sus puntos clave en la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, demostrando un amplio marco de rediseño institucional que afecta al orden político.

A su vez habría dos subfases liberalizadoras, ambas signadas por un principio autoritario que incorpora la selectividad y la negociación desde arriba que afectará de manera principal la estructura del PRI en los estados. También ambas determinarían el elemento de temporalidad del proceso, particularmente en la década del noventa. El confluir los tres niveles dio por resultado un cambio en la inserción de los estados en la forma federal de gobierno.

La democratización, que refiere a las transiciones, la entiendo como el proceso pactado de construcción de pluralismo político a partir de regímenes no democráticos; en cambio en el caso de México se habrían instaurado reformas paralelas que gradualmente hacen más intenso el juego político por la vía de los partidos, de los gobiernos estatales y de una composición plural del Congreso de la Unión. Incluso Garretón (2002) considera que en México la democratización primero se daría por la vía de las reformas que hacen coincidir la liberalización política con la liberalización económica y Cavarozzi (1997) habla del paso del autoritarismo con participación hacia formas de democratización que tienden hacia un modelo de democracia.

Si se permite una forma de definir el asunto de la liberalización diríamos que el esquema en México habría tenido dos periodos liberalizadores, uno en un sentido neopopulista en los setenta y otro liberal-autoritario en los noventa (aunque el neopopulista también es autoritario). Pero ahí considero que se presentaría el desgaste de los mecanismos de control del régimen y un sistema de partidos que en un tiempo específico (1988) coincidente

con la elección presidencial, evolucionaría hasta ensanchar el margen de partidos que disputan regional y localmente espacios al PRI. Era aceptado que la liberalización concluiría primero con la pérdida de hegemonía priista en el Congreso de la República y en segundo lugar -aunque no forzosamente en ese orden-, que se disputara con éxito la Presidencia de la República, pero esto no es del todo exacto.

Por otro lado tendríamos liberalizaciones locales que en parte son determinadas por el centralismo y en ese sentido se trata de liberalizaciones inducidas y acotadas, de manera que tenemos avances en el terreno de las élites políticas, en la formación de nuevas élites regionales y en el campo de la expresión organizada de la sociedad que puede tener uno o dos elementos clave. Por una parte, que tienen proyectos específicos en materia de beneficios sociales y, por otra, que pueden incidir en la regulación de procesos políticos. Estos elementos no pueden concluir cuando gana un partido o candidato lo cual es alternancia pero no define totalmente la democracia.

En la liberalización, sea en el sentido macro o nacional o bien en la versión regional, es persistente el problema de la gran distancia que prevalece entre las expectativas de democracia y democratización y lo realizado que se traduzca en una forma cualitativamente diferente de vivir la política. Si se nos permite, guardando todas las proporciones, extrapolar el caso de liberalizaciones en los estados de mi estudio, con alternancias presidenciales en países como Bolivia, Perú y Brasil, tendríamos la perspectiva de la alternancia a partir de la mecánica del tipo siguiente:

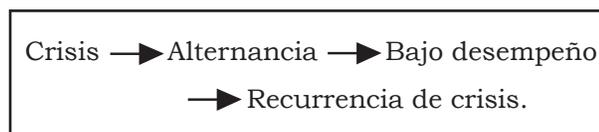


Figura 1. Perspectiva de la alternancia

Vinculación entre democracia y mercado en las alternancias estatales

Compartimos el punto de vista de que en la pérdida de los referentes, en la fragmentación y la desconfianza en la política en el mundo entero (Nohlen, 2003) subyace una aguda polémica



sobre el campo del rediseño de mercados. Esto llega al grado de convertir al elector en un sujeto que recibe información e intercambia bienes de diverso tipo, entre los que se encontrarían los de tipo político.

Si bien en la ciencia política, en particular norteamericana, se observa una constante relación entre democracia y economía, podemos establecer que el vínculo surge de reconocer elementos de elección en diferentes esferas tal y como argumentan Downs (1992) o Lindblom (1999). Ahí el objeto de encontrar las formas de racionalidad de los actores se basa en el intento de demostrar que la vitalidad de la elección a partir de la búsqueda de maximización de beneficios resulta más compleja de lo que se consideraba, sobre todo a partir del replanteamiento de las dimensiones que adquiere el fenómeno democrático.

