



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

LA CONDICIÓN DEMOCRÁTICA TRANSICIONES Y CAPACIDADES DE GOBIERNO

TESIS QUE PARA OPTAR AL TÍTULO DE
LICENCIADO EN POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA:

PABLO JAVIER ESTRADA RODRÍGUEZ

DIRIGE

DRA. MARÍA FERNANDA SOMUANO VENTURA

MÉXICO, D.F.

ABRIL DE 2010

~ ÍNDICE ~

INTRODUCCIÓN	
Transiciones a la democracia y capacidades de gobierno	2
CAPÍTULO 1	
La transición colectiva y la democracia del sistema	13
Transición a la democracia, capacidades y el sistema político-administrativo	15
Transiciones a la democracia y las relaciones de poder	23
Democracia y las capacidades del sistema	36
Transición y capacidades	48
CAPÍTULO 2	
Transición, ausencias y la democracia mexicana	52
Las perspectivas para el cambio	53
Entre una “Revolución” y el Antiguo Régimen	64
¿Una democracia de ausencias?	75
CAPÍTULO 3	
Las afinidades democráticas	89
Guanajuato	92
<i>La elección de 1991 y la “transición pactada”</i>	96
Distrito Federal	106
<i>Partidos, participación ciudadana y democracia institucional en el Distrito Federal</i>	112
Guerrero	121
<i>Elecciones y democracia en Guerrero</i>	128
CONCLUSIONES	
Una democracia inquietante	138
ANEXOS	153
BIBLIOGRAFÍA	157

para mi mamá y mi abuela

~ INTRODUCCIÓN ~
TRANSICIONES A LA DEMOCRACIA Y CAPACIDADES DE GOBIERNO

A finales del siglo XX, si bien no se puede hablar de una tendencia generalizada en toda la región, al menos sí se observan varios casos en Latinoamérica en los que las recientes prácticas e instituciones democráticas se han debilitado, llevando incluso a que el Estado pierda sus capacidades esenciales para mantener el control y la gobernabilidad en el territorio nacional. Scott Mainwaring¹ apunta que los síntomas de esta crisis son, primero, la emergencia de políticos que se presentan como alejados de los mecanismos tradicionales de representación y articulación de intereses, o de los partidos políticos y la “clase política existente”, a quienes se acusa de ser los causantes de los problemas nacionales, y, segundo, por medio de constantes ataques y manipulaciones a los partidos y al congreso y el debilitamiento, aun colapso, de las instituciones y organismos de representación.² La consecuencia más notable de este esquema, continúa Mainwaring, es que la suma del mal desempeño administrativo del gobierno para solucionar los problemas nacionales —crisis económicas, delincuencia, o pobreza en sus diferentes tipos— y la percepción de los ciudadanos de altos niveles de corrupción entre los políticos que toman las decisiones y los funcionarios que las ejecutan minaría la confianza en las instituciones democráticas. Esto, a su vez, aumenta la atracción de la sociedad por opciones políticas que tengan como

¹ “The crisis of representation in the Andes”, *Journal of Democracy*, 17 (2006), pp. 13-27. Todas las referencias posteriores a Scott Mainwaring en este párrafo son de este artículo.

² Confróntense Martín Tanaka, “From crisis to collapse of the party systems and dilemmas of democratic representation: Peru and Venezuela”, en Scott Mainwaring *et al.* (eds.), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, Stanford, University Press, 2006, pp. 47-77, y Kurt Weyland, “Populism in the age of neoliberalism”, en Michael Conniff (ed.), *Populism in Latin America*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press, 1999, pp. 172-190 (especialmente pp. 183-184).

prioridad volver al orden y devolver al Estado sus capacidades para alcanzar los objetivos básicos de gobernanza, ley y seguridad antes que el mantener el respeto por la representación, el Estado de derecho u otras instituciones típicas de los regímenes democráticos³. La propuesta con la que concluye Mainwaring es que el aumento de las capacidades estatales debe estar en el centro de los programas actuales de reforma; un Estado capaz que proteja los derechos de los ciudadanos satisfará sus necesidades, al mismo tiempo que ellos le darán su confianza y aumentará la legitimidad del régimen.⁴

De la idea anterior emerge una pregunta, que será central en este trabajo. ¿Cuál es la relación entre un cambio de régimen (especialmente desde uno autoritario a uno democrático) y sus capacidades (los recursos instrumentales, de representación y

³ Al menos en un primer vistazo, las encuestas de opinión reflejan esta tendencia de desencanto o de una satisfacción parcial con la democracia (*Informe – Resumen Latinobarómetro 2004. Una década de mediciones*, Santiago, Corporación Latinobarómetro, 2004, p. 23). A la pregunta de si se estaba “muy satisfecho” o “más bien satisfecho” con la democracia, el promedio de personas que dijeron que sí en Latinoamérica fue de 29%, sólo 2% más que diez años antes. Este cuadro no es constante ni en el tiempo ni en el espacio, pero la imagen general se mantiene. Por ejemplo, el punto más alto de satisfacción con la democracia en toda la región se obtuvo en 1997, con 41%. Los países donde más ha caído la satisfacción con la democracia, en ambos casos casi de manera constante, son Perú, una baja de 21% (28% de satisfacción en 1994 frente a 7% en 2004), y Ecuador, con un descenso de 20% (34% en 1994 y 14% diez años después); donde más ha aumentado la satisfacción con la democracia, en ambos casos con una curva en forma de “U”, es en Colombia, con un incremento de 14% (16% frente a 30% en el mismo periodo, con un punto más bajo en el año 2001 con 7%), y en Chile con 13% más (27% frente a 40%, también con el punto más bajo en 2001 con 23%). Para México, la curva tiene forma de “U” invertida: en 1996 la satisfacción era de 11%, se llegó a un pico en 2000 con 36% y para 2004 descendió a 17%. Para explicar las variaciones en cada país habrá que tomar en cuenta variables tanto políticas (desarrollo y resultado de elecciones nacionales, por ejemplo) y económicas (crecimiento, distribución del ingreso o nivel salarial); en cualquier caso, los datos parecen confirmar la idea de que el apoyo a la democracia es más bien volátil y que, por lo tanto, está a “merced de eventos contingentes” (Alan Knight, “Democratic and Revolutionary Traditions in Latin America”, *Bulletin of Latin American Research*, 29 (2001), pp. 147-186 [p. 179]).

⁴ El problema es cercano al que se refería Samuel Huntington en los años sesenta como condición necesaria para llegar a un mínimo orden político en los países recién independizados, en vías de construcción del Estado o, sobre todo, que pasaban por procesos de grandes cambios sociales que provocaban la movilización de nuevos grupos a la política. Los países latinoamericanos que salen de un régimen autoritario tratan de llegar a un “nivel de desarrollo institucional”, entendido como el conjunto de recursos legales, económicos y materiales que tiene el Estado para llegar a decisiones sobre políticas y ejecutarlas, y a un “nivel de desarrollo social”, es decir, la secularización y racionalización de la autoridad pública, de la vida pública, la diferenciación de grupos y de estructuras sociales, y la inclusión de nuevos grupos sociales en la vida política por medio de la participación —ambas variables que menciona Huntington— para tratar de lidiar con las tensiones que surgen normalmente en cualquier caso de transición política. Véase *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968, pp. 4-35.

burocráticos con los que se diseñan políticas, se generan consensos alrededor de ellas y se asegura su ejecución)⁵? Dicho de otra forma, ¿por qué y cómo una transición de régimen afecta las herramientas que tiene el sistema político-administrativo para proponer, tomar y ejecutar decisiones? Entonces, la hipótesis que elaboraré y que intentaré demostrar es que la forma en la que ocurre la transición de régimen tiene una influencia directa sobre las capacidades del sistema, al mismo tiempo que el uso y tipo de capacidades permitirá que se consolide un régimen democrático. Para ilustrarlo, me valdré de cuatro estudios de caso: la transición nacional mexicana y en tres estados del país. Las aportaciones más relevantes del trabajo serán tres. Primero, el análisis de los factores que determinan el camino que toma la transición desde un régimen autoritario. Segundo, y como núcleo de la investigación, el establecimiento de un vínculo entre un camino particular en la transición y las capacidades del nuevo régimen. Tercero, el estudio de los procesos de democratización en tres gobiernos subnacionales.

La relación entre las dos variables, transición y capacidades, no es necesariamente obvia a primera vista. En primer lugar, por la complejidad de los procesos de cambio político. Una transición hacia la democracia puede decirse que se da en tres niveles de actores: la clase política y tomadora de decisiones (que se vuelve una poliarquía),⁶ las estructuras administrativas (es decir, la administración pública, que tiende a descentralizarse y buscar autonomía frente a un control politizado)⁷ y la sociedad (que

⁵ Desarrollaré estas definiciones en el siguiente capítulo.

⁶ Que quiere decir, como mencioné arriba, la liberalización de la oposición política y la inclusión y participación en los procesos y resultados políticos de la mayor parte de la sociedad. Véase Robert Dahl, *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1971, pp. 1-16.

⁷ No se puede decir que los cambios por los que pasa la administración pública en una transición a la democracia sean los mismos en todos los casos. Hay que considerar, primero, que los cambios no fueron espontáneos, sino resultado de reformas deliberadas o ajustes conscientes y, segundo, que éstas se dieron en un contexto de crisis económicas agudas que imponían nuevos problemas y pedían nuevas capacidades para solucionarlos. Por esto, las razones que impulsaban las reformas estaban (y, aún hoy, están) muy relacionadas

intenta diferenciarse en su interior y de las autoridades públicas mientras construye y se inserta en los mecanismos de articulación y representación de intereses, ya no como individuos aislados o masas sino como ciudadanos organizados).⁸ El conjunto de estos tres actores, sus recursos y las relaciones entre ellos es lo que llamaré el sistema político-administrativo.

Es en el sistema político-administrativo donde se lleva a cabo una transición. Ésta se encuentra en función de, en general, los alcances y límites del conjunto de instituciones y los comportamientos que inhiben y limitan (un nivel “macro”) y de los intereses, recursos y decisiones de actores particulares (un nivel “micro”). ¿Cuáles son las implicaciones más importantes de una transición hacia la democracia para el sistema político-administrativo? En general, que las relaciones y reglas alrededor del poder que se usaban en el régimen autoritario ya no tienen vigencia. Para empezar, los actores políticos se encuentran con un nuevo ambiente: partidos políticos en competencia y una renovación en el sistema de partidos, autonomía de los poderes legislativo y judicial, de los gobiernos subnacionales y de sindicatos o grupos de interés. Además, todos los anteriores se vuelven actores con intereses propios y legítimos con quienes, forzosamente, habrá que negociar las decisiones

con la eficiencia y los costos notablemente económicos de los aparatos del Estado. Pero en algunos países se ha reducido el tamaño del Estado, en otros se ha ampliado, mientras que en unos más se ha cambiado la forma de intervención dejando más o menos constante la talla de las estructuras administrativas; entonces, realmente no se puede hablar aquí sino de tendencias generales. Sobre la reforma al sector público, desde un punto de vista teórico y práctico, véanse OECD, *Modernising Government. The Way Forward*, Paris, OECD, 2005, pp. 18-23, y Luis Aguilar, *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006, pp. 14-20.

⁸ La relación entre los cambios que vive la sociedad y los procesos de democratización es esencial, porque el régimen político que resulte necesita que los ciudadanos participen activamente en él para sobrevivir. Sin embargo, quedan algunas preguntas, principalmente de tipo causal: ¿quién inicia el cambio, los políticos que, al liberalizar la oposición, permiten la organización de la sociedad, o ella misma, que ejerce presión sobre el grupo en el poder aumentando los costos de mayor represión? En cualquier caso, es condición necesaria que la sociedad intervenga en la política, y para ello, que se organice según diversos criterios de diferenciación ya sea en partidos políticos o en organismos no gubernamentales. Recientemente, este esquema de relaciones se ha caracterizado como uno de los elementos básicos de la gobernanza (Luis Aguilar, *op. cit.*, pp. 35-136). Sobre los cambios sociales en las democratizaciones véase Ilán Bizberg, “El sindicalismo de fin de régimen”, *Foro Internacional*, 43 (2003), pp. 215-224 (pp. 215-248).

en asuntos públicos y su ejecución.⁹ Finalmente, hay un conjunto de medios compartidos que permiten articular las nuevas relaciones para el funcionamiento democrático del régimen y asegurar el compromiso de los actores con las nuevas “reglas del juego” y no regresar al sistema autoritario: Estado de derecho, una administración despolitizada y civil o partidos políticos, por ejemplo.¹⁰ Según este cuadro, una transición involucra un reacomodo de las relaciones de los actores del sistema político-administrativo, de sus recursos o medios de acción y, por lo tanto, una redistribución del poder por cambios en sus reglas de acceso, uso y mantenimiento.

Hay nuevos actores y reglas en la toma de decisiones. La presencia de nuevos actores en el sistema, cada uno de ellos con sus propios intereses, será una fuente de presión para que haya nuevos instrumentos para el diseño de políticas y para generar otro tipo de consensos (de forma más general, los nuevos actores buscarán que se les incluya). Las nuevas reglas de toma de decisiones también implican, para que mantener la coherencia y funcionamiento del conjunto, nuevos recursos técnico-burocráticos para aplicarlas. Por ello es que un cambio de régimen implica un cambio en las capacidades.

La segunda razón por la que el vínculo entre las transiciones políticas y las capacidades estatales no es obvia en la superficie tiene que ver con la forma en la que se distribuye el poder al interior del Estado y entre los niveles del sistema político-

⁹ Una breve presentación teórica sobre las estos actores y sus relaciones, con ejemplos del régimen autoritario de México, en Pablo González Casanova, *La democracia en México*, 2ª ed., México, Era, 1967, pp. 23-44.

¹⁰ Un análisis sobre las condiciones institucionales para que las relaciones entre los actores durante la transición y después de ésta sean democráticas está en Giandomenico Majone, “La credibilidad de las políticas: por qué es importante y cómo lograrla”, trad. de Lorena Murillo, en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004, pp. 145-153 (pp. 143-170), y en Adam Przeworski, “Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia”, en Guillermo O’Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario / 3 Perspectivas comparadas*, trad. de Jorge Piatigorsky, Barcelona, Paidós, 1994, pp. 85-100 (pp. 79-104).

administrativo. Normalmente, la teoría (inspirada en gran parte por los análisis hechos a finales del siglo XIX) ha jerarquizado a los actores al interior del Estado en un sistema de dirección: los políticos, al tomar decisiones, guían el rumbo de la administración pública; la administración, por medio de todas sus acciones, da orden y satisfacción a la sociedad; los ciudadanos, con su voto, eligen a los políticos, los legitiman y dicen cuál es el rumbo general que esperan de las decisiones sobre asuntos públicos.¹¹ Estas ideas, simples pero que ya dan una muestra clara de confusión que hay al interior del Estado sobre quién, en última instancia, tiene el mando,¹² se vuelve mucho más compleja si se incluyen discusiones teóricas del último cuarto del siglo XX. Por ejemplo, aquéllas sobre las luchas entre los políticos y las burocracias para tener influencia en la ejecución real y los resultados finales de las decisiones de la política, o la sofisticación de los mecanismos de participación política, yendo más allá del voto hasta la colaboración y cooperación entre agencias gubernamentales o subcontratadas y organizaciones no gubernamentales para diferentes tareas administrativas (desde la definición de un problema, pasando por su inclusión en la agenda de asuntos públicos, hasta la ejecución de políticas y programas para

¹¹ Véase el artículo clásico sobre la separación entre la política y la administración de Woodrow Wilson, “El estudio de la administración” (en Jay M. Schafritz y Albert C. Hyde, *Clásicos de la administración pública*, trad. de María Antonieta Neira, México, FCE – Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública – Universidad Autónoma de Campeche, 1999, pp. 73-95). Confróntese Frank Goodnow, “Política y administración” (en *ibid.*, pp. 97-102). También véase Francisco Gil Villegas, “Los fundamentos políticos de la teoría de la administración pública”, en José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 49-74.

¹² Franz Kafka, en los años veinte cuando, después de la primera Guerra Mundial, había quedado manifiesta la capacidad centralizadora de los Estados europeos para dirigir prácticamente todas las actividades de la sociedad, escribió una metáfora al respecto: “El poder en el que creo no lo ejerzo yo, sino otros, y esos otros obedecen mis deseos. Lo que, naturalmente, me resulta sólo motivo de profunda vergüenza y no me enorgullece nada. Porque, o soy su siervo, al que ellos, por un capricho me han convertido en su amo, y aun así marcharía todo bien, sería sólo apariencia, o soy verdaderamente el amo de ellos, y entonces, ¡qué es lo que he de hacer, pobre viejo inútil como yo? [...] Yo no dije que gobierno.] No, dije solamente que me considero poderoso, pero es un poder que no ejerzo. Y no puedo ejercerlo porque mis ayudantes no se encuentran aún en sus puestos y no lo estarán nunca [...] sus ojos me espían por todas partes, y yo apruebo todo y les hago gestos de asentimiento.” (*Consideraciones acerca del pecado, el dolor, la esperanza y el camino verdadero*, trad. de Adrián Neuss, Buenos Aires, Alfa Argentina, 1975, pp. 225-227).

solucionarlos).¹³ Lo que propongo es ver las capacidades confinadas no a un solo grupo de organizaciones e instituciones (la administración pública en o el Estado), sino como un de recursos instrumentales (de diseño), representativos (consensuales) y burocráticos (de implementación) que permiten a los actores políticos acceder al poder.

Esta perspectiva permite, por una parte, tener una visión mucho más amplia de las interacciones en los procesos de gobierno, sin limitarse a ver solamente a actores por separado, sino que considera centrales sus relaciones para tratar de descubrir por qué se llega a decisiones específicas de política, cómo se implementan esas decisiones y las razones por las que se llega a ciertos resultados. Por otra parte, también sugiere que, en realidad, no hay alguien que detente la capacidad última de decisión en cuestiones de política ni que haya un solo actor que se pueda decir que tiene el poder dentro del sistema político-administrativo, sino que hay que ver todo el cuadro de actores, al menos los que estén interesados en algún tema particular de política.¹⁴

¿Cuál es, entonces, la relación entre cambio de régimen y capacidades? De forma preliminar, cabe decir que las transiciones se dan a diferentes velocidades¹⁵ o ritmos en

¹³ Estos temas están desarrollados en, por ejemplo, B. Guy Peters, *La política de la burocracia*, trad. de Eduardo Suárez, México, FCE – Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999, pp. 342-396, Charles Elder y Roger Cobb, “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”, trad. de Alva Senzek, en Luis Aguilar (ed.), *Antologías de política pública / 3 Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, 3ª ed., Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 77-104, o Hugh Hecla, “Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo”, trad. de Graciela Bellón, en *ibid.*, pp. 257-284. Véase también Francisco Gil Villegas, “Los fundamentos políticos de la teoría de la administración pública”, en José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 49-74 (especialmente pp. 69-74).

¹⁴ Además de las fuentes citadas arriba, también elaboro esta idea a partir de Michel Crozier y Erhard Friedberg, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective* (Paris, Seuil, 1977, pp. 21-35) y de Gilles Deleuze y Michel Foucault, “Un diálogo sobre el poder” (en Michel Foucault, *Un diálogo sobre el poder y otros ensayos*, trad. de Miguel Morey, Madrid, Alianza-Materiales, 1981, pp. 7-19).