Según la teoría típica del vínculo economía-política, los individuos son de forma simultánea electores y sujetos de mercado. Como resultado hay dos mecanismos por los que se pueden asignar recursos: la economía y el Estado. La alternativa más ortodoxa indicaría que los individuos al momento de votar son agentes libres, pero coincido con autores como Prezeworski (1999), que el mercado determina mecanismos por los que es posible elegir y en ese sentido se vota por asignaciones de recursos, recursos que son distribuidos en forma desigual. Para ello el Estado, y en mi caso los gobiernos estatales, son los sistemas que garantizan ese tipo de intercambio. Se supone que cuando los individuos son dotados con poder político en la forma de sufragio universal se intentará utilizar este poder para redistribuir la riqueza.

Sin extendernos demasiado en estos importantes problemas llamaría la atención sobre el hecho de que las alternancias inician precisamente con un ambiente de cambio en los patrones del desarrollo económico y con una forma diferente de insertar los procesos locales al cambio dentro del orden global. En este punto considero necesaria una observación crítica en el sentido de que el acentuado papel del Estado impedía la estructuración de un mercado competitivo y moderno. Esto coincide con la liberalización que actuó bajo el supuesto de que las formas autoritarias y un gran Estado dominado por una burocracia no racional,

había limitado aspectos tales como el ahorro y la expansión del mercado.

En México, el panismo resultó ser la fuerza política que posiblemente comprendió mejor ese proceso y lo llevó a la práctica, de manera que tuvo la posibilidad de soldar la idea del ciudadano que se encuentra en un mercado donde se distinguen valores económicos y que se puede votar en condiciones de libertad para determinar quién tiene la eficiencia para hacer cambios. Pero para ello hay dos condiciones el tema del desarrollo humano y el buen gobierno, factores que inducen un tipo de modernización.

En el análisis de la integración de mercados, como parece ser se desarrolló en forma compleja bajo la estrategia de los gobiernos que denomino de la primera generación (Baja California, Chihuahua, Guanajuato y otros), no pudo sostenerse de manera empírica que la democracia genera desempeño económico, solamente se puede hablar que la democracia puede promover el crecimiento económico en el supuesto caso de que es eficiente en el sentido de castigar a los malos gobernantes y recompensar a los buenos. En cambio el gobierno perredista de entidades como el Distrito Federal y Zacatecas no logra vincular las expectativas de mercado con sus postulados que están orientados para principios sociales que para un analista político pueden pasar como difusos en el sentido de que no articulan una estrategia nueva ante las exigencias neoliberales.

En resumen, las democracias no son todas las mismas. Los sistemas de representación, los arreglos para dividir y supervisar el poder, los métodos para organizar los intereses, las doctrinas legales y los derechos y obligaciones asociadas con la ciudadanía, difieren significativamente entre los regímenes en los cuales los partidos suman votos y los individuos disfrutan de derechos políticos. Tal vez esto deba llevarse al campo de las condiciones bajo las cuales las instituciones democráticas funcionan y duran.

Me parece que la traducción de los problemas que enfrentan los gobiernos estatales de alternancia se centra en los aspectos siguientes:

a) Se insistió en el contenido de un problema que llevó a gravitar sobre alguna opción,

de manera que por ejemplo el tema de la regionalización formó parte del capital de legitimidad, pero no necesariamente ayudo a responder a la integración.

- b) La necesidad de multiplicar las coaliciones que tienen como determinante el aumento en el número de interesados para evitar condiciones de polarización no funcionó en los marcos del pluralismo.
- c) La búsqueda de recursos para gestionar particularmente tiempo, resultó limitada por la dinámica centralista del sistema político.

Con el enfoque sobre el mercado y la política se determina la posibilidad de hablar de objetivos y recursos. Para ello debería sacar adelante un proceso de gestión de gobierno, de esta forma tendríamos que las posiciones iniciales de los votantes-sujetos (actores en el mercado), poseen información fragmentada y obedecen sus criterios a cambios políticos imperfectos. Asimismo, es posible poner el acento en que el concepto de “preferencia” (concepto utilizado en economía), distorsiona la imagen de la poliarquía y la democracia debido a que los individuos pueden escoger de muy diversas maneras, puede hacerlo por simple preferencia pero puede también escoger de acuerdo con normas ética. De manera que el campo de la relación mercado-gobierno-política se convierte en un tema complejo pero de mucha actualidad.

El tema del desarrollo humano en los gobiernos de alternancia

Con respecto al desarrollo humano señalaría que se convirtió en un elemento central en la definición estratégica para modificar y diseñar nuevas instituciones en el campo de la alternancia definido como la libre determinación sobre el futuro individual y colectivo pero en ambientes donde se participa en el diseño de decisiones. De esta manera el desarrollo humano tendría bases éticas, bases de ciudadanía y ambientes de libertad.