¹⁵ Retomo una expresión de Graciela Ducatzenzeiler (*Le présent à double vitesse politico-institutionnelle en Amérique Latine*, Montréal, Université, 2008 (mimeográfico)). Ella habla sobre los regímenes que funcionan a dos “velocidades” cuando tienen un comportamiento más bien republicano frente a ciertos grupos de interés (piden sus opiniones y les permiten participar en la toma de decisiones, usando, además, medios institucionales de representación o articulación de intereses) al mismo tiempo que toman una actitud más bien autoritaria frente a otros, sobre todo grupos sociales que no están organizados (en estos

cada uno de los niveles del sistema político-administrativo. Es decir, los cambios que implica una transición hacia la democracia en los tres niveles que he mencionado no se dan, por un lado, al mismo tiempo y, por otro, cada uno sigue su propia dinámica (impulso inicial y razones para continuar u obstáculos que se encuentren). Así, las relaciones al interior del sistema se van modificando según los nuevos recursos e intereses que están disponibles en cada nivel. Si el reconocimiento, aceptación-legitimación y aprendizaje de las nuevas relaciones no es el mismo en todos los niveles o hay diferencias sustanciales en los intereses y acciones de los actores políticos involucrados (diré entonces que hay poca armonía o coherencia, que se imprimirá en la articulación de los niveles del sistema durante y después de la transición), la consecuencia más importante es que las capacidades del sistema en su conjunto se verán afectadas y disminuidas porque no todos funcionarán de la misma manera o en el mismo sentido, además de que existe el riesgo de que todo el proceso de democratización pierda legitimidad y se vayan presentando tendencias autoritarias para recuperar el orden. Pero si, por el contrario, las transiciones son en sentidos y medidas similares en los tres niveles del sistema político-administrativo, la democratización, desde el punto de vista del funcionamiento del nuevo régimen y su legitimación, tiene más probabilidades de tener éxito. En ese sentido, a menos que se busque un mero aumento técnico en la eficiencia administrativa, no puede separarse, como Scott Mainwaring hace, una reforma que aumente las capacidades del sistema (que, como veré, no es un elemento cuantitativo, sino cualitativo) de otra que mejore los mecanismos de representación porque ambas son dos caras simultáneas de un mismo proceso: la transición desde un régimen autoritario (es decir, una redistribución de las relaciones de poder en una sociedad) y la

casos, se adopta una posición más bien pretoriana y, a veces, paternalista, entre los dirigentes políticos del régimen y los gobernados).

consolidación de nuevas capacidades (que de modo general quiere decir que en la toma y ejecución de decisiones se incluya a los actores y relaciones nuevas que aparecen durante la transición). Es decir, las relaciones de distribución del poder guardan una estrecha relación con los mecanismos disponibles para su uso. La forma en la que se dé un cambio en las relaciones está ligada con las opciones y medios de ejercicio del poder. Esta es la hipótesis que mencioné más arriba.

Así, trataré dos problemas políticos fundamentales: las acciones y los resultados de esas acciones. Las acciones estarán presentes en el estudio de las razones y camino del cambio desde un régimen autoritario a otro con miras a ser democrático, lo que se hará evidente con la redistribución de las relaciones de poder en las sociedades que sean el objeto del análisis. Los resultados de las acciones se traducirán en las capacidades del nuevo sistema político, es decir, en cómo y quiénes participan en la toma de decisiones y su ejecución usen o no los nuevos recursos instrumentales, representativos y burocráticos disponibles luego de que un sistema autoritario haya perdido vigencia (o, de otra forma, cómo queden estructuradas las reglas y recursos de atención a los asuntos públicos). Si la transición no se ha concluido o las capacidades de un sistema democrático no se han desarrollado del todo, se corre el riesgo de que los actores sociales, que seguirán teniendo problemas, busquen medios alternativos para atenderlos con lo que se minarán más las instituciones democráticas. Así, ambos procesos, la transición a una democracia y la renovación de las capacidades de un sistema, son dos caras de una misma moneda.

En ningún momento será mi intención hacer alguna especie de evaluación comparación de los procesos políticos o administrativos de un régimen autoritario frente a los de uno democrático, ni concluiré que un sistema es “mejor” o “peor” que otro, sea en términos de eficiencia administrativa o justificación ética. Acaso, una comparación

implícita en la tesis entre un sistema democrático y uno autoritario será que las capacidades dependen del grado de integración, coherencia y articulación que haya entre lo que los actores esperan hacer y recibir del régimen y los espacios que haya disponibles para obtenerlo. Un autoritarismo daría mayor coherencia al funcionamiento de su sistema a costa de callar voces; una democracia les permitiría expresarse, pero resultaría imprescindible construir instituciones que ayuden a que la pluralidad no degenera en caos. Cómo se comporten los actores ante las fallas aparentes y las respuestas que propongan ante ellas durante una transición tendrá consecuencias directas sobre el lugar al que lleve la transición (una democracia, un nuevo tipo de autoritarismo o un punto medio) y las capacidades que tenga el nuevo sistema.

El trabajo estará dividido en dos partes. Comenzaré con una discusión teórica sobre los procesos de democratización. A partir de una tipología al respecto, analizaré con detalle cómo es que la forma en la que se da la transición en general afecta las capacidades estatales. Es decir, dedicaré esta sección a desarrollar el planteamiento de la hipótesis. En la siguiente parte del trabajo haré una comprobación empírica de la hipótesis. Uno de los elementos más importantes de este estudio es que el caso no será un solo país, México, sino que incluirá gobiernos sub-nacionales. Esto da la oportunidad de explorar varias aristas nuevas sobre los procesos de democratización. Por ejemplo, se podrán observar y tratar de explicar las diferencias entre estados o regiones de un mismo país al respecto de las transiciones, y la consolidación o no de nuevos regímenes tratando de ir más allá de explicaciones que favorezcan factores económicos. De una forma más general, este trabajo ayudará a dar luz sobre las variables y los procesos que tienen impacto sobre las transiciones políticas en los gobiernos subnacionales. En el caso de México, esto es relevante porque si bien alrededor de los años sesenta el sistema político nacional, por una

parte, y los estatales, por la otra, tenían más o menos la misma estructura cerrada y autoritaria, pocos años después se encuentran variaciones notables. El autoritarismo en los estados comenzó a abrirse antes que a nivel nacional, y el tipo de régimen al que se ha llegado es distinto. La discusión en las siguientes páginas intentará enriquecer la relativamente poca literatura que existe sobre las transiciones en los gobiernos estatales en México y tratará de buscar un marco explicativo común para las diferencias en los procesos políticos. Para hablar de ello, revisaré los cambios políticos en Guanajuato, el Distrito Federal y Guerrero. El primer capítulo será la sección teórica. El segundo estará dedicado a la transición mexicana y el tercero a los casos subnacionales. Al final, presentaré un resumen de las observaciones más relevantes que permitan ver si la hipótesis de todo el trabajo se sostiene o no.

~ 1 ~

LA TRANSICIÓN COLECTIVA Y LA DEMOCRACIA DEL SISTEMA

“Yo no destruyo nada; tan sólo modifico e innovo”

Maurice Joly, *Diálogo en el infierno entre Maquiavelo y Montesquieu*

No hay un solo modelo o camino en los procesos de cambio político. Siempre interviene una gran cantidad de factores, tanto estructurales y de largo aliento como coyunturales e inmediatos, igual que condiciones del ambiente y acciones individuales, que tienen una influencia directa en la dinámica de las transformaciones políticas y en los resultados que producen. Hay estudios sobre el peso de, por ejemplo, las estructuras y políticas económicas, el entorno internacional, la cultura política o las decisiones de los líderes en los caminos y las razones de las transiciones de un régimen político a otro. En este capítulo me concentraré en analizar, desde una perspectiva teórica, sólo un aspecto de estas transformaciones: la relación entre el paso de un autoritarismo a una democracia y las capacidades del nuevo régimen.

Lo que intentaré demostrar aquí es que, al tiempo en que se lleva a cabo la transición a la democracia también cambian las capacidades del régimen, al punto en que éstas se vuelven un componente esencial de la democracia. Es decir, la relevancia de la relación entre estas variables es que ambas son dos caras (que a mediano plazo tienden a reforzarse y a complementarse) del mismo proceso: el reacomodo de relaciones de poder en un sistema político-administrativo. Las capacidades del sistema, por una parte, cambian

durante una transición a la democracia porque, al haber una redistribución del poder, se incluyen y consideran en las actividades del gobierno a actores y grupos políticos que emergen durante el cambio de régimen, cada uno con intereses propios. Las tareas políticas y de atención a los asuntos públicos, entonces, quedan compartidas y la élite gubernamental deja de ser actor único o hegemónico en el diseño, toma y ejecución de decisiones. Por otra parte, el éxito con el que el gobierno y los actores políticos asuman sus nuevas relaciones y tareas (para lo que se muestran cruciales los recursos de instrumentación de decisiones, representación de intereses y ejecución de políticas) contribuye a mantener la confianza y legitimidad en el nuevo régimen democrático por medio de la participación en sus instituciones, mientras que se neutralizan o cancelan las posibilidades de un regreso al autoritarismo.

Comenzaré este capítulo con las definiciones de los conceptos básicos para todo el trabajo: democracia, transición, sistema político-administrativo y capacidades. Después, presentaré un esquema general sobre transiciones a la democracia desde un régimen autoritario y cuáles son las implicaciones más relevantes de este proceso para las relaciones de poder entre los actores políticos. Continuaré con una exposición sobre la relación, después del momento inicial de la transición a la democracia y en el contexto de su consolidación, entre las capacidades del régimen y sus instituciones de poder. Aquí también mencionaré algunos elementos que contribuyen a la construcción de un régimen democrático. Al final, revisaré el vínculo entre la transición de un autoritarismo a una democracia y las capacidades del nuevo régimen.

TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA, CAPACIDADES Y EL SISTEMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

La democracia es uno de los conceptos en la ciencia política que más definiciones y matices ha tenido.¹ Un punto de vista constitucional, que se enfoca en las leyes e instituciones que regulan las relaciones entre los actores políticos, diría que un régimen es democrático cuando, al menos, la toma de decisiones es descentralizada y hay separación, contrapeso y equilibrio entre el poder legislativo, ejecutivo y judicial.² Otra definición considera la sustancia de la democracia, es decir, los beneficios para la vida personal que los ciudadanos obtienen del gobierno, de los que no debería excluirse a nadie.³ Desde la perspectiva de los procedimientos, su rasgo más importante es ser el régimen donde los partidos pierden elecciones en un momento determinado con la oportunidad futura de ganarlas y, en el que, además, se desconocen *a priori* los resultados electorales.⁴ Un cuarto punto de vista sobre la democracia pone el acento en la relación entre los gobernados y los gobernantes; un régimen es democrático según el gobierno dé o no respuesta a las preferencias de sus ciudadanos, a quienes considera como *pares* políticos.⁵

Una síntesis de las definiciones anteriores propone considerar a un régimen como democrático en la medida en la que “las relaciones políticas entre el Estado y sus

¹ La distinción entre tipos de democracia que presento en este párrafo está originalmente en Charles Tilly, *Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press, 2007, pp. 7-11.

² Además, se consideran varios subtipos, como los presidencialismos, parlamentarismos o semipresidencialismos. Véase el libro clásico de Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, trad. de Roberto Reyes, México, FCE, 1993.

³ Véase Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, trad. de Jorge Fernández, México, FCE, 1989, 32-44.

⁴ Adam Przeworski, *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, University Press, 1991, especialmente pp. 10-14.

⁵ Robert Dahl, *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1971, p. 1.

ciudadanos incluyan consultas amplias, equitativas, protegidas [contra la arbitrariedad, control o cooptación de algunos actores] y sean mutuamente obligatorias”.⁶ Esta definición resalta dos variables que definen a cualquier régimen político: el tipo de interacciones que hay entre los actores (como percepciones, expectativas, acuerdos, recursos de acción negociaciones e intercambios, todos ellos aspectos dinámicos, cambiantes y coyunturales, de corto o mediano aliento, del régimen) y las instituciones en las que éstas se basan (es decir, las reglas y normas en las que se estructura y enmarca el comportamiento de los actores políticos,⁷ un rasgo más bien estable y de largo aliento, pero no necesariamente intocable).

En muchos países, notablemente en los iberoamericanos y en los de Europa del Este, la democracia es relativamente una novedad; se ha llegado a ella, o se ha intentado llegar, desde autoritarismos de diversos tipos. Una transición es el tiempo que hay entre un régimen político y otro⁸ y cuyo ritmo es, en general, “una pérdida, vacío y toma del poder”.⁹ El rasgo característico de este periodo es que las reglas del régimen están en juego,¹⁰ y los actores que participan en el proceso tratan de redefinirlas o defenderlas según

⁶ Charles Tilly, *op. cit.*, pp. 13-15 (en este caso y en los siguientes, a menos que se indique lo contrario, la traducción es mía).

⁷ Retomo la definición de Douglass C. North (*Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, trad. de Agustín Bárcena, México, FCE, 1993, pp. 13 y 14) de instituciones, “las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” que “consisten en normas escritas formales así como en códigos de conducta generalmente no escritos que subyacen y complementan a las reglas formales”. Las instituciones formales, las que están codificadas en leyes publicadas, coexisten con instituciones informales, que igual son reglas de comportamiento pero que no siempre están definidas por acuerdos expresos entre las personas, sino más bien tácitos, ni publicadas en algún código, sino que se moldean por una interacción diaria y reflejan “extensiones, interpretaciones y modificaciones de normas formales, normas de conducta sancionadas socialmente y normas de conducta aceptadas internamente” (*ibid.*, p. 58).

⁸ Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, trad. de Leonardo Wolfson, Buenos Aires, Barcelona y México, Paidós, 1988, vol. 4 – Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas, p. 19.

⁹ Karl Dietrich Bracher, “Anflösung einer Demokratie: Das Ende der Weimarer Republik als Forschungsproblem“, en Arkadji Gurland (dir.), *Faktoren der Machbildung*, Berlín, Duncker und Humblot, 1952, pp. 39-98, citado por Juan Linz, *La quiebra de las democracias*, trad. de Rocío de Terán, Madrid, Alianza Universidad, 1987, p. 12 (en adelante, *La quiebra*).

¹⁰ Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, *ibid.*

sus intereses, expectativas y recursos disponibles. Como señalé arriba, las transiciones no son necesarias, inevitables ni están garantizadas en ningún sentido; el camino de un autoritarismo a una democracia es sólo uno de muchos otros posibles, como de una democracia a un autoritarismo o de un totalitarismo a un autoritarismo, por ejemplo. Pero eso tampoco quiere decir que las transiciones sean fortuitas. Más bien, el resultado final depende de las interacciones y decisiones de los actores políticos dentro de los límites que marcan, aunque no definitivamente, las estructuras y factores económicos, sociales y culturales.¹¹ Aquí investigaré cuáles son esos factores y su relación con los actores políticos.

De forma general, el camino a una democracia desde un autoritarismo tiene dos fases.¹² La primera es la instauración de un gobierno democrático, cuando el régimen autoritario se “abre”. La condición necesaria es que los líderes dispuestos a respetar las reglas básicas de una democracia por los altos costos que implicaría mantener el régimen autoritario o que haya o una ruptura en la alianza autoritaria, lo que debilita al grupo autoritario en el poder y permite la liberalización de la oposición y la inclusión de más participantes en los procesos políticos. El resultado necesario para que esta fase se considere un éxito es que los actores políticos gocen de derechos individuales y colectivos y que puedan organizarse para oponerse a las acciones del gobierno, algo que no sucedía o no estaba garantizado en el régimen autoritario. La segunda fase en la democratización es la

¹¹ Razón por la cual las teorías del juego y del caos vienen a la mente al estudiar estos procesos (Guy Hermet, “Les démocratisations au vingtième siècle: une comparaison Amérique Latine / Europe de l’Est”, *Revue Internationale de Politique Comparée*, 8 (2001), pp. 285-304 (pp. 286-287)). En la tercera sección de este capítulo, cuando hable de la caída de un régimen autoritario y la construcción de uno democrático, se verá un sesgo hacia las elaboraciones teóricas del tipo racional. Intentaré compensarlo con una perspectiva más bien institucional en el siguiente apartado, cuando trate la consolidación del régimen democrático.

¹² Guillermo O’Donnell, “Transitions, continuities and paradoxes”, en Scott Mainwaring, Guillermo O’Donnell y Samuel Valenzuela (eds.), *Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective*, South Bend, Notre Dame University Press, 1992, pp. 17-55 (p. 18).

consolidación del nuevo régimen, es decir, la aplicación de reglas democráticas en las relaciones de todos los miembros del sistema político, su estabilización o profundización por medio de la construcción de instituciones y respeto efectivos. La condición necesaria es que las ideas de igualdad de los ciudadanos y responsabilidad de los gobernantes abarquen o lleguen a temas, actores o problemas que antes seguían otros principios.¹³ El principal resultado es que para nadie será atractivo actuar bajo otro tipo de relaciones o instituciones (dicho de otros modo, se respetarán las “reglas del juego” en todos los espacios de la vida pública y nadie regresará al autoritarismo por medio de sus acciones o con intentos para cambiar las reglas).

¿En qué lugar de la esfera pública suceden estas transformaciones? Es decir, ¿cuál es el *locus* del estudio en las transiciones políticas? La perspectiva desde la que más se han revisado es la del Estado, que se define como “un conjunto de organizaciones administrativas, políticas y militares encabezadas y más o menos bien coordinadas por una autoridad ejecutiva.”¹⁴ La función cuantitativa de sus recursos legales, económicos y

¹³ Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter (*op. cit.*, pp. 20-22) definen liberalización como el “proceso de redefinir y ampliar [...] los derechos que protegen a los individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros”; democratización es el proceso por que las ideas de que “todos deben ser tratados como iguales con respecto a la formulación de opciones colectivas” y de que existe “la obligación de quienes instrumentan dichas opciones de ser accesibles y responder por igual” a quienes las formulan llegan a “instituciones políticas que eran regidas por otros principios, [...], o bien ampliadas de modo de incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones [...] o para abarcar problemas a instituciones que antes no participaban de la vida ciudadana [...]. En el texto, por simplicidad, he combinado las definiciones de O'Donnell y Schmitter, por una parte, y de Dahl (*op. cit.*, pp. 4-6), por la otra. O'Donnell y Schmitter hablan de una “segunda transición”, la “socialización” de la democracia, que alcanzaría la democratización de instituciones sociales que no controla directamente el gobierno (por ejemplo, relaciones obrero-patronales) y la búsqueda, por medio de políticas públicas, de igualdad no sólo de oportunidades sino también en la distribución de los beneficios sustantivos y materiales de gobierno (*op. cit.*, pp. 27-29). Esta “segunda” transición tendería a llevar al régimen a una democracia en la que el gobierno efectivamente considere las peticiones de los ciudadanos, como propone Robert Dahl.

¹⁴ Theda Skocpol, *El Estado y las revoluciones sociales*, México, FCE, 1984, p. 61. Otras definiciones, si bien varían en algunos puntos (por ejemplo, la de Karl Marx y Friedrich Engels en el *Manifiesto del Partido Comunista* —sin trad., México, Fontamara, 1998, p. 28— enfatiza el uso instrumental de la administración que hacen los gobernantes, mientras que la de Max Weber en *Economía y Sociedad* —2ª ed. de Johannes Winckelmann, trad. de José Medina *et al.*, México, FCE, 1964, p. 43— pone el acento en la continuidad del Estado, o la de Joel Migdal —*Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and*

humanos definiría las capacidades del Estado, es decir “la medida en la que las intervenciones de agentes Estatales en los recursos, actividades y conexiones interpersonales existentes no Estatales alteran las distribuciones de esos recursos, actividades y conexiones interpersonales, así como las relaciones entre esas distribuciones.”¹⁵ Las formas básicas en las que el Estado lleva a cabo estas intervenciones son la violencia y la coerción físicas, la obtención y administración de recursos de los habitantes de su territorio y la promulgación de leyes que estructuren las relaciones entre el Estado y otros actores sociales. Es en este lugar, la legislación y la construcción de instituciones, donde se puede plantear, afinar y matizar quiénes participan en la discusión de los asuntos públicos, cuáles son los temas y áreas sobre las que se puede discutir, cómo se discuten o de qué forma se distribuirán los resultados de esas discusiones.¹⁶

A partir de estas ideas puede sugerirse que los cambios en un régimen que va de un autoritarismo a una democracia suceden en tres niveles.¹⁷ El primero, que se refiere a la

State Capabilities in the Third World, Princeton, University Press, 1988, p. 19—, que considera también las funciones de hacer e implementar las reglas en un territorio llegando al uso de la fuerza si es necesario) están de acuerdo, explícita o implícitamente, en otras características del Estado. Por ejemplo, en que hay un conjunto, no necesariamente monolítico sino más bien variado, de organizaciones dentro del aparato Estatal; que estas organizaciones están en constante tensión por la búsqueda de su autonomía frente a los políticos electos, quienes las ven y usan como medios; que es imprescindible el buen funcionamiento de las estructuras administrativas para el mantenimiento de la existencia del Estado en su conjunto; y que se establece una relación de doble vía con la sociedad, al extraer recursos de ella y al otorgarle, como mínimo, un orden legal y seguridad física.

¹⁵ Charles Tilly, *op. cit.*, p. 16. Confróntese Richard Rose (*El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*, trad. de Eduardo Suárez, México, FCE, 1998, pp. 67-71) quien dice que con la combinación de recursos legales, económicos y humanos el Estado trabaja para desarrollar políticas y entregar resultados a la sociedad.

¹⁶ Josep Colomer propone tres elementos esenciales que distinguen los distintos tipos de instituciones políticas: quién decide, cómo se decide y qué se decide. En esos elementos están implícitos otros que he añadido en el texto (véase *Instituciones Políticas*, Barcelona, Ariel, 2001, pp. 19-25; en adelante, *Instituciones*).

¹⁷ Confróntese la propuesta de Charles Tilly (*op. cit.*, pp. 80-160, resumidas en pp. 90, 119 y 141), quien dice que el nivel de democracia que hay en un régimen político se manifiesta en que haya redes de confianza (nuevas asociaciones reconocidas públicamente, la promoción legítima de carreras profesionales dentro de la administración pública o recurrir al gobierno para la prevención o castigo de delitos), el aislamiento de las políticas públicas de desigualdades categóricas de la sociedad (por medio de la disolución de controles estatales que mantengan estas desigualdades, formación de coaliciones entre distintos grupos sociales y el aumento de la participación política), y la influencia de los ciudadanos en las políticas públicas

oposición al gobierno; su cristalización más notoria en una democracia es un sistema de reglas que definan cómo se resolverán los conflictos alrededor de las decisiones de los asuntos públicos, de forma que no excluyan *ex ante* algún punto de vista ni que se acaparen las discusiones hasta el punto de suprimirlas *de facto*. El segundo es el que considera el nivel de participación y de inclusión de la sociedad en las decisiones públicas; el elemento clave es la organización autónoma de los ciudadanos frente a los mecanismos de control del Estado y del gobierno —es decir, que los segundos no dirijan la participación de los primeros—, con el prerequisite de que haya lugares institucionales que les den lugar en, al menos, las discusiones de los asuntos públicos. Estos dos niveles son las que más se han analizado en los estudios sobre transiciones a la democracia,¹⁸ pero hay que considerar un tercero. Éste es el que incluye mecanismos de vinculación entre los ciudadanos y la actividad gubernamental más allá de los tiempos electorales; el elemento más notable es el “empoderamiento” (*empowerment*) del ciudadano, por medio de, por ejemplo, legislación sobre transparencia y acceso a la información pública gubernamental, un sistema de rendición de cuentas o un sistema profesional de carrera dentro de la administración pública, todos instrumentos que permiten tener funcionarios responsables ante sus superiores y los gobernados y contar con más y veraces insumos para participar en la solución de los problemas públicos que le interesen.¹⁹ Los tres niveles de cambio en una

(con la formación de coaliciones entre grupos en el poder y grupos otrora excluidos, disolución de redes clientelares, o ciclos de movilización-represión-negociación que amenacen la supervivencia del régimen). Más adelante, aunque no haga referencia directa a la clasificación de Charles Tilly, incluyo sus ideas de alguna forma en las elaboraciones que presentaré.

¹⁸ Véase Ilán Bizberg, “La transition vide au Mexique”, en Marguerite Bey y Danièle Dehouve, *La transition démocratique au Mexique. Regards croisés*, París, L’Harmattan, 2006.

¹⁹ Mauricio Merino llama a esta dimensión “infraestructura democrática”, ya que permite que los ciudadanos tengan mayor conocimiento y control (lo que, a su vez, permite una participación más informada y útil) sobre la actividad gubernamental (véase *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, FCE, 2003, pp. 62-68). Necesariamente habrá que hacer la distinción entre la mera existencia de esta infraestructura y el uso real que se le dé.

transición hacia una democracia pueden resumirse en una más general: la existencia de nuevos actores políticos lleva a nuevas formas de búsqueda de diseño, de consensos e implementación sobre los asuntos públicos; como su atención ya no está en manos de un solo actor o grupo de actores hay una redistribución de poder en el sistema.

En la transición hacia una democracia se alteran las formas en las que se toman las decisiones porque hay más intereses y puntos de vista a considerar, los de los actores que tuvieron entrada al sistema con la apertura del régimen autoritario. También se altera la forma en la que se diseñan, toman e implementan las decisiones. Empero, los cambios que suceden en una transición a la democracia suelen llegar más lejos que los límites, a veces difusos, del Estado. Esto puede apreciarse en el nivel de cambio político que considera la participación e inclusión de la sociedad en los asuntos públicos. En los regímenes democráticos algunos actores, como sindicatos independientes, empresarios o medios de información participan en la propuesta de temas, toma de decisiones y en su implementación. Sin embargo, no puede asegurarse que estos grupos pertenezcan o formen parte de las estructuras del Estado o del gobierno. Por eso, en el momento de hablar sobre las transiciones a la democracia, preferiré referirme al sistema político-administrativo —o, para poner énfasis en sus relaciones, haré referencia al régimen político—,²⁰ a cuyos

²⁰ Hay otras dos ventajas conceptuales en el uso del término “sistema político-administrativo”. La primera es que se evita, como sugerí arriba, una oposición implícita y poco clara entre el Estado y la sociedad. Si bien es cierto que durante los procesos de transición aparecen organizaciones dentro de la sociedad que buscan diferenciarse de la apatía o cooptación por parte de las élites gubernamentales, actitudes típicas de la sociedad durante un régimen autoritario, la colaboración en algunas esferas que se da entre estos nuevos grupos y los gobernantes durante la transición misma y en la democracia se vuelven difíciles de explicar si se mantiene esta división. Además, el término “sistema político-administrativo” reconoce que la sociedad, no necesariamente por medio de partidos políticos, participa en los asuntos públicos en una democracia. En este sentido, cabría decir que la sociedad, organizada, lucha contra la autoridad *única* del Estado en algunos temas, pero de forma que después estará dispuesta a compartirla (sobre todo, para que su voz, otrora ignorada o sin posibilidades de expresión, sea tomada en cuenta). Finalmente, al hablar de “sistema” se pone el acento en que las acciones de cada uno de sus miembros afectan a los demás y al sistema en su conjunto; es decir, se resalta el hecho de lo que une a sus miembros son sus interrelaciones. Una discusión sobre el uso del concepto de Estado en los estudios de ciencias sociales en Timothy Mitchell, “The limits of the State: Beyond statist

miembros (desde una perspectiva agregada; siempre habrá que considerar las diferencias internas) agruparé en tres niveles: el político (en los altos niveles del poder ejecutivo y en el poder legislativo), donde se toman las decisiones; la administración pública (todas las organizaciones del poder ejecutivo), que ejecutan las decisiones, y la sociedad (que incluye a organizaciones como sindicatos o grupos de interés, que no tienen la intención de llegar a poder, a ciudadanos no organizados y a organizaciones civiles populares), para quienes están dirigidas las decisiones anteriores y quienes, en una democracia, eligen a los políticos y tienen la posibilidad de proponer temas públicos de discusión y atención.²¹ El cuadro siguiente resume los niveles del sistema político-administrativo.

Cuadro 1.1 Niveles del sistema político-administrativo

Nivel	Función	Característica ideal en una democracia
Político	Toma decisiones	Es incluyente y plural
Administrativo	Ejecuta decisiones	Está institucionalizado y no impera un solo punto de vista u objetivo político
Social	Objeto de las decisiones; legitima a los otros dos niveles	Tiene mecanismos y herramientas para que sus diversos sectores influyan de manera libre e igual en los otros niveles

approaches and their critics”, *The American Political Science Review*, 85 (1991), pp. 77-96. Sobre la lucha entre algunos grupos de la sociedad y el Estado véase Soledad Loaeza, “1968: orígenes de la transición”, en *id.*, *Entre lo posible y lo probable. La experiencia de la transición en México*, México, Planeta, 2008, pp. 40-64 (especialmente pp. 52-63).

²¹ Juan Linz y Alfred Stepan (*Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1996, pp. 7—15) hablan de arenas de una democracia consolidada dentro de un Estado: una sociedad civil libre y activa (grupos autoorganizados que intentan articular sus intereses, crear asociaciones y solidaridad y defender sus intereses), una sociedad política relativamente autónoma (la organización de la clase política específicamente para oponerse al derecho legítimo de ejercer control sobre el poder público y el aparato Estatal; particularmente en una democracia elige y monitorea al gobierno), un Estado de derecho para garantizar las libertades de los ciudadanos y su vida asociativa, una burocracia Estatal que pueda ser usada por el gobierno democrático y una sociedad económica institucionalizada (es decir, normas, instituciones y regulaciones que median entre el Estado y el mercado). En los niveles del sistema político-administrativo que propongo, incluyo los equivalentes a la sociedad civil y a la sociedad política, además de hacer referencia explícita a la burocracia; la condición para que el sistema sea democrático es que se respeten las garantías y derechos de quienes participan en él. En las páginas siguientes no profundizaré en las relaciones entre el Estado y el mercado por considerarlo un caso especial de política sino, más bien, en las relaciones socioeconómicas en el sistema político-administrativo, que tienen un alcance más general.

Cabe destacar que estos tres niveles del sistema político-administrativo están presentes en cualquier tipo de régimen, democrático, autoritario o totalitario. En todos hay un grupo de políticos que toma las decisiones que afectan a la sociedad y que se sirve de un conjunto de organizaciones administrativas para hacerlas cumplir, por la fuerza si es necesario. Lo que cambia entre un régimen y otro son los medios que se usan para atender los asuntos públicos, quién participa en su discusión y quién se beneficia de las decisiones. Es decir, las relaciones entre los niveles del sistema político-administrativo. En un autoritarismo, por ejemplo, la discusión y búsqueda de consenso sobre las decisiones está restringida a pocas alternativas y a pocos actores en los niveles político y social. Cuando se implementan, se trata de mantener un control sobre el nivel administrativo para garantizar que la línea de acción efectivamente se cumpla y, con ello, se beneficie o satisfaga a aquellos miembros del nivel social a cuyos intereses convenga se guarde una discusión limitada de los asuntos públicos. En una democracia, en contraste, las fronteras entre los niveles tenderían a ser menos estrictos: el político y el social (ya no organizado desde “arriba”) participarían en la propuesta, discusión y toma de decisiones y, también se esperaría, la implementación estaría compartida entre los niveles administrativo y social. Además, no sería adecuado encontrar un ambiente de coerción para forzar a los actores a participar en el sistema porque se tiene por supuesto que hay inclusión y, por ello, todos pueden (o podrían) encontrar un beneficio en él.

TRANSICIONES A LA DEMOCRACIA Y LAS RELACIONES DE PODER

Una de las primeras implicaciones de una transición política es el cambio de las formas de interacción (especialmente las relaciones de poder) entre los miembros del sistema político-

administrativo. La aparición, desaparición de actores o impactos desde fuera del sistema político (guerras extranjeras, crisis económicas) en ocasiones se traduce en amenazas a los intereses, beneficios o recursos de control de algunos actores. Tratarán de defenderlos y, con ello, promoverán cambios en las reglas, ya no válidas, que estructuran las relaciones en el sistema. Al final, se modifica la distribución, mantenimiento y ejercicio del poder, por lo que necesariamente hay alteraciones en el modo y los medios que los actores tienen para influir en las decisiones y en el control y comportamiento de los otros miembros del sistema.

¿Cómo se da esto en el paso de un autoritarismo a una democracia? Los estudios sobre este tema suelen considerar la pregunta en dos partes, desde el punto de vista de los dos grandes grupos de actores²² que participan en el proceso y que se definen según “sus preferencias estratégicas [es decir, según las expectativas que tengan del comportamiento del otro y de los resultados que provoque esa interacción] por un mayor o menor grado de discontinuidad con el régimen existente”.²³ quienes lo apoyan y quienes se oponen a él.

²² Esquemáticamente, y por simplicidad, de momento hablaré sobre esos grupos casi como si fueran actores unificados. Sin embargo, en la realidad no lo son; siempre se presentarán en su interior sub-grupos o miembros que no estén de acuerdo con sus acciones o propósitos generales, por ejemplo. Diversas razones (expuestas en el estudio clásico de Mancur Olson, *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*, trad. de Ricardo Calvet, México, Limusa, 1992, especialmente pp. 11-61) explican que frente a estas aparentes debilidad y fragmentación el grupo no se colapse o deshaga, como el interés de alguno de sus miembros de mantener la organización en virtud del beneficio que le reporta sin importar si los otros cooperan con él o la dificultad de identificar y asilar de los beneficios de la acción grupal a individuos no cooperativos. Empero el grupo debe cumplir ciertos requisitos organizacionales para que funcione adecuadamente (es decir, que cumpla sus objetivos y tenga capacidad de influencia) en un sistema. El grupo debe tener, según Charles Tilly, cierto grado de dignidad —*worthiness*—, unidad, número y compromiso o, según Doug McAdam, miembros, estructuras de incentivos para la solidaridad, sistema de comunicaciones y líderes (véase Reynaldo Ortega, *Movilización y democracia. España y México*, México, El Colegio de México, 2008, pp. 37-50). Cambios en las reglas que estructuran las relaciones entre los actores de la transición, la aparición / desaparición de actores o impactos desde fuera del sistema, factores que sugerí antes como especie de catalizadores de la transición, pueden alterar el grado en el que se presentan los requisitos organizacionales para que los grupos de actores funcionen efectivamente, llevándolos a romperse al interior o a formar nuevas coaliciones, lo que también modifica la dinámica del proceso político.

²³ Josep Colomer, *Transiciones estratégicas. Democratización y teoría de juegos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, p. 57 (en adelante, *Transiciones*).

En general, se presentan tres estrategias para hacer frente a las presiones para un cambio de régimen: continuidad de la no-democracia (aunque se altere la composición sociopolítica del sistema al, por ejemplo, eliminar físicamente a algún grupo o neutralizar su fuerza), una reforma intermedia o una ruptura hacia la democracia.²⁴ Desde el punto de vista del grupo o élite²⁵ pro-autoritarismo, esto implica tres alternativas de acción. Primero, liberalizar un poco, pero de forma estrictamente controlada “desde arriba”, para que las tensiones se neutralicen, mantengan sus privilegios y, en general, el sistema autoritario y excluyente de beneficios siga siendo válido. Segundo, llegar a un pacto o acuerdo con la oposición para establecer juntos un nuevo conjunto de reglas en las que el grupo que apoya el autoritarismo mantenga algo de su poder o alguno de sus privilegios, al mismo tiempo que acepte el desmantelamiento parcial de las instituciones autoritarias. Tercero, abandonar el sistema debido a que, por haber sido incapaces de pensar o poner en práctica una “estrategia de salida”²⁶ frente a los retos presentados por la oposición, de forma que tuvieran alguna posición más o menos relevante en un sistema abierto al grupo en el poder, éste cae y se eliminan las instituciones del régimen y quienes las apoyan.²⁷

Las estrategias generales de los actores en la transición también se le presentan al grupo de oposición como posibles “estrategias de entrada” al sistema. Primero, aceptar una relación clientelar o de patronazgo con la élite autoritaria, de forma que reciba beneficios

²⁴ *Ibid.*, pp. 60-61.

²⁵ Se habla de élite para referirse al grupo de personas que, en virtud de su posición dentro de las estructuras de gobierno o por su cercanía con quienes gobiernan, pueden influir en las decisiones y acciones del gobierno (Karl Deutsch, *Política y gobierno. Cómo el pueblo decide su destino*, trad. de E. Suárez, México, FCE, 1976, pp. 58-62). La élite autoritaria sería el grupo dentro de la élite de gobierno que apoya el régimen autoritario.

²⁶ Esta expresión, así como “estrategia de entrada”, usada para la oposición al régimen autoritario, es de Anthony Oberschall, “Los movimientos sociales y la transición a la democracia”, trad. de Estrella Espiña, en Reynaldo Ortega (ed.), *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 23-58 (p. 23).

²⁷ Ilán Bizberg, art. cit. Véase también Albert Hirschman en *Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de organizaciones y Estados*, trad. de Eduardo Suárez, México, FCE, 1977, pp. 13-27.

dentro del régimen sin que haya mayores cambios, lo que implica su neutralización. Segundo, aprovecharse de los pequeños espacios que dé el régimen autoritario para intentar transformaciones más profundas del sistema, acaso a mediano o largo plazo, desde dentro. Tercero, rechazar participar en las instituciones o de acuerdo a las reglas de la élite autoritaria, pero tratando de derrotarlas por otros medios como manifestaciones, protestas, o con violencia, para aumentar los costos de mantener el *status quo*.²⁸

El impacto más notable que tienen los cambios anteriores en las relaciones de los actores políticos es que se altera la distribución y el ejercicio del poder, que se traduce en nuevas formas de control y de atención de los asuntos públicos. La élite autoritaria, por una parte, deja algunos de sus mecanismos de limitación de la pluralidad y de la participación²⁹ y, por lo tanto, pierde total o parcialmente algunas de las zonas en las que influenciaba las decisiones y acciones de otros actores políticos³⁰ (por ejemplo, se organizan sindicatos independientes, algunos órganos consiguen su autonomía —como los encargados de las elecciones— o pasa a manos civiles el control y dirección de las Fuerzas Armadas y cuerpos de seguridad pública). La oposición, por otra parte, toma nuevos espacios dentro del sistema político-administrativo para usarlos como recursos, es decir, como medios con los que puede influir en el diseño, toma y ejecución de decisiones, algo que no tenía durante el régimen autoritario (del que estaba excluida), o que tenía que sustituir con el aumento del costo de mantener el *status quo* (por ejemplo, con manifestaciones o boicots a las

²⁸ Todd Eisenstadt, “¿Remolinos en la tercera ola? Las transiciones prolongadas en las teorías sobre democratización”, trad. de Estrella Espiña, en Reynaldo Ortega (ed.), *op. cit.*, pp. 87-120 (pp. 95-96).

²⁹ La pluralidad y participación limitada, con un nivel más o menos bajo de institucionalización del sistema político y una movilización controlada desde arriba son las características definitorias de un régimen autoritario (Juan Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder y Londres, Lynne Rienner Publishers, 2000, pp. 159-171; en adelante, *Regimes*). En el texto resalto la pluralidad y la participación, los rasgos que acentúan las interacciones entre gobierno y gobernados, aunque después hago referencias implícitas a los otros.

³⁰ Véase Michel Crozier y Erhard Freidberg, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, París, Éditions du Seuil, 1977, p. 24.

actividades del gobierno, de forma que el régimen autoritario perdiera eficiencia, se pusiera en duda la vigencia de sus beneficios y emergiera la opción de una transición, entonces ya³¹⁾ para presionar al régimen a optar por el cambio.³² En este cuadro se sintetizan las alternativas de acción ante crisis en un autoritarismo.

Cuadro 1.2 Comparación entre opciones ante crisis y grupos políticos

	Continuidad	Arreglo intermedio	Ruptura
Pro-autoritario	Liberalizar un poco	Negociar un pacto	Salir
Anti-autoritario	Establecer relaciones clientelares o de patronazgo	Aceptar concesiones y participar en las instituciones del sistema	Búsqueda de desmantelamiento de las instituciones.



+ riesgo para los intereses de cada actor

— recursos institucionales para defender los intereses

Cabe hacer algunas anotaciones a este esquema. En primer lugar, se advierte que la distinción básica de actores en una transición, los pro y anti-régimen, no implica necesariamente una oposición entre el gobierno y la sociedad, sino que ambos tipos de actores pueden encontrarse en los tres niveles del sistema político-administrativo. Además, los procesos que llevan a la oposición dentro y fuera de la élite gobernante a pedir la liberalización del régimen son distintos, y cada uno de ellos sigue un rumbo propio de

³¹ Sobre el argumento de la pérdida de legitimidad de un régimen para explicar su caída, que sólo es válido cuando existe una alternativa preferible, véase Adam Przeworski, “Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia”, en Guillermo O’Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, trad. de Jorge Piatigorsky, Barcelona, Paidós, 1988, vol. 3 – Perspectivas comparadas, pp. 79-104 (pp. 85-88).

³² Visto de otra forma, hay una especie de intercambio de beneficios: a cambio de que la oposición pueda influir en las decisiones y acciones del gobierno, el régimen (o, más concreto, quienes lo apoyan y pagan los costos de su existencia) se beneficiará del fin de los costos de las acciones de inconformidad que provocaba el *status quo* (Anthony Oberschall, art. cit., p. 32).

forma que, aunque hay una interacción en las transformaciones por las que pasa cada nivel del sistema político-administrativo (en el sentido de que los resultados del cambio en un nivel afectan las presiones para el cambio en otro), no se observa necesariamente una correlación positiva entre ellas (en el sentido de que una apertura de la élite gobernante lleve a la oposición a presionar para entrar de lleno en el sistema o que presiones de la oposición para entrar necesariamente terminen en la apertura de la élite gobernante). Esta discrepancia se puede explicar al analizar las razones de ambos grupos de actores para buscar una transición o defender el régimen autoritario.³³ La oposición dentro de la élite de gobierno puede surgir porque algunos de sus miembros, los “blandos” (que podrían conformar un grupo que, de forma más o menos clara se oponga al autoritarismo), consideran que la experiencia autoritaria ha sido un fracaso (en términos políticos, porque resulta riesgoso continuar una lucha ineficaz contra la oposición, o económicos, porque no hubo un mejoramiento o recuperación, o hubo una crisis. En general, porque ven en riesgo los beneficios que reciben del régimen) o no encuentran espacio para satisfacer intereses particulares (como pertenecer a la cúpula más alta y tener más influencia en las decisiones de gobierno, de las que se beneficiarán), mientras que otros, los “duros” (los pro-régimen), tienen mucho que perder ante un cambio (privilegios, poder) o consideran que los fracasos del gobierno podrán superarse manteniendo el *status quo*.³⁴ En cualquiera de los dos casos, el arreglo autoritario y su garantía de otorgamiento de beneficios a algunos grupos habrá perdido vigencia. Quien quiera un cambio querrá que se le incluya en los privilegios o beneficios del régimen; quien se oponga no querrá perderlos.