El desarrollo humano es un concepto que ha encajado bien en las alternancias pues representa una forma más amplia de concebir la democracia. Podría considerar que además esta perspectiva plantea la posibilidad de implantación de sistemas de gobernabilidad

democrática. Ésta implicaría que el desarrollo humano abarca los temas sobre ciudadanía, derechos humanos y derechos ante el poder del Estado y económico. Asimismo, podría ofrecer un campo más complejo que el de los elementos constitutivos de los sistemas políticos y supera también las limitaciones sobre la libertad política.

Pese a ello se detectaría un error en los cálculos sobre la relación automática entre mercado y política que afecta a quienes abordan el tema del desarrollo humano, que consiste en no poder enfrentar los retos de los desajustes que afectan sobre la pobreza masiva, sobre la dignidad y sobre la libertad de los individuos. Algunas fuentes, como el informe del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (2002), habla de que los ámbitos políticos y las instituciones políticas son fundamentales para el desarrollo. Esto implica reflexionar sobre la relación entre instituciones y gobernabilidad, en particular sobre aquellas instituciones orientadas al campo de la coexistencia política. Naturalmente que el tema a su vez se vincula con la cuestión del marco adecuado para que los mercados funcionen bien y promuevan el bienestar económico al mismo tiempo que impidan la fragmentación política.

El desarrollo humano se vincula con la gobernabilidad democrática, lo cual refiere a diseños institucionales que protegen a la población en casos de crisis económica, pero para los efectos prácticos me limito a las políticas diseñadas sobre las bases fincadas no a través del mercado y las ganancias, sino sobre las condiciones de desarrollo equitativo. Se trata de una asignatura todavía muy lejana en los gobiernos del PAN y del PRD pues se presenta el problema de hasta dónde gobernar con los criterios de la eficiencia y hasta dónde gobernar en los marcos propiciados por la competencia. Lo relevante en todo caso es posibilitar la gobernabilidad democrática donde los ciudadanos se sientan realmente que juegan ese papel, que existan garantías a su desarrollo y que exijan el diseño de criterios que amplíen las oportunidades sociales y económicas, así como fortalecer el peso de las comunidades en la elaboración de sus propios proyectos y prioridades.

Lo cierto es que el desarrollo humano en la versión oficial de las alternancias está



desajustado y no ofrece opciones integrales pues si bien se lucha por libertad política y la obtención de ventajas sociales y económicas, muchos de los actores corresponsabilizados se sienten defraudados por la democracia en la versión acotada y supervisada. De esta manera consideraríamos que el desarrollo humano no requiere democracia en si misma, o bien una competencia entre instituciones especializadas, sino que necesita se garantice el conjunto de elementos que se relacionan con la distribución equitativa de oportunidades y beneficios.

Este marco el desarrollo humano también atañe a los grupos formados en la sociedad civil donde se pone en juego la estabilidad a partir de generar gobernabilidad y responsabilidad. De manera que las organizaciones civiles están en posibilidad de crear códigos de responsabilidad y transparencia que la ciudadanía considere como parte del incremento de sus derechos.

Impacto de las reformas políticas y de la legislación sobre participación ciudadana (nuevas relaciones con el tema de desarrollo humano)

Siguiendo el hilo de la propuesta de las líneas anteriores habría que considerar la construcción de puentes entre derechos políticos formales y la posibilidad de facilitar a los ciudadanos con herramientas que trasciendan los elementos de acción política instrumental para convertirlos en un actor determinante de las cuestiones públicas, de la toma de decisiones y de la seguridad de los individuos (seguridad social, laboral, etc).

Para ello hablaríamos de formar un argumento con tres líneas de reflexión: una es la relativa a la naturaleza y contenido de las reformas políticas y de la legislación ciudadana en particular; la segunda consiste en reflexionar sobre las vinculaciones hacia otros ordenamientos, como las legislaciones en materia de intervención ciudadana y, en tercer lugar, determinar cómo abordar el tema del desarrollo humano en términos de vida cívico-política. Es preciso decir que el desarrollo entonces sería la expresión de capacidades integrales de los individuos no sólo considerados a partir de afianzar los derechos políticos (que pueden ser parte de los derechos ciudadanos), sino que es posible combinarlos con derechos civiles que permiten establecer

elementos reguladores de la convivencia de las comunidades humanas.