³³ En una perspectiva de estudios de acción racional, esto equivaldría a las condiciones “micro” del cambio, es decir a los intereses y metas que tienen los actores. La parte “macro” incluye la estructura de los conflictos, es decir las instituciones donde suceden y la coherencia o jerarquía de metas, consideradas en conjunto y en un nivel agregado, de los actores. Véase Adam Przeworski, *Democracy and the Market*, pp. 52 y 53.

³⁴ Véase Guillermo O’Donnell y Philippe Schmitter, *op. cit.*, pp. 32-40.

De forma análoga, la oposición al régimen autoritario desde la sociedad surge porque algunos grupos de ella perciben que se atacan sus beneficios o intereses o no encuentran espacio para defenderlos. Parte de estos problemas provienen de la economía, tanto de las consecuencias de su desarrollo o desempeño “normal” a mediano y largo plazo como de las reformas o cambios que el régimen explícitamente haya propuesto. Por un lado, transformaciones en la educación, urbanización, nivel de ingresos, canales y medios de comunicación o acumulación de capital, por ejemplo, y, con ello, un cambio en las actitudes y expectativas frente al régimen llevan a que aparezcan nuevos grupos sociales, económicos o políticos, o que algunos antiguos tengan una nueva posición frente al régimen. El control desde “arriba”, con los beneficios que ello hubiera implicado, se vuelve un obstáculo. También puede ser que haya grupos sociales reprimidos o excluidos del sistema político y sus beneficios por la amenaza o los riesgos que implicaría para el *status quo* incluirlos en los procesos políticos (podrían plantear nuevos temas en la agenda pública, sumar gente a sus causas, proponer cambios o, simplemente, “reducir el tamaño del pastel”). La medida en la que las instituciones del régimen, primero, incorporen a los nuevos grupos en la élite del gobierno o puedan atender y articular sus intereses y, segundo, distribuyan los beneficios o privilegios del desarrollo económico o del *status quo* autoritario (como la posibilidad de tener una carrera política) está relacionada con la probabilidad de que se forme una oposición al régimen “desde fuera” del sistema. Un autoritarismo más incluyente y que distribuya de forma más equitativa (sin que necesariamente cambien los mecanismos de control sobre la sociedad ni que otorgue una gran apertura sobre la discusión de los asuntos públicos) tiene menos probabilidad de enfrentar una oposición fuerte, ya que los grupos anti-régimen serán neutralizados al hacerlos parte del sistema autoritario y sus beneficios; si el régimen ignora a los nuevos

grupos sociales o los privilegios se distribuyen de forma desigual, hay más *probabilidad* (es decir, intervienen otros factores, principalmente la efectividad de los mecanismos de control, institucionales o coercitivos, que tenga el régimen sobre la oposición) de que se construya una oposición que sea capaz de enfrentarse al sistema autoritario. Por otro lado, las reformas económicas que el régimen impulse también pueden generar oposición, notablemente de quienes vean afectados sus intereses o privilegios, al tener que compartirlos o al ver perspectivas inciertas de su futuro.³⁵ Como con la élite gobernante, la medida en la que las instituciones del sistema autoritario garanticen o no ataquen beneficios da una idea de su vigencia y, con ello, de la posibilidad de que haya presión para un cambio.

Es decir, en general, cuando los actores quedan excluidos de los beneficios que otorga el régimen, por lo que resulta inválido estar subordinados a su conjunto de reglas y, con ello, al grupo que diseña, toma y ejecuta las decisiones, con lo que se busca una nueva forma de influir en la atención de los asuntos públicos, es que hay un aliento para una transición política. Los intereses, recursos y la idea de “cuánto esté en juego” que tengan los actores que defiendan el cambio de régimen es una medida de la fuerza del impulso inicial de la transición.³⁶ Además, al considerar que cada grupo de actores en una transición

³⁵ La discusión sobre la formación de oposiciones a cualquier régimen “desde fuera” incluye muchos otros matices (como el papel particular de los terratenientes rurales, de los capitalistas urbanos o de las clases medias que aparecen en procesos de modernización, o las paradojas de las reformas e inclusión de nuevos grupos sociales en el régimen, que bien pueden ser sustitutos o catalizadores de más cambios) que, por razones de espacio y porque no es el tema central de la discusión que presento aquí, no desarrollo en su totalidad. Esas ideas están con mucho mayor detalle y profundidad en, por ejemplo, Barrington Moore, Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy. Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Boston, Beacon Press, 1966 (notablemente pp. 3-155, donde el autor analiza los casos ingles, francés y estadounidense, que terminaron en una democracia), Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1968 (particularmente pp. 32-39 y 362-396) y Alexis de Tocqueville, *La revolución y el antiguo régimen*, trad. de Jorge Ferreiro, México, FCE, 1996 (especialmente pp. 186-216).

³⁶ O, desde una perspectiva de acción racional, si las expectativas de éxito que tiene un actor sobre una estrategia en particular dejan de ser altas, tendrá que hacer algo para salir de la situación sub-óptima en la

tiene tres estrategias de acción (aceptar cambios menores, reformas de alcance medio y cambio radical) y que dentro de cada uno de ellos puede haber rupturas, el espectro de participantes en un proceso de cambio de régimen aumenta. Más allá de la simple división pro- y anti-autoritarismo, se tienen los duros (quienes apoyan más el gobierno autoritario), la oposición (que busca una transición), y los blandos (que quedarán satisfechos en un punto medio). En cada caso, incluso, habrá posiciones radicales y moderadas. Así, aunque los participantes potenciales hayan aumentado a seis,³⁷ no todos ellos tienen necesariamente un papel relevante en el proceso de transición en sus distintas etapas, desde la creación de la presión político-social hasta la construcción y mantenimiento de nuevas instituciones. Algunas causas de esto son el que no se den condiciones específicas para su aparición, debilidad relativa e interna (especialmente de organización), alianzas o estrategias de neutralización, eliminación o cooptación por parte de otros actores.

La segunda anotación al esquema sobre transiciones a la democracia es el peso de la élite autoritaria y, sobre todo, de sus instituciones en el camino particular que puede tomar la democratización. En general, las instituciones favorecen cierto tipo de comportamientos, interacciones o relaciones entre quienes participan en ellas.³⁸ Una razón para ello es que las instituciones, en su origen, son un intento de estabilizar, para facilitar y no perder recursos tratando de descubrir las reglas de las interacciones entre los actores del sistema político-administrativo. Si bien es cierto que esa estabilidad puede contribuir al mantenimiento de

que se encuentra. En general, las opciones que tiene son cuatro: corregir o buscar nuevos medios dentro de las instituciones formales e informales, pedir o incentivar voluntariamente cambios en las ellas desde dentro, condicionarles su apoyo desde dentro si cambian a su favor o rechazarlas y, desde fuera, cambiarlas a su favor.

³⁷Josep Colombar (*Transiciones*, pp. 64-67) propone llamarlos oposición radical o “revolucionarios”, oposición moderada o “rupturistas demócratas”, blandos radicales o “reformistas”, blandos moderados, duros moderados y duros radicales o “reaccionarios”. Cabe señalar que, si bien no exclusivamente, al menos sí más fácil o predominantemente, los duros y blandos tenderán a encontrarse en la élite autoritaria, mientras que las oposiciones tenderán a estar fuera de ella.

³⁸Michel Crozier y Erhard Friedberg, *op. cit.*, pp. 394-397.

un arreglo institucional específico, también puede representar ventanas para un cambio. Como reconoce Juan Linz,³⁹ en algunos regímenes autoritarios hay prácticas políticas que de cierta forma recuerdan a las democracias, mismas que los actores pueden aprovechar para hacer avanzar sus intereses hacia un cambio político. Por ejemplo, en un régimen burocrático-militar, donde la institucionalización es baja y se espera una fuerte represión física, la oposición no encontrará fácilmente medios de expresión, por lo que aumenta la probabilidad de que use canales extra-institucionales para tratar de expresarse, organizarse y movilizarse. En un régimen orgánico-Estatista o movilizador se favorece la comunicación (o, al menos, el contacto) entre los líderes de las corporaciones o sectores de la sociedad que estén bajo control del Estado. De esa forma, con la experiencia corporativa es más probable que los líderes de una eventual oposición encuentren canales de cierto modo directos de comunicación y negociación con la élite pro-régimen para, desde arriba, estimular una transición. Además, como los miembros de las organizaciones que sustentan al régimen tienen cierto nivel de organización por la participación que se les exige, podrían entrar en contacto más fácilmente los posibles descontentos con el régimen y organizar una oposición formal,⁴⁰ y de que pueden tener un mejor conocimiento sobre la dinámica de la participación política, lo que ahorraría tiempo de aprendizaje de nuevas prácticas, necesario al transitar desde regímenes en los que la participación era nula o muy baja. Sin que lleven

³⁹ *Regimes*, pp. 175-178. El mismo Juan Linz, con Alfred Stepan (*op. cit.*, pp. 38-54) señaló las líneas institucionales que sobre las que puede haber continuidad o en las que se puede presentar mayor contraste entre diferentes tipos de regímenes democráticos o no democráticos: pluralismo, ideología, movilización y liderazgo.

⁴⁰ Una primera y necesaria condición para la formación de cualquier grupo es que sus miembros potenciales entren en contacto (véase Patrice Mann, *L'action collective. Mobilisation et organisation des minorités actives*, Paris, Armand Colin, 1991, pp. 33-45). En el tipo de regímenes autoritarios al que hago referencia, la estructuración de las relaciones de los actores permite esto, aunque, para que la oposición logre consolidarse, hay que tomar en cuenta otras variables, como la fuerza de la represión o la mentalidad del régimen y sus corporaciones.

directamente a su destrucción, las instituciones del antiguo régimen ofrecen algunas perspectivas para el cambio.

Es decir, las tres opciones para cada grupo de actores para reaccionar ante una crisis política en el régimen autoritario no siempre se considerarán o no siempre estarán disponibles. Cuáles alternativas estén disponibles o puedan considerar los actores depende de varios elementos del arreglo autoritario:⁴¹ las instituciones (con el fomento o inhibición de algunos comportamientos dan más oportunidades o riesgos a algunas alternativas de acción), las decisiones que vayan tomando los actores (será muy costoso o riesgoso cambiar de rumbo una vez que se hayan realizado ciertas acciones) y los recursos de éstos (se analizarán las opciones cuya realización sea más realista de acuerdo a lo que cada actor pueda hacer).

Una tercera anotación se refiere a la profundidad de los cambios en una transición y a los intereses que hayan tenido los actores que promovieron su impulso inicial. Arriba mencioné tres estrategias para hacer frente a la oposición o para promover un cambio: pequeña apertura, reformas moderadas o un régimen nuevo. En cada uno de los casos, la situación es análoga: las instituciones del régimen autoritario habrán dejado de garantizar ciertos beneficios para ciertos actores, por lo que para ellos el sistema habrá dejado de tener vigencia. El objetivo de cambio de régimen será influir en el diseño o funcionamiento de las instituciones para recuperar los beneficios o terminar con algún riesgo y devolver la vigencia a las instituciones.

La estrategia que para ello se elija dependerá de la fuerza relativa de los actores y de lo que quiera ganarse o evitar perder. Puede ser que la oposición al régimen autoritario sea

⁴¹ Confróntese Barbara Geddes, "What do we know of democratization 20 years later?", *Annual Review of Political Science*, 2 (1999), pp. 115-144 (pp. 121-123).

débil, por lo que su capacidad de presión y acción será poca y el grupo en el poder podría acceder a una pequeña apertura para evitar molestias presentes y reducir las probabilidades de perder más control en el futuro. O, también, la oposición podría ser fuerte, lograr quitar al gobierno autoritario en turno, pero no realizar reformas democratizadoras o que abran el sistema. La falta de una oposición a este nuevo grupo en el poder no estimulará que se profundicen los cambios. En cualquier caso, el que haya comenzado la apertura de un sistema autoritario no garantiza que el proceso se llevará a sus últimas consecuencias con la creación de nuevas instituciones que estructuren una distribución más equitativa del poder y un acceso menos desigual a los recursos y toma de decisiones sobre asuntos públicos. Igualmente, el que haya cambios iniciales (apertura, reformas, transformaciones más profundas) en el sistema autoritario no implica necesariamente que haya una pérdida y vacío de poder que otro grupo de actores e instituciones trate de suplir. La variedad de actores dentro de los pro y anti-autoritarios permite que no en todos los casos (a menos que sucedan purgas, como al fin de la segunda Guerra Mundial y la caída del gobierno nacionalsocialista) haya una ruptura total con el pasado. Generalmente, quedarán instituciones y personalidades después de la declaratoria de pérdida de vigencia, por así llamarla, y durante la construcción de nuevas instituciones. El egoísmo de algunos actores y la falta de fuerza de organización y presión de otros pueden dejar trunca la democratización. Por eso, cabe tener cuidado con cambios políticos muy evidentes (como la salida del poder de un partido), porque no necesariamente implican el inicio o la conclusión de un proceso de democratización. Aunque quienes estén gobernando no pertenezcan al antiguo grupo autoritario, la marca de la democratización será la creación de nuevas instituciones que permitan que los actores que no pertenecen a una élite también tengan acceso al diseño, toma y ejecución de las decisiones sobre los asuntos públicos, con

lo que se establecen nuevas relaciones en el sistema. Es decir, que la atención de la política no quede sólo en manos y beneficios de unos.

De este modo, se pone en duda la validez de la idea de transición como claro contraste entre dos regímenes. O, como mencioné antes, si es el tiempo entre un régimen y otro, puede ser que casos en los que no se advierte del todo que haya una nueva distribución del poder se caractericen como transiciones largas o inconclusas, lo que da una idea de qué no se tiene (un nuevo régimen), pero no de qué sí se tiene o qué quedó en lugar del antiguo autoritarismo. De modo similar, si la transición no concluye o no se llega a un nuevo régimen, se podría decir que el proceso de cambio político en realidad no comenzó, porque las instituciones del antiguo sistema siguen de algún modo vigentes. Por esas razones, en los casos de estudio que presento en los capítulos siguientes exploraré la pertinencia de hablar de la vigencia de un sistema o arreglo autoritario particular (quiénes y cómo se benefician de él) y de “grados” de democracia (los niveles del sistema en los que haya habido cambios, y en cuáles dimensiones).⁴²

Empero, como mencioné arriba, el mero hecho de que se incluya a actores antes excluidos o ignorados por el régimen autoritario en la discusión de los asuntos públicos y las actividades de gobierno no implica ni que se establezca automáticamente una democracia ni que los problemas que hayan motivado a los actores a buscar un cambio, simplemente porque ellos ya puedan participar en los procesos decisorios, queden resueltos.

⁴² Otra forma de ver lo anterior es considerando la existencia de dos tipos de instituciones. Por un lado estarían las formales, las reglas (la legislación) que todos los actores conocerían y que para todos sería la misma. Por otro lado, las instituciones informales, las reglas (acuerdos tácitos) válidas sólo para algunos actores y en algunas circunstancias. Cuando las instituciones formales y las informales dejan de tener armonía entre sí (porque se propuso un cambio para las primeras por algún *shock* externo —crisis económica o guerra, por ejemplo— o porque las segundas ya no son las mismas debido a cambios en los intereses de los actores, a su vez impulsados por tener una situación socioeconómica distinta) y los actores dejan de tener certidumbre sobre las consecuencias de su comportamiento (especialmente si seguirán recibiendo los mismos beneficios que antes) es cuando se presiona para que haya una transición, cuyo objetivo sería hacer coincidir de nuevo ambos tipos de instituciones.

Casi podría decirse lo contrario, que hay nuevos problemas con los cuales enfrentarse con los cambios tendientes a una democracia: conciliar nuevos y distintos intereses, prioridades y actores, luchar contra la regresión al autoritarismo y, más relevante, diseñar nuevas reglas de interacción y aplicarlas. Esto quiere decir que, a partir de las nuevas relaciones de poder dentro del sistema político-administrativo, habrá que diseñar una estructura que refleje los cambios en las interacciones de sus miembros. Lo que necesariamente también se modificará son las capacidades que tenga ese sistema.

DEMOCRACIA Y LAS CAPACIDADES DEL SISTEMA

Después de que las relaciones de poder en un régimen autoritario han cambiado (en el caso de una democratización, se habrán abierto espacios y se habrá incluido a nuevos actores en la discusión de los asuntos públicos), la siguiente etapa en la transición a la democracia es la institucionalización de estas nuevas relaciones, es decir, su estructuración en un conjunto de reglas válido para todos los actores políticos.⁴³

La institucionalización de un nuevo régimen es fundamental para su consolidación (el aseguramiento de que no se regresará a otro sistema, en este caso a uno autoritario) por dos razones. Primero, porque se dan las reglas para las relaciones entre los nuevos actores que hayan surgido con la apertura del antiguo régimen, porque se establece un sistema de

⁴³ Hannah Arendt comenta que un elemento central en el éxito de, primero, la expansión y, segundo, el mantenimiento del Imperio Romano fue la celebración de tratados con los conquistados, o sea, la elaboración de una nueva ley basada en el hecho de que la relación entre los conquistadores y los otrora libres había cambiado. En otras palabras, sólo reconociendo que había un nuevo vínculo o lazo entre las dos partes ambas podían sacar provecho: Roma obtendría tributo y los vencidos la protección de la legislación y el Ejército romanos. Sin este tipo de acuerdos, como sucedió con las conquistas griegas, no se puede mantener un lazo duradero entre ambas partes, y cualquier efecto que hubiera tenido la guerra de conquista se hubiera desvanecido en no mucho tiempo (*¿Qué es la política?*, trad. de Rosa Sala Carabó, Barcelona, Paidós – Universidad Autónoma de Barcelona, 1997, pp. 117-121).

sanciones para que se respeten las reglas.⁴⁴ Segundo, porque, al encontrar que al acatar esas reglas se cumplen sus intereses (una democracia tendería a ser un sistema incluyente), los actores ya no pensarán en un sistema alternativo.⁴⁵ Las instituciones de un sistema permiten que los actores le otorguen o no vigencia, una combinación de legitimidad (la creencia de que es el mejor para alcanzar ciertos objetivos) con efectividad (los resultados de la interacción dentro de las instituciones). O, desde otro punto de vista, las instituciones definen las capacidades del nuevo sistema.

Las capacidades son los recursos con los que un régimen diseña políticas, genera consensos alrededor de ellas y asegura su ejecución.⁴⁶ Así como no se puede hablar en términos absolutos de democracia, sino de procesos de cambio político y de un continuo entre democracia y autoritarismo, tampoco será válido asegurar simplemente que un régimen es o no capaz de atender tal o cual situación pública. Entonces, se aprecian tres dimensiones de las capacidades de un régimen que dependen de las relaciones de poder entre los actores.⁴⁷

En primer lugar, los recursos instrumentales, propios del nivel político del sistema, que sirven para que los intereses de quienes están en el poder se transformen en propuestas de acciones. Son, por ejemplo, el nombramiento de algunos funcionarios de alto nivel, el

⁴⁴ Véase Adam Przeworski, *op. cit.*, pp. 15-37.

⁴⁵ Se esperaría que, por haber costos muy altos o beneficios reducidos o inciertos, los miembros del sistema no trataran de excluir a otros ni de violar las reglas para satisfacer sus propios intereses. Esto podría entenderse como la existencia de confianza en el sistema. Véase Charles Tilly, *op. cit.*, 80-96.

⁴⁶ Adaptado de Javier Corrales, "Market Reforms", en Jorge Domínguez y Michael Shifter (eds.), *Constructing Democratic Governance in Latin America*, 2ª ed., Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2003, pp. 74-99 (p. 76).

⁴⁷ Elaboré las dimensiones a partir de Lucien Nizarad, "Les dynamiques contradictoires en oeuvre dans l'administration française: un essai d'explication théorique", *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 15, 1980, pp. 571-591, citado por María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*, México, El Colegio de México, 1991, pp. 23-26

diseño del presupuesto de gastos, el arreglo de las organizaciones administrativas y el uso de los aparatos de coerción y fuerza pública.

En segundo lugar, están los recursos de representación, que vinculan a los niveles político y social del régimen y permiten que las políticas tengan la legitimidad de los actores que, de algún modo, participan en y de ellas. En general, los recursos de representación son los que permiten una participación de la sociedad en el tratamiento de los asuntos públicos y el consenso de decisiones, como elecciones, información de las acciones del gobierno o la realización de actos con el objetivo, entre otros, de organizar y movilizar a la sociedad.

En tercer lugar, se encuentran los recursos burocráticos, que operan durante la puesta en marcha de políticas públicas y son condición para ello: extracción de recursos de la sociedad, personal y cuadros administrativos calificados o estructuras administrativas racionales, por mencionar algunos (véase cuadro 1.3).

Cuadro 1.3 Dimensiones de las capacidades

Dimensión	Función	Característica en una democracia
Instrumental	Diseño de políticas	Clara distinción de poderes, autonomía de organismos especializados
Representación	Generación de consensos	Participación informada y no dirigida
Burocrática	Implementación de decisiones	Administración pública profesional e institucionalizada

Aquí hablo de dimensiones, no de tipos, de capacidades. Esto implica, primero, que los diversos elementos que conforman las capacidades de un sistema interactúan. Por ejemplo, los resultados meramente burocráticos de la actividad gubernamental (es decir, la implementación de una política) dependen, además de los recursos técnico-administrativos

disponibles, del tipo de consenso que haya llevado a la decisión (que cuente con la aprobación de los actores involucrados para que no trate de boicotarse) o del control que tengan los planeadores originales de una política sobre la toma de decisiones y su ejecución (la idea original podría diluirse, perderse o cambiar por falta de dirección, consideración de otros intereses o pobre atención en el seguimiento de un asunto público).

La relación entre las tres dimensiones de capacidades no es lineal ni constante. Es decir, la presencia de los recursos instrumentales y de representación en un sistema no cubre la falta de recursos burocráticos, por ejemplo, ni garantiza que el régimen mantenga la atención de algún asunto en particular. Si bien las tres dimensiones interactúan e, incluso, podría considerarse que se complementan (para el funcionamiento fluido del sistema sería ideal contar con una combinación de control político sobre la burocracia con los recursos técnicos necesarios para hacerla marchar; mejor aún si las acciones son legítimas e implican un consenso de los actores involucrados porque representan sus intereses), no se puede sustituir una dimensión con otra. Esto se explica (he aquí otro rasgo del término “dimensiones”) porque las capacidades y recursos de un sistema son cualitativos antes que cuantitativos. No es el número de ministerios, de apartados y capítulos en el presupuesto, de foros y comités para la discusión de asuntos públicos, de funcionarios o de impuestos (dicho de otra forma, el tamaño) en un sistema lo que muestra sus capacidades. Antes que ello, es la combinación y uso de los recursos, definidos en las leyes, lo que permite conocer cómo se articulan las relaciones e intereses de los actores en un sistema y, con ello, los alcances y límites formales de su comportamiento en las estructuras del sistema.⁴⁸

⁴⁸ Véase Josep Colomer, *Instituciones*, pp. 13-15. Otra forma de presentar esta última idea es que se abran espacios para la distribución del poder sobre los asuntos públicos (es decir, el predominio de un solo lugar para ejercer el poder es injusto), en contraste a que se redistribuya este poder para que sólo sea compartido entre más personas (lo que implica que es el monopolio lo que es injusto) o a que emerja un

¿Qué quiere decir un cambio en las capacidades de un régimen? Una primera respuesta sí es cuantitativa: un cambio en la cantidad de recursos disponibles para atender los asuntos públicos (más burocracia, nueva legislación, procedimientos diferentes, presupuesto más grande) implica un cambio en lo que se puede hacer dentro de un sistema. Sin embargo, un aumento en la talla de los recursos no se traduce necesariamente en nuevas formas de transformación de intereses en acciones, de definición de consensos o de implementar decisiones.

Del mismo modo que no hay un solo camino para llegar a la apertura de un régimen autoritario, tampoco lo hay para la construcción de instituciones y capacidades. En ese proceso, lo mismo en su dinámica que en sus resultados, se aprecia cómo los intereses, recursos, reacomodos e interacciones de los actores políticos⁴⁹ luego de la primera fase en un proceso de transición impactan sobre el nuevo orden institucional, en las capacidades del sistema político-administrativo y, en última instancia, sobre el tipo de régimen al que finalmente se llegue. Juan Linz y Alfred Stepan proponen seis contextos en los que se construyen las instituciones (en su marco más general: la constitución política) de un nuevo régimen.⁵⁰ De esta presentación, se advierte que las instituciones y actores que no hayan

nuevo mecanismo de ejercicio del poder que, igualmente monopolizado, reemplace al existente (lo que equivaldría a decir que el predominio y el monopolio del poder son injustos). Más detalle sobre esta perspectiva en Michael Walzer, *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*, trad. de Heriberto Rubio, México, FCE, 2001, especialmente pp. 17-43 (p. 26).

⁴⁹ Cfr. Michel Crozier y Erhard Freidberg, *op. cit.*, 391-394.

⁵⁰ Primero, cuando la constitución se crea todavía dentro de un esquema no democrático, donde sus líderes mantienen sus dominios de control sobre el resto del sistema político-administrativo y dificultan los procedimientos de enmienda a la constitución y leyes existentes; la transición no se completará sino hasta que se eliminen los poderes no democráticos. Segundo, el caso en el que una constitución propone reglas de toma de decisiones muy elaboradas, poco claras o confusas, por lo que se discuten más éstas que temas de política; así, la constitución tendrá consecuencias desestabilizadoras y paralizantes. En tercer lugar, cuando hay un gobierno provisional con una constitución que mantiene *de jure* poderes no democráticos; la transición no se puede completar porque la ley mantiene elementos no democráticos que impiden avanzar hacia un nuevo régimen. En cuarto lugar, cuando se utiliza una constitución creada en un ambiente restringido que refleja las instituciones y fuerzas no democráticas *de facto*; aunque la constitución sea formalmente democrática, una asamblea restringida, por ejemplo, impedirá la consolidación de una democracia. Quinto, la restauración de

salido con el primer golpe al antiguo régimen y los recursos que tengan los diferentes actores para mantener, defender o aumentar sus intereses y beneficios frente a otros miembros del sistema político-administrativo y, por lo tanto, ejercer influencia sobre el sistema en su conjunto,⁵¹ son las variables más relevantes que guiarán el proceso de construcción de las nuevas instituciones y la definición de quién, cómo y en cuáles espacios puede participar en el sistema. ¿En qué medida las nuevas instituciones indican el grado de democracia presente en el sistema?

Así como los niveles del sistema político-administrativo son comunes a todos los tipos de régimen, lo mismo las dimensiones de las capacidades. Siempre se buscan recursos para transformar intereses en decisiones y políticas, siempre se usan recursos para generar consensos y siempre se necesitan recursos para implementarlas. De nuevo, la diferencia entre regímenes está en quién y cómo participa en las instituciones que formalizan las capacidades. En los regímenes no democráticos sólo se consideran algunos intereses (sistemáticamente se excluyen otros), los consensos son forzados (la representación es artificial) y la posibilidad de intervenir en los procesos políticos y la implementación quedan en manos de un solo grupo. En cambio, la condición para que las capacidades de un régimen se consideren de estilo democrático es la combinación de la inclusión de actores e intereses, su organización autónoma frente a los mecanismos de control del Estado y la

una constitución democrática previa; aunque se evitan debates potencialmente divisivos, los dos problemas más importantes que puede traer son, primero, que luego de las alteraciones políticas que provocó el autoritarismo se compruebe que un nuevo arreglo democrático, distinto al que se quiere restaurar, es más adecuado para la consolidación de la democracia y, segundo, que se intente ignorar las instituciones y actores del viejo régimen al sugerir que no tuvieron papel alguno en la caída del autoritarismo, por lo que puede quedar latentes la amenaza y las fuerzas que permitan el regreso a un régimen no democrático (*op. cit.*, pp. 81-83).

⁵¹ En una democracia consolidada, la fuerza cada nivel del sistema político-administrativo y de cada actor que participan en ellos se encuentra, acaso contrarresta y balancea, con la de los otros, de modo que no es posible que un nivel o actor tome el control de todo el sistema. Sobre la defensa de las posiciones de los actores dentro de un sistema véase Michel Crozier y Edgard Friedberg, *op. cit.*, pp. 41-46.

disponibilidad de información o insumos para participar en la atención de asuntos públicos. Las instituciones que, con esa triple condición, se construyan para la atención de los asuntos públicos tenderán a ser democráticas. Si las instituciones no llegan a las tres dimensiones del sistema, la democratización será parcial y el grado de democracia, bajo.

En la dimensión instrumental, por ejemplo, la separación o descentralización vertical y horizontal de poderes y la autonomía de algunos organismos como el banco central, las autoridades electorales o las encargadas de la protección de los derechos humanos son indicios de capacidades democráticas. Ello permitiría que quienes diseñan las políticas en un área específica cuenten con un ambiente más adecuado de trabajo al no depender totalmente de una sola figura (como el presidente) que se considere como la única voz aceptable y cómo único interés a considerar en la atención de los asuntos públicos.⁵² En la dimensión de representación, los recursos que tenderían a fortalecer una democracia son aquellos que permitan más espacios de participación no dirigida e informada de la sociedad en los asuntos públicos, como la realización de elecciones libres, debates y discusiones que efectivamente tengan impacto en el diseño y toma de decisiones o la transparencia y rendición de cuentas.⁵³ Y en la dimensión burocrática, los recursos que contribuyen a la

⁵² La relación entre descentralización, entendida como la antítesis de una toma de decisiones en una estructura burocrática monolítica, y democracia o democratización se ha discutido desde, al menos, el siglo XIX. Para algunos, la descentralización y cierto grado de independencia o autonomía entre las estructuras burocráticas y los centros de toma de decisión contribuye a la democracia porque representa una defensa contra la autocracia. Para otros, la descentralización es compatible con regímenes democráticos y con no democráticos; además, una descentralización puede llevar a la formación de oligarquías y a la dispersión del control sobre las estructuras burocráticas y de toma de decisión (véase Francisco Gil Villegas, “Descentralización y democracia: una perspectiva teórica”, en José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 337-373). Para evitar estos riesgos es importante tener algún tipo de vigilancia mutua (y, acaso, sanción) entre las burocracias y centros de toma de decisión, además de entre los niveles del sistema político-administrativo.

⁵³ Lo que no quiere decir que el gobierno y los ciudadanos van a participar de forma igualitaria y como pares en los procesos de políticas. Hay que ofrecer a los actores “los incentivos idóneos para que reconozcan que el problema tiene identificación social, que los concierne y afecta, por lo que es razonable concurrir, compartir y cooperar entre ellos y con el gobierno en su cura” (Luis Aguilar, *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006, p. 97).

democratización del sistema son los que aseguran que el grupo en el poder no cooptará a la administración pública: servicio profesional de carrera, personal calificado o comprensión del funcionamiento de los órganos administrativos.⁵⁴

La relación entre las dimensiones de las capacidades es, entonces, un factor que explica el desempeño político-administrativo de un régimen (en el sentido de que se tomen decisiones —que la discusión de los asuntos públicos llegue a propuestas de acción, y no se quede sólo en la realización de diagnósticos— y que puedan aplicarse). Así como no puede hablarse en términos absolutos de que hay o no democracia en un sistema, tampoco podría hacerse lo propio con el tipo de capacidades, al considerarlas sólo democráticas o sólo autoritarias. Puede ser, por ejemplo que en un sistema haya recursos para generar un consenso de estilo democrático alrededor de una política (es decir, que haya información sobre sus alcances y cómo se espera que funcione y que haya habido discusiones en alguna medida abiertas a varios grupos sociales y puntos de vista) pero, al mismo tiempo, esta

⁵⁴ Gran parte de las reformas administrativas de los últimos años se han basado, en algún grado, en las propuestas de la llamada Nueva Gestión Pública (o *New Public Management*), que, de forma simplista, dice que los cambios en las estructuras burocráticas deben considerar como criterio central la eficiencia y racionalidad económica (la Nueva Gestión Pública tiene parte de su origen en las crisis económicas mundiales de los años ochenta), esto es la relación entre los costos y los beneficios de la actividad administrativa. Una aplicación algo literal de tal idea llevó a que se redujera drásticamente el tamaño del Estado, limitando sus alcances y deshaciéndose de algunas de sus estructuras, subcontratando o vendiéndolas (esto cumple con requisitos liberales, que sugieren menos espacio de intervención gubernamental, pero no necesariamente democráticos). Una versión más moderada sugiere que se haga una gestión más cuidadosa de los recursos económicos y humanos de la administración pública, de forma que, más que ahorrar costos reduciendo la talla del estado, se cuide que no se malgaste el dinero ni el personal. Herramientas como un sistema profesional de carrera (algunos de cuyos elementos son la contratación y ascenso basados en el mérito y, no a partir de criterios amiguistas, o la elaboración de una relación de los puestos que existen en las burocracias para conocer qué hace quién y cuanto gasta) o la rendición de cuentas horizontal (que abre la “caja negra” y permite saber qué sucede con el dinero que se asigna a las burocracias, idealmente castigando si se mal usa o recompensando si se utilizó adecuadamente —la forma y pertinencia en la que se castiga o recompensa es una discusión aparte—) tratarán de mejorar la supervisión del uso de los recursos. Un ensayo sobre los retos que enfrenta la administración pública para resolver los problemas que surgen con sus reformas es el de B. Guy Peters, “Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles”, trad. de Lorena Murillo, en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004, pp. 69-95. Véanse también Guillermo O’Donnell, “Horizontal accountability in new democracies”, *Journal of Democracy*, 9 (1998), pp. 112-126, y Christopher Hood, “Transparency in historical perspective”, en Christopher Hood y David Heald (eds.), *Transparency. The Key to Better Governance*, Oxford, University Press, 2006, pp. 3-23 (especialmente pp. 11-19).

política pudo haberse diseñado de acuerdo a un esquema autoritario (en el sentido de que no existan posibilidades reales de que se modifique el plan original a pesar de los resultados de las discusiones o que la política sirva más bien al interés electoral de un grupo en lugar de perseguir alguna idea de bien público o social). Este desfase o falta de armonía entre las dimensiones de las capacidades de un régimen podría explicarse por las diferentes velocidades y razones a las que suceden los cambios de un tipo de régimen a otro. Del mismo modo, esa desvinculación o parcialidad en los cambios de las dimensiones del régimen y la combinación desordenada de rasgos democráticos y autoritarios sería una causa por la que un nuevo sistema, coherente y que funcione con fluidez, no alcance a consolidarse.

En semejanza con el hecho de que la apertura de un autoritarismo no garantiza la consolidación de una democracia, la construcción de capacidades democráticas tampoco asegura que las reglas vayan a respetarse al menos en dos sentidos: que los actores no ignoren las restricciones sobre ellos para abusar de las que existen sobre otros para controlarlos y que los actores prefieran utilizar las instituciones para promover y defender sus intereses. ¿Por qué no habrían de respetarse las instituciones?

La razón más general es que algún actor del sistema político-administrativo perciba que las instituciones democráticas no sirven para que defiendan sus intereses. Los nuevos métodos de diseño de políticas, construcción de consensos e implementación de decisiones pueden parecerle un obstáculo porque no le aseguran que prevalecerá su punto de vista sobre el de otros actores. Para evitar esas restricciones, un actor adverso al riesgo usará sus recursos (si los tiene) para tratar de rebasar o ignorar las instituciones y conseguir sus objetivos políticos, aún a costa de las posibilidades de participación de otros actores en el sistema y del mantenimiento de relaciones realmente democráticas en el régimen; es decir,

actuará egoístamente.⁵⁵ Entonces, los actores que sean víctimas de la hegemonía del otro podrían buscar espacios extrainstitucionales para impulsar sus intereses, lo que vulneraría aún más las instituciones democráticas.

¿Cómo pueden, si bien no evitarse por completo, al menos sí tener bajo control estos problemas y mantener un régimen basado en relaciones democráticas? O, desde el punto de vista de las capacidades, ¿cómo se garantiza que no se ejerza un control unilateral sobre los recursos de diseño, consenso e implementación de decisiones? Una primera respuesta es la confianza, “la expectativa que surge dentro de una comunidad de comportamiento normal, honesto y cooperativo, basada en normas comunes, compartidas por todos los miembros de una comunidad.”⁵⁶ Un sistema en el que haya confianza al interior de cada nivel, entre ellos y frente a sus instituciones permite que sus miembros estén conscientes de lo que los otros actores políticos pueden hacer, les da la seguridad de que no se rebasarán esos límites y les permitirá planear estrategias de defensa de sus intereses con posibilidades reales de éxito. Así, los actores no quedan solos a merced de un eventual actor hegemónico ni perciben que es necesario buscar otros espacios o medios fuera de sus instituciones obtener beneficios.⁵⁷ Sin embargo, una democracia sólo basada en

⁵⁵ Desprendo esta idea del planteamiento de Garret Hardin, “The Tragedy of the Commons”(Science, 162 (1968), pp. 1243-1248), donde dice que si un actor no hace caso de las restricciones institucionales para aumentar su beneficio personal (conducta que, de hecho, es racional porque no hay sanciones claras en caso de violar esas restricciones, por lo que se esperaría que todos los actores hicieran lo mismo) los beneficios del grupo que actúa dentro de ese mismo marco institucional se reducirán, a veces hasta el punto en el que esa conducta implique costos para todos. Específicamente sobre este “vicio” de la democracia véase Guy Peters, “Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control”, trad. de Lorena Murillo, *Foro Internacional*, 182 (2005), pp. 585-598.

⁵⁶ Francis Fukuyama, *Confianza. Las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad*, trad. de Dorotea Pläcking, Buenos Aires, Atlántida, 1996, p. 45.

⁵⁷ Véase Giandomenico Majone, “La credibilidad de las políticas: por qué es importante y cómo lograrla”, trad. de Lorena Murillo, en María del Carmen Pardo (comp.), *op. cit.*, pp. 143-170. Confróntese la visión clásica de Alexis de Tocqueville, para quien “En los pueblos democráticos [...] todos los ciudadanos son independientes y débiles; nada, casi, son por sí mismos, y ninguno de ellos puede obligar a sus semejantes a prestarle ayuda, de modo que caerían todos en la impotencia si no aprendiesen a ayudarse libremente” (*La democracia en América*, ed. de J.P. Mayer, trad. de Enrique González, México, FCE, 1957, p. 474). Es decir,

la confianza que los actores del sistema tengan a las interacciones de los demás es ingenua; creer o esperar que se respeten las restricciones a la acción puede, posiblemente, llevar a que actores con más recursos se aprovechen de quienes no pueden mantener una posición relevante en el régimen para controlarlos.⁵⁸

En cualquier caso, sea que se hable de normas morales o de intereses compartidos, la confianza *per se* no garantiza la protección contra abusos de actores. Por esta razón cabe diseñar instituciones cuyo objetivo sea la supervisión mutua entre los miembros del sistema político-administrativo. Estas instituciones, si bien no generarán por sí mismas un ambiente de confianza, al menos reducirán la suspicacia al permitir a los actores políticos conocerse más entre sí, acercarse más y, acaso, reducir posibles puntos de vulnerabilidad de algunos de ellos. Las instituciones también podrían hacer costoso no apegarse a sus reglas y castigar a los infractores. De este modo, el respeto de las nuevas relaciones en un régimen requiere del compromiso de los actores y de instituciones que generen incentivos lo mismo para actuar en ellas que para no buscar alternativas, en las que convenga satisfacer los intereses.

Por un lado, las instituciones que formalizan las capacidades de un sistema democrático se encargan de asegurar un espacio a los nuevos actores en el diseño, consenso e implementación de decisiones. Por otro lado, también deben asegurarse de la vigencia de la nueva distribución de poder entre actores al establecer y mantener un flujo constante de los intereses del nivel social del sistema, ponderarlos en el nivel político y transformarlos en acciones con el nivel administrativo. Además de las capacidades para lograr lo anterior,

sin que los ciudadanos desarrollen la capacidad de colaborar entre sí difícilmente podrán conseguir sus intereses.

⁵⁸ Russell Hardin, "Do we want trust in government?", en Mark Warren (ed.), *Democracy and Trust*, Cambridge, University Press, 1999, pp. 22-41 (pp. 23-24).

hay una organización que se muestra fundamental en la validación de un régimen por la vinculación que ofrece entre instituciones y actores: el sistema de partidos.