La reforma política

Establezcamos que la democracia se constituye en los gobiernos estatales de alternancia como un eje que tiene la posibilidad de hacer confluir libertades, formas de participación social y ampliación del bienestar. Esto implicaría que la libertad política se inscribe dentro de la libertad humana, pues el ejercicio de los derechos civiles y políticos constituyen una parte crucial de la vida de los individuos y que los gobiernos de alternancia se encuentran en posibilidades de articular.

Esta posibilidad se queda solamente en eso; como una propuesta pues no se logra dotar de contenido social una forma de participación que se inicia como un proceso político pero que puede extenderse hacia otros campos. Supongo que las reformas políticas son trascendentales en la medida que logran afianzar valores y permitir la conducción de intereses. Al respecto me parece importante retomar algunas reflexiones de Sen (1999), quien señala que la democracia posee una importancia constructiva además de su valor intrínseco para la vida de los ciudadanos. Pero para ello deben ser capaces de garantizar la libertad pública y promover el debate crítico.

Los elementos que articulan libertades, en este caso políticas y civiles, deberían en lo formal canalizar y regular las opciones que se presentan cuando se abren diferentes opciones para resolver problemas de seguridad y de justicia. Asimismo, el aspecto normativo debería fomentar la creación de valores y de la asignación de prioridades, pero esto sólo se logra en la medida que se propicia el debate público sin coacción y con el fomento de nuevos valores.

Las reformas políticas en gran medida marcan la posibilidad de acceso a la alternancia o bien ayudan a determinar su trayectoria, pues paulatinamente han permitido el desarrollo de garantías a los ciudadanos, pero estos ciudadanos deben ser completamente autónomos e independientes del gobierno. Las legislaciones electorales tienen diferente grado de evolución en los tres casos de estudio, no obstante obedecen a un principio rector de

reformas en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Podemos señalar que si bien existen elementos que tienden a regular la presencia de los partidos políticos (en particular en materia de financiamiento y acceso a espacios para desarrollar sus campañas y a la imparcialidad de los órganos calificadores de las elecciones),¹ hay problemas para equilibrar la influencia de estos con el estímulo de la organización cívica y social de la ciudadanía.

La democracia implica elecciones periódicas y renovación de la construcción política pero también a través del tiempo puede producir los defectos de la ingobernabilidad. Consideraría que las características democráticas en los estados de la federación (que distan mucho de ser abiertamente participativas) se han establecido por la vía de un ordenamiento claro sobre cómo elegir, lo cual ha impactado positivamente en reformas institucionales, sin embargo el orden político dispone de una variedad de estructuras y situaciones que pueden afectar esa perspectiva democrática. Nohlen (1998) en sus investigaciones sobre sistemas electorales latinoamericanos considera que van relacionados con la gobernabilidad en la medida en que las raíces del desempeño gubernamental se encuentran vinculadas al apoyo de la ciudadanía. Sin embargo, este apoyo es poco estable pues se modifican los criterios de elección en el tiempo. Por otro lado, también como producto de las características del sistema electoral se encontrarían el tipo y número de partidos políticos por un lado y, por otro, la formación de los congresos. En otras palabras, tenemos que observar la forma como están dispuestos los diferentes elementos de los sistemas políticos.

Al revisar esta literatura clásica en el debate sobre sistemas electorales en América Latina se fortalece mi tesis de que no basta con analizar un caso aislado; se hace necesaria una perspectiva comparada. A través de la comparación se puede observar que el presidencialismo latinoamericano constituye una variable muy esencial en relación al sistema electoral y el sistema de partidos. Considero que esta situación puede bajarse en el nivel de

escala y aplicarlo al caso de los gobernadores; ahí se podría observar que los mecanismos de selección y calificación electoral determinan un tipo de sistema de partidos e inhiben o fortalecen la construcción de mayorías que continúan siendo determinantes del éxito de la gestión pública de los poderes ejecutivos en ambientes no parlamentarios.

El aspecto de las reformas electorales confirma la relevancia de un tema que va unido a los aspectos de autonomía e imparcialidad pero al mismo tiempo al respeto de códigos de conducta y de ética sobre el cómo votar. Es un mecanismo que determina las condiciones en que ejerce el derecho al voto. Por lo menos en América Latina los factores relativos a la implementación de reforma política han conducido a estos temas. Por ejemplo, en los países del sur continental como Ecuador, muchos de los problemas se han solucionado por la vía de un sistema electoral más abierto y equitativo; en Argentina, pese a la crisis económica, no se ha fracturado el orden político en parte gracias a la institucionalización de prácticas electorales. En Colombia, a pesar de los graves problemas de conflicto y violencia, las élites se han apegado al campo de los partidos políticos, pese a que con ello han creado importantes déficits democráticos pero, por otro lado, hay una búsqueda por dirimir los conflictos por la vía de instituciones; por otro lado estaría el campo de consolidaciones democráticas como Brasil o bien escenarios como El Salvador y Nicaragua donde se busca adecuar sus procesos electorales hacia el fortalecimiento de un sistema plural, un tanto malogrado, pero necesario. Brasil, a pesar de los problemas de las limitaciones en su desarrollo económico, tendría un cambio pacífico donde la autoridad presidencial es socialmente aceptada.