Un partido democrático fuerte es aquél cuya existencia no depende sólo de un líder carismático, cuenta con vínculos organizacionales con sus simpatizantes y con el que sus miembros y activistas se identifican, más que sólo verlo como un medio para alcanzar otros objetivos.⁵⁹ Este tipo de partido permitirá una buena vinculación entre los intereses de la sociedad y quienes toman y ejecutan las decisiones en los otros niveles del sistema político-administrativo. En un sistema democrático de partidos bien institucionalizado los partidos relevantes son fuertes y sus interacciones se rigen por la legislación al respecto. Un requisito para que los partidos y sistemas de ellos contribuyan de manera positiva a las capacidades del sistema político-administrativo⁶⁰ es, como sugerí antes, que la sociedad se organice de tal forma que al menos pueda enunciar libremente los problemas públicos a resolver y, por medio de la representación, facilitar la generación de consensos. En un sistema político-administrativo en el que haya un sistema de partidos institucionalizado, las interacciones políticas tenderán a ser más fluidas y podrán aprovecharse mejor las capacidades del sistema porque más actores tendrán acceso a ellas, mientras que en uno en el que el sistema de partidos sea débil o con un nivel bajo de institucionalización podría haber dificultades en las interacciones del conjunto, además de que podría presentarse una situación en la que, como en el autoritarismo, se excluya a algunos actores.

El que los actores estén comprometidos con un objetivo compartido, la democracia en el sistema, y se diseñen instituciones para defenderlo, permitirá que haya una transición coherente. Ésta es en la que los cambios en los tres niveles del sistema político-

⁵⁹ Samuel Huntington, *op. cit.*, pp. 408-412.

⁶⁰ Ilán Bizberg, "Democracia y régimen de partidos en México en la perspectiva latinoamericana", *Cadernos PROLAM/USP*, 6 (2007), pp. 103-127 (pp. 106-109).

administrativo y en las tres dimensiones de las capacidades se dan a la misma velocidad, es decir en un mismo sentido y en una magnitud similar. Sin este compromiso, los actores buscaran la defensa de sus propios intereses y fines. Como es muy probable que los recursos con los que cada actor cuenta sean distintos (unos contarán, por ejemplo, con el control del desempeño económico, otros podrán movilizar a las masas, y unos más tendrán el sistema de administración de justicia), en una transición no coherente el régimen autoritario habrá perdido vigencia, pero no habrá armonía en los cambios políticos ni en su resultado, ya que cada quién usará sus recursos para alcanzar sus fines. Sin instituciones que garanticen un mínimo de igualdad, una transición no coherente queda cerca del estado de naturaleza de Hobbes. Una transición coherente termina con un sistema nuevo de relaciones. Una transición tendrá más probabilidades de terminar así si los actores perciben que en esa situación se encuentran mejor que frente a cualquier otro arreglo político. Si no se percibe así (porque no se respetan las reglas o no se permite que algún actor participe en ellas) el comportamiento será democrático o autoritario a conveniencia. Sin un objetivo compartido (no necesariamente motivaciones o intereses de corto o mediano plazo, sino algún interés común y relativamente bien definido) la transición tendrá pocas probabilidades de ser coherente.

TRANSICIÓN Y CAPACIDADES

De forma general, el impulso inicial para la apertura de un autoritarismo llega desde fuera del sistema político-administrativo y está fundamentado en otro proceso, externo éste, que altera las percepciones o interpretaciones de algunos actores políticos sobre los beneficios que reciben del régimen. Esto podría llevarlos a concluir que las reglas y límites de

comportamiento válidos para todos los actores del sistema político-administrativo, las instituciones y las capacidades, los recursos de diseño, consenso y ejecución de decisiones, ya no tienen vigencia para la defensa de sus intereses o sienten que ellas los ponen en riesgo. Si los actores inconformes tienen recursos suficientes o disponibles para apoyar que el sistema autoritario cambie hasta el punto en el que se incluya a otros que no participaban durante el autoritarismo y comparten el objetivo de llegar a un nuevo sistema de relaciones, hay probabilidades relativamente altas de que se consolide la democracia. El proceso irá completándose en la medida en la que las relaciones entre los actores y los recursos para atender los asuntos públicos también cambien. Así, el sistema tendrá nuevas capacidades para resolver los problemas que se presenten dentro del marco de las nuevas interacciones. El que el nuevo sistema permita que todos los actores que participen en él satisfagan sus intereses o encuentren perspectivas reales para hacerlo tenderá a reforzar al régimen y validarlo. Si, en contraste, el impulso para el cambio no existe porque los actores no tienen el interés o los recursos necesarios, o los cambios no se dan en todas las dimensiones de las capacidades en un mismo sentido, la transición muy probablemente no se completará, sino que llegará sólo a algunos ámbitos del sistema político-administrativo, y la democracia será parcial. Sin coherencia interna (democracia en todos los niveles del sistema y cambios en todas las dimensiones de capacidades), el régimen podría no funcionar adecuadamente y los problemas públicos quedarían sin resolver, lo que mantendría la desigualdad de recursos que permiten tener influencia en las políticas y, en última instancia, el autoritarismo. La condición para que un régimen se considere completamente democrático es que se completen las transiciones de cada nivel de su sistema político-administrativo y en las tres dimensiones de sus capacidades.

En este capítulo he tratado de explicar cómo la transición de régimen y la construcción de capacidades de su sistema político-administrativo son partes de un mismo proceso, en el que hay un reacomodo y re-institucionalización de las relaciones entre los actores. En este esquema, entran nuevos actores al régimen y cambian sus posiciones relativas dentro de él; de la misma forma, hay modificaciones en lo que los actores pueden hacer dentro del sistema, lo que el sistema puede hacer en conjunto y cómo son las interacciones de sus miembros. Un régimen con una transición más coherente entre los tres niveles de su sistema político-administrativo tendrá más probabilidades de consolidar su democracia porque los intereses y perspectivas de sus actores, así como los mecanismos que haya para expresarlos, apuntan en sentido que tiende a ser compartido. Ello terminará por reflejarse en la construcción y en el funcionamiento de nuevas instituciones gracias a otro tipo de capacidades en tres niveles: diseño, consenso e implementación de políticas. En contraste, si la transición no sucede de forma coherente (no se promueven cambios en el mismo sentido en todos los niveles del sistema político administrativo y en todas las dimensiones de las capacidades), la construcción de las instituciones propias de una democracia y su mantenimiento no encontrarán impulso suficiente y, entonces, la consolidación democrática se verá truncada.

Si hay un acuerdo sobre las instituciones, también se espera que lo hubiera sobre el modo de relacionarse dentro del sistema; los conflictos y divergencias que surgen naturalmente encontrarán lugares institucionales para procesarse, y el régimen podrá dedicar sus recursos a su funcionamiento diario, más que a la adecuación de sus instituciones. Así, el desempeño del nuevo régimen refuerza su legitimidad frente a otras opciones no democráticas. Si, en cambio, las instituciones no tienen el apoyo de los actores del sistema político-administrativo porque no se les permite participar en ellas ya sea

porque no se les consideró en su proceso de construcción o, de forma general, porque no las perciban como el mecanismo más adecuado para plantear y tratar de impulsar sus intereses, no tendrán incentivos para participar en ese marco y el régimen, además de no aprovechar las capacidades que potencialmente tiene, no contará con el apoyo de todos los actores políticos y se considerarán otras opciones (no democráticas) de régimen.

En el siguiente capítulo aplicaré este cuadro teórico a la transición mexicana a nivel nacional. Esto servirá a varios propósitos. Primero, como prueba tentativa empírica de las propuestas teóricas de este capítulo. Segundo, para aclarar algunos aspectos que se hayan planteado de forma general y profundizar en otros para completar e hilar las ideas presentadas. Este es el caso particular de la relación entre la fuerza de los actores y la solidez de las instituciones; analizar si existe alguna especie de *trade-off* entre estas dos variables y sus efectos sobre los procesos que llevan a una transición y consolidación de las instituciones. Finalmente, el siguiente capítulo permitirá poner en un contexto nacional el análisis de las transiciones a nivel estatal, que trataré en la tercera parte del trabajo.

TRANSICIÓN, AUSENCIAS Y LA DEMOCRACIA MEXICANA

"Now, *here*, you see, it takes all the running you can do, to keep in the same place.
If you want to get somewhere else, you must run at least twice as fast as that!"

Lewis Carroll, *Through the Looking-Glass*

Gracias a que se ha estudiado desde diversos puntos de vista, puede identificarse un conjunto de rasgos de la transición mexicana a la democracia que permite tener una mejor perspectiva del proceso. En general, se ha percibido que la democratización fue de la periferia (los estados) al centro del país, que la negociación entre las élites políticas y el voto de los ciudadanos con algunas presiones de grupos organizados fueron los motores del cambio y que el proceso se dio en un ambiente de crisis económica que rebasaba la capacidad del Estado para hacerle frente.¹ O, desde otra luz, que, debido a factores coyunturales de crisis y de la necesidad de resolverla, las instituciones formales e informales que habían sido la base del régimen autoritario (en gran parte por el éxito con el que procesaban los conflictos del sistema) se vieron rebasadas por los actores que participaban en ellas y las decisiones que tomaron, lo que generó presiones para cambiarlas porque dejaron de garantizar u ofrecer los beneficios de los tiempos priístas.

¹ Rasgos que en forma de conclusiones parciales, finales o implicaciones están en, por ejemplo, Mauricio Merino, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México* (México, FCE, 2003), Alonso Lujambio y Horacio Vives Segl, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana* (México, Océano, 2000), Rafael Aranda, *Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México*, México, Cámara de Diputados – IFE – Miguel Ángel Porrúa, 2004, María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990* (México, El Colegio de México, 1991), Soledad Loaeza, *Las consecuencias políticas de la expropiación bancaria* (México, El Colegio de México, 2008; en adelante, *Expropiación*), *id.*, “La experiencia democrática en México: Churchill y Schumpeter en San Lázaro” (en su libro *Entre lo posible y lo probable. La experiencia de la transición en México*, México, Planeta, 2008, pp. 151-180), y el trabajo clásico de Daniel Cosío Villegas, *La sucesión: desenlace y perspectivas*, (México, Joaquín Mortiz, 1975, pp. 110-113). En el resto del capítulo desarrollaré algunos de estos rasgos.

También se pueden encontrar algunas perspectivas sobre la transición para cada nivel del sistema político-administrativo. La apertura y la pluralidad de la competencia se explican en parte por el anquilosamiento del nivel político, cuyos miembros y prácticas habían quedado alejados de la realidad y las necesidades del país. La burocracia ha tenido dos momentos en su transformación, uno en el que se redujo notable y aceleradamente su talla y áreas de acción, y otro en el que se ha intentado construir un nuevo estilo de administración, que intenta tender a ser más racional y profesional. El nivel social, por su parte, ha tenido una activación y participación más bien intermitente en los procesos de cambio político, explicable por un escepticismo frente a la política en general, que no ha permitido que este nivel se afiance del todo en el nuevo sistema político-administrativo.

En este capítulo partiré de un supuesto: el sistema autoritario priísta ya no está vigente. A partir de ahí me concentraré en contestar tres preguntas. Primero, ¿por qué perdió vigencia el autoritarismo del PRI? Segundo, ¿por qué se siguió un camino particular en la salida del autoritarismo? Tercero, ¿qué tipo de régimen se tiene ahora? Dedicaré una sección a cada respuesta.

LAS PERSPECTIVAS PARA EL CAMBIO

El contexto en el que comenzaron a emerger presiones contra el sistema político-autoritario, que en no mucho tiempo cristalizaron en la transformación del régimen autoritario, fue de crecientes problemas económicos. Después de la Segunda Guerra mundial, una de las principales preocupaciones del gobierno mexicano fue promover el crecimiento y el desarrollo económico. El Estado, justificándose con el discurso revolucionario que equiparaba democracia con justicia social y porque de la efectividad con la que llevara a cabo esta tarea dependía su legitimidad, se convirtió en el motor del

desarrollo del país. El modelo de crecimiento que se adoptó desde los años cuarenta, de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), comenzó a mostrar fallas en su funcionamiento debido a un débil diseño estructural hacia finales del gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970). Entrada la década de los setenta había perdido vigor y amenazaba el buen ritmo de crecimiento que la economía había tenido en los últimos veinte años, uno de los pilares de las relaciones entre el Estado y la sociedad.² Estas relaciones estaban basadas en la estructura corporativista del partido en el poder, el Revolucionario Institucional (PRI), y en una confusión sobre la institución de la Presidencia de la República articulada por el partido y el Estado.³ Estas relaciones garantizaban beneficios económicos o políticos a quienes participaban en ellas, y con ello daban vigencia al autoritarismo.

Por una parte, las bases del PRI estaban conformadas por sindicatos nacionales que representaban tres sectores de la población del país: el de campesinos (Confederación Nacional Campesina, CNC), el de obreros (Confederación de Trabajadores de México, CTM) y el popular (principalmente burócratas, Federación de Trabajadores al Servicio del Estado,

² El ISI se basaba en la importación de gran cantidad de insumos en tecnología y capital, necesarios para la instalación de una industria local, que no necesariamente mexicana. Estas importaciones se financiaban con los recursos obtenidos por la exportación de productos agrícolas (además de políticas como la del tipo de cambio, que no permitían cambios de valor del peso de acuerdo a su realidad frente al dólar). Las exportaciones de productos del campo perdieron dinamismo por factores externos y se hizo cada vez más difícil la adquisición de nueva tecnología y capital y de insumos para el mantenimiento de los existentes. Algunos de estos problemas se atendieron a tiempo para evitar un desgaste mayor de la economía, pero otros, ya fuera por razones políticas, porque no se consideraban muy graves o porque no se encontraron (o quisieron encontrar) alternativas, no. Un análisis detallado de la lógica del funcionamiento del ISI y de las causas de sus fallas está en Enrique Cárdenas, *La política económica en México, 1950-1994*, México, FCE – El Colegio de México, 1996, pp. 23-85.

³ El Estado mexicano y el partido tomaron esta posición central en la vida política, social, económica y cultural del país porque sus instituciones llenaron un vacío que dejaron la violencia y la turbulencia revolucionarias. Desde la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, Plutarco Elías Calles reconoció que había que, primero, centralizar los procesos políticos para poder transformar en políticas los objetivos de la Revolución y, segundo, que éstos debían dejarse en la rutina y certidumbre de las instituciones, no más en los resultados de enfrentamientos entre caudillos. Estas ideas se mantuvieron en la transformación del PNR a PRM (Partido de la Revolución Mexicana) en 1936 y de éste al PRI, en 1946. Véanse Ilán Bizberg, “La transformation politique du Mexique: fin de l’ancien régime et apparition du nouveau?”, *Critique Internationale*, no. 19 (2003), pp. 117-135 (p. 118), y Luis Medina, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*, 2a ed., México, FCE, 1995, pp. 50-83 y 146-167.

FTSE). Esta estructura permitía, de forma esquemática, que a cambio de apoyos de los afiliados hacia las políticas del partido, los líderes gremiales obtuvieran apoyos a sus carreras políticas o beneficios económicos y materiales para distribuir a los miembros de sus organizaciones. Así, se garantizaba la tranquilidad social; los trabajadores, campesinos y burócratas participaban en las virtudes de la Revolución y el Estado tenía disponible a una gran parte de la población para movilizaciones y apoyos al Partido.⁴ Algo similar sucedía con los gobiernos subnacionales: a cambio de ceder autoridad tributaria en sus territorios, los gobernadores tenían la certeza de que no enfrentarían oposición electoral y, por lo tanto, podrían forjar una carrera política en las filas del PRI.⁵ Quien no participara en este arreglo (debido a la forma en la que se crearon el PNR, PRM y PRI, con grandes acuerdos o alianzas aglutinantes, se dejó a pocos actores sociales fuera del sistema) no recibiría los beneficios del régimen. Además, la posición hegemónica del PRI le permitía tener el control de la mayor parte de los recursos políticos: distribuía el presupuesto federal, los empresarios se acercaban al partido para tratar de incidir en las decisiones de política económica y fiscal, las carreras de los funcionarios públicos dependían de lealtades al partido, organizaba las elecciones y determinaba quiénes serían los candidatos y los líderes de los principales sindicatos eran miembros del partido. La oposición organizada fuera del partido, sin participación en los recursos de diseño de políticas, de representación o de implementación de las decisiones, tenía poca capacidad para incidir en las decisiones de los asuntos públicos.

Por otra parte, en la cúpula de esta estructura se encontraba el Presidente de la República. Si bien no funcionaba como el único árbitro del sistema político-administrativo,

⁴ Ilán Bizberg, art. cit., p. 119.

⁵ Alberto Díaz-Cayeros, *Overawing the States: Federalism, Fiscal Authority and Centralization in Latin America*, Stanford, University, s. a., mimeo., p. 12 y 90-122.

al menos sí era el *último* en los conflictos y en las decisiones de política más relevantes. Su relación con otros actores sujetos a la lógica del partido (sindicatos, por medio de sus líderes, otros grandes contribuyentes al desarrollo económico, como los empresarios, los poderes legislativo y judicial, los estados de la federación) le daba un gran margen de autonomía; sin que tuviera obligación, acaso los consultaba para tener información más directa o para imprimir legitimidad y generar consenso sobre sus acciones. No obstante, los rasgos personales del individuo que estuviera en el cargo y el contexto de abundancia o escasez de recursos con los que pudiera negociar o satisfacer a otros actores frecuentemente fueron factores determinantes en las reglas informales del sistema y en las interacciones de sus miembros.⁶ Cabe decir que, al lado de esta flexibilidad, había reglas formales que realmente nunca se pusieron en duda, notablemente los principios de no reelección presidencial y de alejamiento de la vida pública una vez terminado el tiempo en el cargo, lo que daba cierta fortaleza a las instituciones ante el peso de quien estuviera en el cargo.⁷

Es decir, el sistema autoritario descansaba en una red de intercambios institucionalizada en el PRI y con el presidente como controlador último de los recursos. A mediano plazo, este hecho tuvo dos consecuencias contradictorias. Primero, las medidas

⁶ Confróntense Soledad Loaeza, *Expropiación*, p. 47, Pablo González Casanova, *La democracia en México*, 2ª ed., México, Era, 1967, pp. 23-71, y Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, 2ª ed., México, Joaquín Mortiz, 1972, pp. 22-52. A partir de la estructura del sistema político mexicano es que Rafael Segovia señaló algunos rasgos que permitirían saber si los cambios que experimentaba conducirían a una acentuación de los rasgos autoritarios o hacia formas más democráticas. La reconcentración y personalización del poder en la figura del presidente, la creación de nuevas instituciones exógenas para absorber y neutralizar a posible disidencia, la aceptación de las normas de juego vigentes, aplicar el poder para mantener el *status quo* y obliterar canales de ascenso, socialización y profesionalización políticas para preservar los existentes reforzarían el autoritarismo. La transferencia del poder a las instituciones y su demarcación, la no intervención del Estado en el proceso institucionalizador, que el Estado asumiera un papel de cuidador del equilibrio entre los actores políticos para que no se aplastasen entre sí y un libre juego o renovación de las élites a través de canales abiertos indicarían una democratización en el sistema (*Lapidaria política*, México, FCE, 1996, p. 54).

⁷ Véase Alberto Arnaut, "El Partido Revolucionario Institucional", en Fernando Serrano (coord.), *Homenaje a Rafael Segovia*, México, FCE – El Colegio de México – CONACYT, 1998, pp. 155-191 (pp. 175-177).

que tomaron los actores más relevantes para tratar de mantener la vigencia o el funcionamiento del conjunto y seguir recibiendo beneficios mostraron los alcances del sistema para procesar sus crisis internas. El presidente, en tanto cúpula del partido y jefe del gobierno, era quien delineaba de forma más general los recursos del régimen: quién participaba en el diseño de las decisiones y cómo se llegaba a los consensos, aunque su pertinencia técnica no fuera necesariamente adecuada ni sus expectativas del todo realistas. Por esto, su aplicación iba a depender ya fuera de los recursos burocráticos o de las capacidades personales del presidente para imponer sus propios puntos de vista a otros actores, que, sin tener muchas otras opciones fuera del sistema autoritario, solían ceder. Esta centralización de las capacidades otorgaba cierta armonía a los conflictos naturales que aparecían como resultado de competencias burocráticas en la administración pública (por ejemplo, para que alguna secretaría de Estado obtuviera más recursos) y a consecuencia de las luchas entre diversas facciones o grupos al interior del partido (para obtener más beneficios del sistema). Al mismo tiempo, las consecuencias que ese arreglo tuvo en la distribución del poder en todo el sistema político-administrativo (el poder de influencia y toma de decisiones estaba en pocos actores en la cúpula del partido), aun fuera del PRI, dejó ver sus debilidades, principalmente cuando los intercambios de subordinación por la oportunidad de desarrollar una carrera en el partido dejaron de estar garantizados institucionalmente o aparecieron otras opciones políticas que, aparentemente, ofrecían resultados similares en menor tiempo (véase cuadro 2.1). Algunos episodios durante los años setenta y ochenta ilustran este doble juego de concentración y fragilidad del poder y dan una primera muestra de los cambios de posición relativa y de recursos de los actores del sistema.