En México tendríamos que considerar la vía de las reformas políticas y el tipo de autoridad que se construye con un margen suficiente de legitimidad. Sin embargo, los partidos políticos no crean un ambiente de reciprocidad con los organismos ciudadanos que les permitieron llegar al poder y no se encuentran compromisos que permitan afianzar la institucionalidad de

¹ En marzo de 2003, en las elecciones para elegir alcaldes en el Estado de México, se comprobó que el PRI (en alianza con el PVEM) gastó 750 veces más que los otros partidos en publicidad en los medios de comunicación y ante lo cual el Instituto Electoral estatal (IEEM) no pudo hacer nada.



los organismos desarrollados por la vía de las reformas.

Un indicador de la ausencia o límites para garantizar resultados creíbles para todos los involucrados lo constituye el hecho de que sistemáticamente se desarrollan situaciones poselectorales conflictivas en especial en dos de los casos del estudio (Guanajuato y Jalisco). Aquí la desconfianza de los partidos sobre la imparcialidad de las autoridades en el sentido de la *ciudadanización* de los órganos calificadoros de las elecciones ha hecho mucho daño, propiciando de manera injustificada la deslegitimación de la capacidad de estos organismos, situación que se ha caracterizado por la disputa de los “triunfos” en la perspectiva de cada partido ante los tribunales federales y no a partir de respetar el veredicto de los institutos estatales electorales.

Esto es atribuible a la ausencia de controles y la aceptación de las medidas utilizadas por las autoridades, implica falta de instauración de la legalidad y una limitación de las bondades en las legislaciones estatales en materia electoral. La desconfianza en las autoridades estatales no puede descalificar el penoso camino para buscar la imparcialidad a la que se ha sujetado la dinámica en los gobiernos de alternancia. Pese a ello el ambiente de credibilidad no es aceptado por los participantes pues falta la parte de la transición pactada y no el escenario de las reformas limitadas.

Participación ciudadana en la legislación electoral

Con respecto al balance de la legislación en materia de participación ciudadana diría que los progresos son bajo puntos específicos y no se ha intentado ensayar las diversas modalidades; en parte esto obedece a que es muy costoso económicamente y a que podrían desvirtuarse los términos de las consultas. La excesiva politización de algunos temas, o bien las acotaciones y limitaciones de otros, orillan a considerar una falta de sincronización entre respeto al voto y el control de la gestión gubernamental y legislativa.

Ahora bien, observemos que las legislaciones electorales estatales al hablar de la participación ciudadana lo han hecho más en el sentido

formal del término ajustándolo a una condición mínima con los consabidos mecanismos que se quedan sólo en el nivel normativo y que no dan contenido a la participación ciudadana en sí.

En Guanajuato la legislación electoral entre sus objetivos habla solamente de garantizar a la ciudadanía el libre ejercicio de los derechos cívico-políticos sin hacer mención a los mecanismos específicos y mucho menos las condiciones en que aplicaría. La de Jalisco habla de promover la cultura política y la participación política de los ciudadanos y la legislación zacatecana considera la extensión de las actividades de la ciudadanía pero acotadas claramente por el gobierno a cierto tipo de opinión colectiva. De esta forma me parece que si bien las tres constituciones desarrollan el campo normativo de la ciudadanía, ésta se queda corta y no trasciende en la legislación electoral, de manera que genere garantías de expresión de la ciudadanía en términos de introducir sus intereses en el campo electoral. Se observaría entonces que prevalece una falta de vinculación de los elementos siguientes:

- a) Constitución política estatal.
- b) Ley estatal electoral.
- c) Ley de participación ciudadana.

En suma, no son claros ni consistentes los mecanismos sobre cómo hacer más útil la ampliación de derechos, por eso se quedan en el tema de la participación directa, neutralizando los esfuerzos en materia de contenido social a estos ordenamientos reguladores.

Ciudadanía y desarrollo humano

Observar la cuestión del desarrollo humano (donde se incluiría la ciudadanía en el nivel político) refleja limitaciones toda vez que se percibe la coacción del voto y situaciones de manipulación donde se involucran diferentes actores: están los partidos, pero también activamente y con gran capacidad de influencia los medios de información o los funcionarios de gobierno. En este campo también salen a la luz la ausencia de puentes que relacionen a la ciudadanía con los partidos políticos. Por ejemplo, los partidos están más interesados en el aspecto de la vulnerabilidad del gobierno que en construir formas de vinculación con movimientos ciudadanos.

La propuesta de desarrollo humano se daría en el sentido de garantizar los derechos pero no en forma tutelar, sino en términos de expansión de capacidades para garantizar que las demandas colectivas sean observadas como un principio regulador de la política y no en términos de buscar la presencia ciudadana sólo en materia de procesos electorales. Sin embargo, el comportamiento de los partidos políticos, su pobre y conflictivo desempeño legislativo, la permanente actitud para desvirtuar las actividades de gobierno, entre otras actitudes de esas estructuras, inhiben y desvían la atención hacia temas que en realidad delimitan los ambientes de la ciudadanía.

Las capacidades del ejecutivo para vetar disposiciones legislativas

La ausencia de una mayoría parlamentaria y la escasa distancia en número de votos en los triunfos de las alternancias con respecto a los candidatos del PRI parecieran determinar que los gobernadores rescaten el derecho de veto que tienen en sistemas de elección mixtos (de gobernante y de legislador) y que es propio de los sistemas políticos de base presidencial. En el caso de los gobernadores continuamente deben considerar los intereses y los mecanismos bajo los cuales se desarrolla la ciudadanía pero se encuentran ante la disyuntiva de fortalecerse a partir de proteger los proyectos que construyen los miembros de su gabinete o de atender al reclamo ciudadano.

Me parece que el veto en los términos formales donde constitucionalmente se encuentra establecido o bien donde existe el mecanismo de devolución de iniciativas de ley para enmiendas (como sucede en Guanajuato), puede darse por la necesidad de ampliar la base de la legitimidad y por garantizar la gobernabilidad, lo cual sin embargo no incide positivamente en el ambiente democratizador sino en la solución de pugnas que pese al equilibrio formal entre poderes tiene una expresión desviada, de manera que el veto debe observarse en ese mecanismo.

Me gustaría apoyarme en un ejemplo acerca de lo sucedido en marzo de este año en el nivel presidencial donde por segunda vez el presidente de la República, Vicente Fox, vetó y regresó al Congreso de la Unión la iniciativa de reformas

a la Ley de Administración Tributaria, aprobada por el Poder Legislativo el 13 de diciembre de 2002. La objeción era relativa a la integración de la Junta de Gobierno. Según el Presidente, la modificación hecha a la integración de la Junta de Gobierno para que participen dos secretarios de finanzas estatales viola la Constitución. El argumento señala que la incorporación de funcionarios estatales en un organismo federal transgrede el principio de división de poderes. Cabe decir que el Presidente de la República, quien también es producto de la alternancia en menos de tres años, ha vetado en dos ocasiones leyes aprobadas por el Congreso.

En suma, encontramos que independiente del nivel federal o estatal hay una reacción producto de la alternancia pues al ser presionados para disminuir su poder (lo cual no siempre se justifica al tratarse de medidas de los adversarios que tratan de minar con efectos no políticos), encontraríamos que surge la necesidad de vetar parcial o totalmente las leyes que provienen del poder legislativo. En el pasado, el sistema de mayoría evitaba ese tipo de decisiones que ahora se ven como parte de medidas autoritarias, pero sin embargo ahí emerge el principio de gobernabilidad que requiere de afinarse y desarrollar más. Esto nos remite al problema de las alternancias acotadas y a la escasez de mecanismos por los cuales puedan superarse las diferencias entre un Ejecutivo que pretende gobernar y una oposición que no busca negociar sino limitar.

Las formas de comportamiento político con respecto al centro político nacional (leal-subordinado-conflictivo)

El desarrollo de un esquema que permita determinar con mayor detalle las características de cada alternancia se encontraría en la forma como llegan al poder los gobernadores respectivos de acuerdo con el ambiente local, pero también calibrar el gran peso que tiene la forma de coexistencia con el centro político nacional y con el desarrollo de las medidas del gobierno federal, lo cual nos remite a determinar el grado de aceptación, de resistencia o de rechazo entre el nivel nacional y el estatal.