Cuadro 2.1 El autoritarismo priísta

Sistema político-administrativo	
NIVEL	CARACTERÍSTICA
Político	Exclusión de facto de la oposición
Administrativo	Funcionamiento de la AP siguiendo criterios de lealtad política
Social	No hay espacios reales para la organización autónoma de la sociedad; la influencia en las decisiones de los diversos grupos es desigual.
Capacidades del sistema	
DIMENSIÓN	CARACTERÍSTICA
Instrumental	Mantiene la vigencia del sistema
Representativa	Considera a las diferentes corrientes y sectores del partido
Burocrática	Subordinada al partido

En primer lugar, la represión de movimientos sociales que se desarrollaban fuera de las corporaciones oficiales:⁸ de ferrocarrileros (1959), de médicos (1964-1965) y de estudiantes (1968, 1971). En gran medida por la forma en la que acabó el movimiento estudiantil, una matanza por parte del Ejército durante un mitin, y por la oscuridad que

⁸ Porque no es el centro de la discusión que presento aquí, no ahondaré ni en las causas ni en el desarrollo de estos movimientos. Una breve presentación de ellos, que los coloca en un contexto de los cambios de largo aliento de la época, está en Luis Medina, *op. cit.*, pp. 200-212. Empero, hay que subrayar una novedad en dos de estos movimientos, el de médicos y el de estudiantes, el hecho de que se originaron en un sector emergente de la sociedad, las clases medias. Una de las consecuencias político-sociales más importantes del desarrollo económico que tuvo el país con el modelo ISI (lo que, a su vez, demuestra su éxito parcial) es el ensanchamiento de la clase media, grupo formado por técnicos y profesionistas necesarios para impulsar la industria. Este grupo, en contraste con los campesinos y obreros no calificados, se benefició de las virtudes del ISI: aumento en el ingreso, perspectivas de estabilidad política a mediano plazo y mayor nivel educativo, todo lo que propició una movilidad social hacia arriba. En contraste, los obreros y campesinos, que, además, vivían en zonas rurales, no recibieron estos beneficios; su nivel de ingreso no registraba cambios importantes, las perspectivas de cambio o estabilidad estaban definidas según sus sindicatos y el nivel educativo era bajo. Así, si algunos grupos pertenecientes a las clases medias veían disminuidos los beneficios que obtenían del régimen o no encontraban espacio para plantear sus demandas presionarían para que hubiera algún tipo de cambio en las reglas del sistema para que se les tomara en cuenta. (Soledad Loaeza, “La sociedad mexicana en el siglo XX”, en *id.*, *Entre lo posible y lo probable*, pp. 15-39 (pp. 32-34); Carlos Alba, “Los empresarios en la transición política mexicana”, en Reynaldo Ortega, *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 209-239).

hubo alrededor de la orden de disparar,⁹ el movimiento de 1968 causó un gran impacto en el imaginario de la sociedad mexicana. Más allá de considerar si estos movimientos cumplieron o no sus objetivos y, de haberlo hecho, cuánto contribuyeron a la apertura del régimen,¹⁰ cabe señalar sus consecuencias para los cambios en las reglas del sistema. Por una parte, los movimientos podían considerarse como una especie de síntoma de que la estructura del partido no dejaba satisfechos ni abarcaba a todos los sectores sociales; es decir, había nuevos actores sociales que quedaban al margen del sistema y querían beneficiarse de él o en él. Al mismo tiempo, fue igual de claro que el gobierno no iba a permitir que presentaran afrentas a la lógica del sistema, por lo que, para mantener cierto nivel de orden, estaba dispuesto a usar la violencia (esto es, su recurso esencial).¹¹

Empero, la decisión de usar la coerción física contra posibles retadores al sistema parecería haber sido personal, más que una reacción institucionalizada y que se aplicara por

⁹ Son dos las hipótesis al respecto que aún hoy no se han comprobado cabalmente: que el presidente Díaz Ordaz y el secretario de gobernación, Luis Echeverría, estaban más que dispuestos a usar la violencia para acabar con las manifestaciones antes de que llegara la prensa internacional en ocasión de la celebración de los Juegos Olímpicos (su inauguración fue diez días después de la masacre), por una parte, y que había un batallón militar, el Olimpia, infiltrado entre los manifestantes, con la orden de parte del presidente de disparar contra los soldados, quienes desconocían la presencia del batallón, para que ellos, a su vez, atacaran a la multitud, por la otra. Véase Sergio Aguayo, 1968. *Los archivos de la violencia*, Mexico, Grijalbo - Reforma, 1998.

¹⁰ Herbert Braun ("Protests of engagement: Dignity, false love, and self-love in Mexico during 1968", *Comparative Studies in Society and History*, 39 (1997), pp. 511-549) sugiere la idea según la cual lo que los estudiantes, representantes de un sector de la población que había llegado a ser mayoritario, las clases medias, pedían no implicaba directamente la democratización de las relaciones políticas en el sistema (en el sentido que mencioné en el capítulo anterior, de consultas amplias, protegidas contra la arbitrariedad, equitativas y obligatorias), sino que querían pertenecer y entrar cabalmente a la lógica de intercambios del régimen, de forma que tuvieran un espacio de interlocución con las autoridades políticas donde pudieran plantear sus problemas y recibir algún tipo de solución. Una de las razones que impidieron que la articulación de los estudiantes (o, en general, de las clases medias) en la lógica de intercambios del sistema fue la dificultad para colocarlos dentro de alguna de las corporaciones existentes. De haber sido así en realidad, aunque la inclusión de los estudiantes en el sistema no implicaba la democratización de la vida política en el país, al menos sí la participación de nuevos actores en asuntos que consideraran dentro de sus intereses.

¹¹ El gobierno ya había usado la violencia antes del movimiento de 1968 para reprimir a guerrillas durante los años sesenta; luego seguiría usándola para atacar a diversos grupos que surgieron como reacción al ataque a los estudiantes. En todos los casos las guerrillas proponían, bajo algún tipo de lógica marxista (leninista, trotskista, maoísta, castrista...), atacar directamente al Estado para destruirlo y fundar un nuevo orden político. Igualmente en todos los casos, fallaron (Lorenzo Meyer, "La sorpresa: una rebelión indígena a final del antiguo régimen", *Foro Internacional*, 43 (2003), pp. 249-267 (pp. 252-254)).

igual contra todos los grupos que se manifestaban contra el gobierno en la capital. Se puede sugerir esto al contrastar las acciones de los presidentes Díaz Ordaz y de Echeverría y José López Portillo frente a los retos que enfrentaron. El primero, sin que aparentemente haya dado gran consideración a otras opciones, reprimió a los manifestantes sin que se solucionara definitivamente ningún conflicto. Los segundos, aprovechando una abundancia temporal de recursos, incluyeron a nuevos grupos dentro de los beneficios del régimen con lo que se reordenaron las relaciones entre los actores y se reforzó la imagen de legitimidad del conjunto sin que, al parecer, el PRI perdiera su lugar hegemónico. Por ejemplo, Luis Echeverría ofreció estímulos fiscales y crediticios a empresarios para que se reactivara la economía y aumentaran las plazas para trabajar, creó escuelas, institutos tecnológicos y secundarias especializadas (como opción práctica a la educación profesional) y reimpulsó el reparto de tierras.¹² López Portillo apoyó una reforma electoral por medio de la Ley de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LOPPE) que, entre otras cosas, permitió la existencia de nuevos partidos políticos y el resurgimiento de otros antiguos (notablemente el Partido Comunista de México, PCM, fundado al final de la lucha armada revolucionaria y relegado a la clandestinidad desde los años cuarenta, cuando se le declaró ilegal), e introdujo la representación proporcional a la Cámara de Diputados.¹³ Es decir, una potencial crisis política llevó a un cambio en los mecanismos de acceso al poder y en su distribución, con lo que nuevos actores adquirirían nuevos recursos.

Durante los años setenta y ochenta, la presencia de un alto endeudamiento externo sugería limitar la contratación de créditos extranjeros y, para continuar el financiamiento

¹² Véase Daniel Cosío Villegas, *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortiz, 1974, pp. 49-69.

¹³ El contenido, los alcances probables y los efectos reales de esta reforma pueden verse en, por ejemplo, Silvia Gómez Tagle, *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México. 1964-1994*, 2ª ed., México, El Colegio de México, 2001, pp. 31-44, Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, 3ª ed., México, FCE, 2004, pp. 324-326 y Rafael Segovia, *op. cit.*, pp. 145-159.

del gasto público, llevar a cabo una reforma fiscal. De hecho, entre 1970 y 1974 se mantuvo cierta posición de cautela en los gastos del gobierno, cuidando que no se pusiera en quiebra al país mientras, al menos en el discurso (notablemente antiimperialista, antiburgués y muy nacionalista), se satisfacían las demandas que reclamaban mayor acercamiento del Estado a la sociedad e incluían a nuevos actores en los beneficios del régimen (por ejemplo, en alguna medida se pudo neutralizar a la izquierda mexicana con la construcción de escuelas y hospitales o el apoyo diplomático —que se manifestaba en el no rompimiento de las relaciones o el apoyo a sus poblaciones— a países con gobiernos con tintes revolucionarios más o menos radical o que sufrían golpes de Estado). El descubrimiento de nuevos yacimientos petroleros permitió tener una perspectiva de un aumento a mediano plazo en los ingresos públicos, por lo que fue entonces que subieron el gasto y el endeudamiento de forma notable. El régimen podría seguir otorgando beneficios económicos.

El incremento en los recursos públicos permitió un relajamiento en los controles administrativos del gasto; la disponibilidad de más dinero abrió la posibilidad de que más actores participaran en la planeación de su uso y, naturalmente, en los beneficios del régimen. Acaso, también se buscó que esta bonanza, al menos en parte, sustituyera las reformas fiscales.¹⁴ Primero, se incluyó a los gobiernos locales en el diseño del gasto a ejercer en sus territorios (antes, en manos casi exclusivamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP). En 1975 se crearon los Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social (COPRODES) para coordinar la colaboración de los gobiernos subnacionales con las tareas del gobierno central. Cinco años más tarde se sustituyeron con los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), presididos por los gobernadores

¹⁴ María del Carmen Pardo, *op. cit.*, pp. 112-125.

de los estados.¹⁵ Segundo, se hicieron modificaciones estructurales en la administración pública federal, empezando por la publicación de su Ley Orgánica y pasando por un reacomodo de funciones entre secretarías de Estado, entre ellas la creación de la de Programación y Presupuesto, de nuevo para dar mayor orden a la elaboración de los proyectos de gasto del gobierno (e, incluso, se comenzó a dar importancia a la evaluación de éste).¹⁶ Es decir, un escenario de crisis económica llevó a un replanteamiento de las capacidades de diseño y ejecución del régimen, aunque, como la distribución del poder entre actores se mantuvo sin mayores cambios (el PRI seguía siendo la fuerza hegemónica del sistema, fuera del cual muy difícilmente se encontraban beneficios económicos o políticos), no hubo gran innovación en las relaciones de poder. Los primeros cambios en las capacidades fueron parciales; mientras que en los instrumentos de diseño y las estructuras de implementación se consideraba, si bien no una pluralización al menos sí una descentralización, la representación seguía estando en manos del Partido Revolucionario Institucional. En este momento se advierten rasgos tendientes a un régimen democrático (sin que necesariamente se garantizara que finalmente llegarían ahí) al lado de claros signos autoritarios (no había una razón ni presiones claras que llevaran a pensar que el PRI fuera a perder sin remedio en un futuro cercano su lugar hegemónico en el sistema político).

A pesar de los cambios en las áreas de las capacidades del régimen con las que se atendían asuntos económicos, no se realizaron las reformas fiscales necesarias. Hacerlo *probablemente* hubiera ayudado a resolver a mediano plazo los problemas estructurales de

¹⁵ Si bien esto no implicaba la descentralización de la elaboración de presupuestos o de su ejecución ni la construcción de haciendas estatales fuertes, el que los gobiernos subnacionales no fueran meros receptores del dinero del gobierno federal marca un contraste con el sistema autoritario original. Mauricio Merino, *Fuera del centro*, Xalapa, Universidad Veracruzana, 1992, pp. 47-49.

¹⁶ Véase Rogelio Hernández, “La administración al servicio de la política: la secretaría de programación y presupuesto”, en José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 263-291.

la economía nacional y *seguramente* hubiera implicado costos políticos prácticamente inmediatos (pérdidas de recursos) para quienes mantenían una posición hegemónica en el régimen, que habrían negociado los términos precisos de la reforma con actores en los límites del sistema (empresarios, principalmente) que hubieran resultado afectados.¹⁷ Aunque se gozó de una abundancia temporal de recursos por el *boom* petrolero, a finales de los años setenta el déficit fiscal, el de cuenta corriente y la tasa de inflación habían crecido notablemente, mientras que la comunidad empresarial y los inversionistas sentían desconfianza ante los discursos de los presidentes Echeverría y José López Portillo.¹⁸ Con la intención de controlar la fuga de capitales y tener mayor control sobre las finanzas del país, López Portillo nacionalizó la banca comercial en 1982 (otro cambio en las capacidades del régimen). Si bien varios actores resultaron afectados, fueron los empresarios, dueños del capital privado, quienes vieron en este acto los excesos a los que podían llegar el unilateralismo y el autoritarismo del poder presidencial por una violación a las reglas (informales y, por lo mismo, no totalmente obligatorias) con las que el sistema había estado funcionando.¹⁹

Si bien las modificaciones en el sistema político-administrativo mexicano permitieron que algunos actores nuevos participaran en sus beneficios (sin que necesariamente cambiaran las formas de representación y generación de consensos), prácticamente la totalidad del proceso se llevó a cabo bajo la dirección del poder ejecutivo y no hubo una redistribución en las relaciones de poder. Así, no se puede decir aún que

¹⁷ Enrique Cárdenas, *op. cit.*, pp. 86-106; Soledad Loaeza, “La presencia populista en México”, en Guy Hermet, Soledad Loaeza y Jean-François Prud’homme (comps.), *Del populismo de los antiguos al populismo de los modernos*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 365-392 (pp. 379-383), y Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, 2ª ed., México, El Colegio de México, 1984, pp. 177-191.

¹⁸ Un análisis más detallado esta crisis y de las opciones que podrían haberse tomado para resolver está en Nora Lustig, *México. Hacia la reconstrucción de una economía*, 2ª ed., trad. de Eduardo Suárez y Peter Lustig, México, FCE – El Colegio de México, 2002, pp. 41-58.

¹⁹ Soledad Loaeza, *Expropiación*, pp. 17-23.

quienes hayan obtenido ganancias de las reformas y cambios políticos y administrativos de los años setenta lo hayan hecho en virtud de sus propios recursos o acciones con los que hubieran presionado al presidente y al partido. Casi lo contrario; fue desde “arriba” que, para mantener la vigencia del sistema, se introdujeron las modificaciones que he mencionado. En este sentido, el Estado autoritario seguía siendo el motor y manteniendo el control del cambio en la sociedad mexicana. No obstante, ese control, evidente en la intención y puesta en práctica de cambios para el conjunto del sistema, se mostró mucho más débil en un contexto de crisis económica aguda y de un potencial conflicto político, según se aprecia en la falta de medios propios para salir de ella y en la incapacidad de mantener la rectoría sobre los efectos de las reformas iniciadas por el Estado. Los recursos que en los años setenta y principios de los ochenta permitieron a los presidentes tener control sobre los cambios políticos dejaron de estar disponibles con la crisis económica. Esto redujo las virtudes del sistema porque algunos beneficios se acabaron (la participación en la planeación del segmento del presupuesto federal que correspondía a los estados sería menor porque había menos dinero) y surgieron amenazas (los empresarios conocieron nuevos alcances de las acciones del Estado, mismas que, sentían, podrían afectarlos pronto de manera aún más directa). La vigencia del régimen comenzó a ponerse en duda. En la siguiente sección hablaré de las respuestas a la del régimen autoritario.

ENTRE UNA “REVOLUCIÓN” Y EL ANTIGUO RÉGIMEN

El gobierno de Miguel de la Madrid, quien tomó posesión del cargo a finales de 1982, tenía dos problemas cuya solución debía encontrar con urgencia porque amenazaban las bases del régimen: una crisis de confianza (de los empresarios, molestos con lo que les parecían

excesos del Estado en ocasión de la nacionalización de la banca, del grueso de la población, ante quien podrían comenzar a fallar promesas de crecimiento o de bienestar socioeconómico o con otros actores que ya habían participado en el diseño del gasto público y que ahora podrían tener, de nuevo, una participación reducida en las capacidades del régimen, con menos espacios institucionales para defender sus intereses, y menores beneficios) y una crisis económica (que, si bien la banca se había nacionalizado con el fin de tener mayor control sobre la economía del país, los efectos económicos y políticos de esa decisión, en caso de haber sido la correcta, tardarían aún en verse). Así, por una parte, el núcleo del problema estaba en el hecho de que el Estado necesitaba recursos y capacidades para hacer frente a la crisis económica y mantener la garantía del sistema de intercambios, base de la vigencia del régimen, pero, por otra parte, las soluciones propuestas debían ser aceptadas por los actores político-administrativos relevantes,²⁰ quienes, si no estaban de acuerdo o no percibían algún beneficio de o en ellos, podrían comenzar a hacer uso de los recursos potenciales que habían adquirido con las reformas electorales (de distribución y acceso al poder) de los años setenta y presionar al gobierno.

La novedad de esta situación en el régimen mexicano está en dos lugares. Primero, en que las medidas que se habían usado para lidiar con crisis económicas anteriores (que, como comenté antes, en realidad sólo las habían postergado o hecho a un lado sin atender sus causas) ya se habían agotado y la situación continuaba agravándose. Segundo, que para los actores inconformes con las acciones del Estado para calmar los efectos desestabilizadores o que hubieran perdido algo con ellas o durante las negociaciones, comenzaban a configurarse con cierta claridad opciones de “salida” del sistema de

²⁰ Véase Isabelle Rousseau, *Mexique: une révolution silencieuse ? Élitisme gouvernementales et projet de modernisation*, París, L'Harmattan, 1999, p. 115 y siguientes.

intercambios priísta, pero dentro de las instituciones legales. Dicho de otra forma, al llegar Miguel de la Madrid a la presidencia a principios de los años ochenta, los mecanismos clásicos autoritarios de control del PRI estaban perdiendo vigencia frente a otras opciones políticas, como la afiliación a otros partidos o la constitución de sindicatos independientes.

En atención a la primera crisis, la económica, a lo largo de los ochenta y noventa se realizaron cambios más o menos profundos en las organizaciones de la administración pública, de forma que se contó con una nueva estructura de la economía: menor regulación sobre precios, nuevas políticas cambiaria y fiscal, venta de muchas de las empresas propiedad del Estado, acercamiento con los empresarios y empleados para definir niveles salariales y de precios²¹ y apertura económica al exterior, principalmente.²² Además, intentaron establecerse mayores controles sobre el gasto y la administración de recursos públicos dentro de las dependencias del gobierno federal, por lo que se pusieron en marcha medidas de reordenamiento de funciones y de supervisión y evaluación del desempeño de la administración como organización y de sus empleados.²³ De este modo, aunque el Estado redujo las áreas de la economía en las que podía intervenir y disminuyó los recursos con los que podía hacerlo, se trató de revisar la dimensión burocrática de las capacidades para que funcionara de modo más eficiente. Se redujo el alcance del Estado y trató de darse más racionalidad a la burocracia.

²¹ Acercamiento del que salieron dos acuerdos (el PIRE, Programa Inmediato de Recuperación Económica, y el PACE, Programa de Estímulo y Crecimiento Económico) que, de cierta forma, indican una recuperación de confianza en las autoridades públicas por parte del sector productivo nacional e implican el reconocimiento por parte del gobierno de que él solo (fuera con las decisiones del presidente o con acuerdos más bien oscuros entre líderes sectoriales) ya no era capaz de tener control sobre algunos aspectos de la economía del país. Al mismo tiempo, el que se siguiera teniendo a los acuerdos como herramienta fundamental para solucionar los problemas del país sugiere que se mantenía una visión algo voluntarista en el diseño de estrategias y políticas públicas, más allá de la fortaleza o debilidad de las instituciones y de los recursos para aplicarlos.

²² El detalle está en Nora Lustig, *op. cit.*, especialmente pp. 59-96 y 156-187.

²³ María del Carmen Pardo, *op. cit.*, pp. 127-143.