La capacidad de gobernabilidad de cada alternancia es la que daría las características de



algún tipo de relación con el poder nacional. Esa capacidad es tanto con respecto al presidente de la República como con respecto a los adversarios locales. La interacción entre gobernantes y gobernados y entre capacidades de gobierno y demandas políticas de gobierno nos lleva a la tensión que existe entre las dos partes y al gobierno como productor de decisiones políticas y encargado de su ejecución y su capacidad para estar a la altura de los problemas a resolver. Aquí se incorpora una relación entre democracia y la capacidad de estar a la altura de los problemas a resolver.

Para tratar este punto debemos sopesar primero el hecho de que el sistema de control y mediatización del PRI no es desmontado de manera total ni permanente, en especial en lo relativo al ámbito municipal sobre todo en aquellos más atrasados y predominantemente agrarios de corte tradicional. Ahí las formas de representación de cacicazgo pueden actuar hasta llegar a influir de manera decisiva en donde se procesan las políticas estatales e incluso se pueden expresar como coaliciones prácticamente inalterables en el tiempo. Inclusive tenemos el caso de municipios que en tres elecciones consecutivas no cambian de signo y votan de manera consistente por los candidatos del PRI. Esta dinámica es la que determina las formas de coexistencia del nuevo gobierno con la coalición *priista* semifracturada.

Revisando la literatura para explicar esos modelos de corte leal, subordinado o conflictivo, podrían considerarse los trabajos de Flisfisch (1991) quien habla de que existe en la democracia una tendencia inherente a la disminución de la gobernabilidad pues se trata de un problema de desempeño gubernamental a través del tiempo, lo que plantea dos aspectos:

- a) La desincronización o desajuste entre la periodización política a las temporalidades de los juegos políticos entre partidos.
- b) La posibilidad efectiva de la alternancia que introduce un grado importante de incertidumbre respecto de los resultados sucesivos de los juegos políticos entre partidos.

Ambos rasgos están presentes con diferente intensidad en cualquier orden político democrático y tienden a afectar el desempeño, de manera que la respuesta al desequilibrio

imperante es manipulado en forma de rechazo (en términos de conflicto) o en forma de asimilación (subordinada o leal).

Ahora bien, considero que el tipo leal se expresa como proclive a la negociación y paulatina influencia en la administración pública. El subordinado es el que establece una negociación limitada y de coexistencia entre lo viejo y lo nuevo. Finalmente, la forma conflictiva es donde el sistema no tiene capacidad para institucionalizar y canalizar los intereses en pugna, estos se expresan en forma de choques y pugnas que hacen de la gobernabilidad democrática una gran ficción.

Importancia de las fuentes de información

Al abordar en particular tres gobiernos estatales de alternancia entre 1991 y el año 2000 (Guanajuato en 1995, Jalisco en 1995 y Zacatecas en 1998), el investigador se encuentra ante el problema de clasificar y evaluar las posibles fuentes de información, más aún el tema de quienes ofrecen los datos se mezcla con la metodología aplicable al caso o casos que se busque comparar. De esta manera resulta determinante indagar sobre la combinación de elementos que tienen que ver con lo que en los marcos de cada estado denominaríamos la generación y distribución de información que incide sobre democracia, gobierno y retos de la gobernabilidad.

Estos elementos son manejados desde diferentes puntos de vista por los actores involucrados en el medio local y que tienen presencia en la estructura de poder. Por ello se requiere cotejar con suficiente evidencia empírica la construcción de problemas a tratar y de los temas que surgen a lo largo de la vida de gobierno.

Por ejemplo, el marco de las entrevistas y de la información oficial en un principio pueden ocupar la atención privilegiada; pero el problema que se presenta es que no se puede abordar por igual a cada actor dados sus atributos claves (desempeño como gobernador(es), diputados y dirigentes de partidos, como los más significativos). No obstante, es posible establecer la combinación de la calidad de cada informante que daría luz a alguna de las características más notables de cada entidad.

Con respecto a la información considerada como oficial, en estos casos proviene no sólo de lo que son los informes anuales de gobierno, de la promulgación de leyes y reglamentos en los periódicos oficiales estatales, pues también se vuelve central los datos aportados por las instancias encargadas de organizar y vigilar los procesos electorales (normalmente denominados institutos o consejos estatales electorales) y que debido a la característica del régimen reproducen las características del Instituto Federal Electoral, central para establecer el arranque de la gobernabilidad democrática.

Al poner énfasis en las características de los protagonistas en diferentes esferas en el campo de lo público es posible acercarse por la vía de las entrevistas a diversas personalidades del medio local. En principio es deseable obtener la información de los principales protagonistas: los gobernadores en funciones, pero esto es prácticamente imposible; no obstante, si bien estos tienen la visión de conjunto, puede resultar fiable la visión de quienes operan en forma directa con los problemas tal y como lo hacen los secretarios de estado, en particular aquellos encargados de las finanzas públicas. Las fuentes hemerográficas con respecto a las alternancias resultan clave pese a que normalmente son poco objetivas. Éstas no pueden soslayarse independientemente de los atributos conferidos por grupos de interés, debido a que los medios adquieren otra dimensión en el proceso alternativo. Pero es claro que no es posible controlar y encauzarlos al campo de la comunicación racional y objetiva en los marcos de la construcción de un nuevo orden que pretende ser democrático.

En esos ámbitos la información se divide en testimonios cruzados de diferentes actores que se convierten en informantes clave; ahí destacan quienes se convierten en los adversarios políticos desplazados del poder gubernamental y que suelen ser rescatados por los medios de comunicación; estos, con todo el sesgo que pudieran tener, son emisores privilegiados y permiten evaluar hacia dónde se orientan los intereses de los medios de comunicación.

Si esto se vincula al tema del manejo de la información como directamente relacionado con la imagen de los gobiernos de alternancia, nos ayuda a entender las limitaciones a las

cualidades en la construcción de valores y de objetivos centrados en algunos temas nuevos que aparecen ahí (por ejemplo la transparencia y la rendición de cuentas) lo que da un resultado interesante acerca de cómo se recompone el poder de aquellos actores que fueron desplazados en el uso de los recursos públicos. La información de ese nivel no sólo es local sino también de corte nacional lo cual genera un punto de comparación de puntos de vista. Se da el caso de temas que en el medio local reciben una prioridad y en la prensa nacional se privilegia otros detalles que pueden llegar a ser complementarios pero nunca llegan a sustituir los datos locales.

Otros actores clave en el ambiente local resultan ser los líderes de partido en las legislaturas, su gran capacidad de gestión e influencia es central para coordinar la capacidad de los partidos políticos; en el caso de los dirigentes de partidos políticos y los funcionarios electorales tienen su propia percepción sobre cómo construir un sistema democrático y son complementarios con los testimonios de miembros de las direcciones de los partidos políticos estatales.

Conclusiones

La interacción entre gobernantes y gobernados, así como entre capacidades de gobierno y demandas políticas, nos lleva a la tensión que surge cuando el gobierno queda sólo como productor de decisiones políticas y naturalmente como encargado de su ejecución. En estos ambientes se incorpora una relación entre democracia y la capacidad de estar a la altura de los problemas a resolver, de manera que el tema de la gobernabilidad se vuelve central para determinar los cambios de la forma autoritaria ya que los gobiernos de alternancia buscaría relacionar democracia y desempeño gubernamental sin utilizar los recursos con fines de lealtad política.

Una de las características que atentan contra el cambio democrático y la superación del autoritarismo la constituye el ambiente de conflicto que en parte es propiciado por la situación de gobierno dividido y a la ausencia de una mayoría acorde al partido del gobernador. Ahí al parecer es donde



el sistema no puede tener capacidad para institucionalizar y canalizar los intereses en pugna, estos se expresan en forma de choques y pugnas que hacen de la gobernabilidad un proceso incompleto y de difícil construcción.

Sin embargo, la capacidad desarrollada por las alternancias subnacionales son clave en la comprensión del proceso de liberalización nacional que al parecer ha llegado también a un punto máximo de desarrollo.

Referencias

- Cavarozzi, M. (1997). Consolidación democrática y orden político en América Latina después del ajuste económico. México: IFE.
- Downs, A. (1992). Una teoría económica de la democracia. Madrid: ed. Ariel.
- Flisfisch, L. (1889). La política como compromiso democrático. Madrid, ed. SXXI.
- Garretón, M. (2002). “La transición a la democracia: la experiencia latinoamericana”. Instituto Federal Electoral. Disponible en red: www.agoranet.com.mx
- Lindblom, C. (1999). Democracia y sistema de mercado. México: ed. FCE.
- Nohlen, D. (2003). Desafíos y tendencias de la democracia electoral contemporánea. México: Seminario de la Red Mundial de Organismos Electorales.
- Prezerworski, A. (1999). “La democracia como resultado contingente de conflictos” en Jon Elster y Rune Slagstad, Constitucionalismo y democracia. México: ed. FCE.
- Sen Amartya, S. (1999). La democracia como valor universal. Disponible en red: www.cehlider.org/visionario.
- Documentos institucionales
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe del año 2002, spi.