Ahora bien, la intervención sobre la economía no quedó en el vacío, sino que pasó a manos de otros actores cuya relevancia había ido delineándose con las reformas de la década anterior. Por un lado, la legislación electoral de 1977 permitió que se formaran o buscaran y, sobre todo, desarrollaran opciones políticas distintas al PRI. Por otro lado, las nuevas reglas y espacios de distribución de recursos (económicos, como las incipientes reformas de federalismo o descentralización fiscal o como la redistribución de la riqueza entre privados que permitiría después financiar carreras para atender los asuntos públicos; o políticos, como la naciente pluralidad en los congresos estatales, en la composición de los ayuntamientos o en el mapa electoral de las alcaldías municipales) del sistema,²⁴ al lado de la desconfianza frente al partido en el poder, impulsó a algunos actores a buscar las alternativas de participación política para defender sus nuevas ganancias.

La tendencia a la que llevó lo anterior durante los años ochenta y noventa fue la recomposición de los grupos en el sistema político-administrativo, notablemente con la entrada de empresarios (antes pro-régimen y beneficiarios de las políticas fiscales de Luis Echeverría —no hubo reformas que los hubieran obligado a pagar más impuestos— y después amenazados por las crisis y la nacionalización de los ochenta) al Partido Acción Nacional (PAN) y la escisión de los círculos altos del PRI (desplazados por la élite que daba nueva racionalidad a la burocracia en la que ya no cabía una visión nacionalista de la

²⁴ En 1983 la capacidad de aprobar y administrar los presupuestos, además de la precisión de fuentes de ingreso propias, también llegó a los municipios, con lo que se hizo más atractivo participar en las elecciones locales. (Otros elementos de esta reforma eran: las causas por las que la legislatura estatal podía suspender un ayuntamiento, aclarar que los municipios tienen personalidad jurídica y patrimonio propio (que podrían manejar con la libertad que dieran las leyes locales), otorgó facultades a los municipios para expedir reglamentos administrativos, definió un cuadro de servicios públicos a cargo de los ayuntamientos, dio facultades para encargarse de los planes de desarrollo urbano municipal, amplió el principio de representación proporcional a la formación de todos los ayuntamientos independientemente de su población, se trató la seguridad laboral de los empleados municipales y se abrió la posibilidad de que los municipios suscribieran convenios de coordinación con los gobiernos estatales y entre sí para atender problemas comunes.) Véase Mauricio Merino, *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra, 2007, pp. 19-22.

economía) que terminó con la creación de un nuevo partido, el de la Revolución Democrática (PRD). De origen liberal y orientado por un pensamiento inicialmente demócrata-cristiano, el PAN había sido un partido que tradicionalmente había denunciado el estatismo centralizador e intervencionista del régimen priísta (al lado de proponer al municipio como base de la organización política y territorial del país), lo que lo hizo atractivo para los empresarios, que encontraron en él un camino institucional y los recursos de organización desde el cual podrían defenderse de las acciones autoritarias del Estado. La debilidad de la estructura partidista en Acción Nacional debido a pugnas internas durante los años setenta permitió que los nuevos grupos entraran sin que hubiera grandes modificaciones en su estructura interna y sin que se adoptaran compromisos doctrinarios o ideológicos fijos; más bien, la fortaleza de los “neopanistas” se debía en buena medida a su pragmatismo y a su calidad de *outsiders* del sistema.²⁵ El PRD, por su parte, en virtud de la defensa que hacía del sistema originado de la Revolución, especialmente el otorgamiento de beneficios desde el gobierno hacia la sociedad, algo que se veía seriamente amenazado por las reformas estructurales y de disminución del tamaño del Estado, resultó atractivo para las clases bajas y medias que recibían beneficios del PRI (es decir, de buena parte de las corporaciones base del régimen autoritario, cuyos beneficios percibían en riesgo).²⁶ En ambos casos, del PAN y del PRD, el apoyo a los partidos provenía de grupos sociales que veían una amenaza a sus intereses o la pérdida de la garantía de sus beneficios por parte del sistema autoritario, para quienes un partido presente en el congreso era una oportunidad para defenderlos.

²⁵ Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, FCE, 1999, 347-366 (en adelante, PAN).

²⁶ Jean-François Prud'homme, “El Partido de la Revolución Democrática: las ambivalencias de su proceso de institucionalización”, *Foro Internacional*, 171 (2003), pp. 103-140 (pp. 106-111). Confróntese Soledad Loaeza, *Expropiación*, pp. 95-118.

El éxito de los dos partidos más fuertes de oposición se observa en su avance electoral en la conformación de los ayuntamientos, en los congresos locales y federal y en los ejecutivos de los estados. Aunque lento en un principio, la presencia de partidos y fuerzas políticas distintas al PRI no dejó de ser constante a lo largo de los años noventa en todos los niveles donde se realizaran elecciones.²⁷ Una representación más plural fuera del partido del gobierno obligó a los actores pro-autoritarismo a buscar nuevas formas de generar consensos sobre los asuntos públicos. Así, parecería que las tres dimensiones y el conjunto de las capacidades del régimen tendían a la democracia.

No obstante su retroceso frente a una novedosa oposición (tanto por su presencia como por los cambios en las reglas del sistema que imponía —por ejemplo, que la legislación ya no se aprobara de forma casi automática—, como el fin de la pasividad prácticamente completa de las legislaturas al discutir las iniciativas de los ejecutivos),²⁸ no se puede afirmar tajantemente que el Partido Revolucionario Institucional haya pasado a segundo plano en el sistema político-administrativo. En virtud de que conservó algunos y creó otros mecanismos de intervención en la sociedad y en el sistema en general, mantuvo una posición de cierta hegemonía frente a otros actores políticos, pero ya no de forma tan abrumadora como en los años del auge autoritario. El dinamismo con el que la creciente pluralidad de actores fue insertándose en el sistema político-administrativo tuvo un peso determinante en el éxito de los mecanismos de control del PRI y en los espacios que se

²⁷ Rafael Aranda, *op. cit.*, y Alonso Lujambio y Horacio Vives Segl, *op. cit.* En el siguiente capítulo hablaré con detalle de tres ejemplos de ello.

²⁸ María Amparo Casar, “Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México”, *Política y Gobierno*, 6 (1999), pp. 83-128. Aunque no se enfoca en las relaciones entre los ejecutivos y las legislaturas locales, la autora estudia las causas constitucionales y “metaconstitucionales” que permitían que el presidente tuviera casi el control total de las cámaras, lo que se evidencia, por ejemplo, en las altísimas tasas de aprobación de iniciativas legislativas enviadas por el ejecutivo. En virtud de que la misma estructura autoritaria existía en los sistemas político-administrativos federal y estatales, las conclusiones del artículo se pueden inferir a los gobiernos subnacionales.

reclamaban para aumentar los alcances de las reglas democráticas.

Por un lado, están las estrategias que se dirigían a neutralizar el apoyo a la oposición, sobre todo en las zonas con menor nivel de urbanización, donde el PRI mantenía vínculos clientelares con la población. De éstos, los más importantes fueron los programas de apoyo al desarrollo social por medio de construcción de infraestructura básica o atención a problemas de salud en comunidades marginadas. Los objetivos del primer programa de este tipo, el Nacional de Solidaridad (PRONASOL),²⁹ fueron varios. Explícitamente estaba enfocado a atender necesidades básicas en infraestructura y salud de grupos desprotegidos de la población. Al mismo tiempo, el programa era una especie de compensación por los costos económicos de las reformas de los años ochenta, principalmente la reducción de gasto dirigido a grupos marginados. Finalmente, Solidaridad ofrecía al presidente Salinas (1988-1994) parte del apoyo popular directo, sin intermediación del Partido ni sus corporaciones tradicionales y sin necesidad de discutir el asunto en el Congreso,³⁰ que necesitaba para defender la tendencia liberal de las reformas económicas para paliar la crisis y neutralizar las simpatías electorales por partidos como el PRD.³¹

²⁹ Este programa se diseñó originalmente desde Los Pinos, a partir de ideas desarrolladas por el presidente Carlos Salinas. En un principio fue la misma oficina de la presidencia quien se encargó de su implementación (probablemente para evitar trabas legislativas y burocráticas), aunque después de creó una secretaría de Estado cuyo eje de acción sería la supervisión de este programa, la de Desarrollo Social (SEDESOL). Los siguientes gobiernos mantuvieron este programa activo, aunque con algunas diferencias. Mientras que el del presidente Salinas se enfocaba en el desarrollo de infraestructura básica en las comunidades, el Programa de Salud, Educación y Alimentación (PROGRESA) tuvo como foco principal el desarrollo de capital social

³⁰ Esta “estrategia” para evadir los cuadros políticos del PRI y permitir que los técnicos fueran quienes tuvieran mayor control sobre el diseño y ejecución del programa sugiere una fuerte variable explicativa en el debilitamiento del partido como organización que tenía capacidades de ejercer control sobre la sociedad, sobre todo a nivel local, principal lugar de acción de PRONASOL. Véase Denise Dresser, “Bringing the poor back in: national Solidarity as a strategy of regime legitimation”, en Wayne Cornelius, Ann Craig y Jonathan Fox (eds.), *Transforming State-Society Relations in Mexico. The National Solidarity Strategy*, San Diego, Center for US-Mexican Studies of the University of California, 1994, pp. 143-165 (especialmente pp. 147-151 y 155-156).

³¹ Peter de León y José Mario Hernández, “El caso del Programa Nacional de Solidaridad en México: estudio comparado de terminación de políticas”, trad. de Lorena Murillo, *Foro Internacional*, 41 (2001), pp. 451-473 (pp. 460-462).

Por otro lado, están los mecanismos relacionados con los procesos electorales. Tradicionalmente, el PRI se había basado en el voto corporativo o en el fraude durante y después de la jornada electoral para asegurar que la oposición no ganara terreno. Durante el tiempo en el que fue partido hegemónico, estas tareas no implicaban mayor dificultad porque no había otras opciones por las cuales votar y la oposición estaba relegada a un lugar de franca irrelevancia en el funcionamiento del sistema. En cambio, cuando fue perdiendo asientos en las cámaras legislativas y el control absoluto de los cabildos o los congresos locales, el PRI ya debía necesariamente negociar con los otros partidos (el PAN, sobre todo; durante el sexenio de Carlos Salinas el PRD se encontraba aún en una fase en la que intentaba institucionalizarse para encontrar una identidad propia al tiempo que se defendía de los ataques del gobierno contra la vida de algunos de sus miembros),³² que se necesitaban para alcanzar mayorías en las cámaras para aprobar reformas. Sin embargo, en varias ocasiones esas negociaciones no se dieron en las sesiones plenarias de los Congresos ni en reuniones de comisiones, sino directamente entre políticos de alto nivel, pasando por arriba de los cuadros del partido. Uno de los ejemplos más notables de este nuevo tipo de acuerdos e intercambios, algo similar a lo que ocurría al interior del PRI, pero que, con la oposición, salía para abarcar otros grupos políticos, fue el fin de las protestas violentas por el no reconocimiento de victorias electorales en estados y municipios a favor del PAN a cambio del apoyo de ese partido para la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), cuyas virtudes serían el gradual alejamiento del gobierno y la autonomía del organismo encargado de la organización de las elecciones, por un lado, y la canalización institucional de

³² El que el partido fuera atacado puede ser una de las razones más relevantes que expliquen su conducta, si bien no anti o ainstitucional, sí de gran desconfianza frente a las instituciones, a las que se ignoraron o no respetaron en momentos de revisión por decir que estaban cooptadas o controladas por mafias políticas que no les permitirían tener voz y voto verdaderos en ellas.

conflictos políticos y electorales, por la otra.³³

Aun cuando el PRI mantuvo esas herramientas de control sobre el sistema político-administrativo, la dinámica de su funcionamiento (en el sentido amplio de distribución, uso, acceso y mantenimiento del poder) y las capacidades del régimen habían cambiado; la principal novedad se encontraba en los recursos y medios para la generación de consensos. Como mencioné arriba, el partido enfrentaba una incipiente y real oposición en las elecciones, en el Congreso y en los gobiernos subnacionales, que reclamaban más espacios de acción propios. El PRI ya no podía por sí mismo tomar las decisiones ni la dirección del funcionamiento del sistema, sino que necesariamente debía considerar a otros actores del régimen, con sus nuevos recursos que, en ocasiones, se volvían condiciones. Luego de los cambios de los años setenta y ochenta en las estructuras políticas y administrativas, el partido ya no tenía la hegemonía en el diseño de políticas públicas (el PAN, por ejemplo, efectivamente proponía reformas en el diseño de la administración, y los gobiernos estatales comenzaban a ganar autonomía frente al poder central), en la representación (se necesitaba a otros partidos políticos y actores para la generación de consensos sobre las decisiones) y llegaba una lógica diferente a la burocracia (ya no sólo lealtad político, sino también eficiencia técnica, en el trabajo diario). En consecuencia, el presidente había dejado de ser el árbitro último en la solución o, cuando menos, atención de conflictos políticos.

Sin embargo, ¿la pérdida de hegemonía del presidente y de vigencia del sistema priísta-autoritario de intercambios implicó que el país era ya una democracia cuya

³³ Sobre los intercambios políticos véanse Soledad Loaeza, *PAN*, pp. 407-422 y Rafael Segovia, “La resistencia al cambio”, en Reynaldo Ortega, (ed.), *op. cit.*, pp. 123-136. Sobre la creación IFE, Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, FCE, 1997, pp. 24-34, y Luis Medina, *op. cit.*, 277-285.

consolidación era cuestión de tiempo, que las transformaciones de los años ochenta y noventa habían significado una revolución que había terminado con un sistema autoritario? No del todo, y esto por tres razones principales: el debilitamiento de los partidos políticos (dicho de otra forma, la personalización de las relaciones en el sistema; las negociaciones se hacían en las cúpulas y la representatividad de los consensos, como en los años autoritarios, era parcial), una sociedad más bien ausente, de presencia intermitente o pasiva frente a los problemas y asuntos públicos (sin implicar necesariamente una apatía por la democracia, pero que tampoco se caracterizaba por reclamar activamente espacios y medios para actuar al lado del gobierno para atender en colaboración los asuntos públicos) y la falta de un proyecto u objetivo claro a alcanzar con la democratización que diera perspectiva y armonía a los cambios que hubieran tenido lugar en los niveles del sistema político y en las dimensiones de las capacidades (que los trazos de democracia fueran más allá de lo meramente coyuntural).

Tres razones fundamentales explican, en un ambiente de pérdida de vigencia por crisis económicas, el camino que tomó la transición desde el autoritarismo. Primero, la legislación electoral, que permitió el crecimiento de la oposición institucional. Segundo, los cambios en la orientación de las políticas económicas y el desplazamiento de los antiguos líderes y funcionarios que simpatizaban con una perspectiva nacionalista de la economía, lo que provocó una ruptura y en la estructura del PRI. Tercero, las negociaciones entre el PRI y el PAN de algunas reformas “intermedias”, que permitieron que Acción Nacional alcanzara algunos de sus objetivos mientras que el PRI mantenía la vigencia del sistema con algunos grupos sociales, al mismo tiempo que se perseguía a algunos miembros del PRD. Así, hubo transformaciones en el nivel político; las decisiones ya no estaban en manos de un solo partido, sino de un grupo más amplio que representaba intereses diversos que contaban con

recursos para defenderlos. Aunque las carreras de los funcionarios públicos seguían dependiendo en buena medida del apoyo del partido en el poder, el cambio en la orientación de la política económica amplió la distancia entre el PRI y sus bases sociales. Entonces, tuvieron que buscarse formas alternativas, algo alejadas de las estructuras partidistas, para recuperar la vigencia del sistema por virtud del apoyo a la sociedad. Y en ésta no se apreciaban organizaciones totalmente autónomas que buscaran cambios políticos para profundizar la democracia. El régimen ya se había abierto; quedaba pendiente que los actores respetaran las nuevas reglas en la atención de los asuntos públicos y que se consolidaran capacidades e instituciones democráticas. En el cuadro siguiente se resumen las características de la salida del autoritarismo priísta.

Cuadro 2.2 Salida del autoritarismo priísta (1988-1994)

Sistema político-administrativo		
NIVEL	CAMINO	NOVEDAD
Político	Inclusión de la oposición en las instituciones	• Acercamientos del PAN con el PRI. • Se coacciona al PRD y él mismo se aleja por falta de confianza
Administrativo	Nueva orientación en las políticas de la administración pública	• Habría más transparencia y se conocería mejor cómo funciona el gobierno. • Los factores políticos dejan de ser los únicos o principales que se consideran para el trabajo diario.
Social	No hay mucha organización autónoma ni incentivos para ello	Se mantienen algunas redes clientelares, fuera y dentro del PRI

Cuadro 2.2 Salida del autoritarismo priísta (1988-1994) (continúa)

Capacidades del sistema	
DIMENSIÓN	NOVEDAD
Instrumental	Criterios de desempeño económico guían el diseño de las políticas y la participación de quién incidirá en ese proceso.
Representativa	• Los partidos se debilitan. • Hay cercanía entre las élites. • Algunos actores pierden posiciones, recursos o influencia frente a las nuevas entradas al sistema. • La representación es parcial y desigual. Los actores con más recursos quedan mejor representados.
Burocrática	La administración pública va alejándose de criterios principalmente políticos para hacerse más especializada.

¿UNA DEMOCACIA DE AUSENCIAS?

Durante los gobiernos de los presidentes Ernesto Zedillo y Vicente Fox se avanzó en reformas que estaban orientadas a fortalecer la democracia en el país por medio del reconocimiento de la autonomía de los municipios como nivel básico de gobierno (con la reforma de 1999 y se reconoció un nuevo nivel de actividad política), con un acercamiento entre ciudadanos y la administración (al publicar la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, de 2002), y con la profesionalización de los cuadros burocráticos (con la *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, de 2003). A pesar de que estos cambios debieron haber mejorado la relación entre los niveles del sistema político-administrativo y fortalecido su funcionamiento democrático por razones que expliqué en el capítulo anterior, en México no sucedió del todo así. Más allá de las fallas o agujeros negros que haya tenido cada una de

las reformas por su propia cuenta,³⁴ faltaban tres elementos necesarios para mantener un impulso democrático y democratizante en el sistema, con los que podrían aprovecharse las nuevas capacidades del sistema por las reformas y cambios de las décadas anteriores.

En primer lugar, los partidos políticos, estaban muy desgastados al momento en el que se presentó la oportunidad para consolidar y llevar más lejos la democratización del sistema por medio de la agregación y articulación de intereses. Este desgaste se mostró en el alejamiento que habían tenido los partidos de sus figuras más relevantes y en su comportamiento más bien divisivo entre ellos al participar en una especie de juego de suma cero en el Congreso, como si no hubiera posibilidades futuras de recuperar algo que se hubiera perdido en el presente durante una negociación. Dicho de otra forma, la distancia entre partidos, entre éstos y algunos de sus miembros relevantes, y entre ellos y los electores, si bien no llegó al punto en el que se ignoraran mutuamente y se paralizara el sistema, sí provocó trabas considerables a los procesos políticos y legislativos, con la consecuencia de que las tomas de decisiones terminaran siendo acuerdos o negociaciones personales y que no se aprovecharan del todo las capacidades que, potencialmente, otorgaba un sistema plural de partidos. La representación no era del todo efectiva o democrática; con ello, se mantenían rasgos autoritarios en las capacidades del sistema.

Las causas del distanciamiento no se pueden achacar sólo a los órganos del partido o a sus miembros de alto nivel sino a las dos partes. De un lado están las acciones de los políticos para, deliberadamente, hacer a un lado las estructuras partidistas que consideraban un estorbo para alcanzar sus objetivos, como en ocasión de la negociación del triunfo del

³⁴ Problemas que implicaron, principalmente, falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y en gobiernos del mismo nivel, poca coherencia entre la legislación sobre un tema y la política de la que la ley forma parte, una articulación inadecuada entre las distintas reformas y mecanismos de evaluación ausentes o inadecuados de la aplicación y resultados. Una revisión general está en María del Carmen Pardo, “La gerencialización de la administración pública”, *Foro Internacional*, 47 (2007), pp. 895-925.

candidato a gobernador en Guanajuato para las elecciones locales de 1991 por la cúpula panista en la capital; el rechazo de Vicente Fox durante su gubernatura en ese mismo estado entre 1994 y 1999 y en buena parte de su administración presidencial a su partido, Acción Nacional, probablemente debido a que él resultó afectado por las negociaciones de 1991; el acercamiento que tuvo Ernesto Zedillo con la oposición para alejarse de la crisis interna del PRI y tratar de diferenciarse del gobierno de su antecesor, Salinas; o las redes de apoyo que Andrés Manuel López Obrador, candidato de la coalición del PRD con el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Convergencia por la Democracia (PCD) durante las elecciones presidenciales de 2006, creó como estructuras externas y paralelas al PRD. Cada uno de esos casos se tradujo en crisis partidistas.³⁵

En el PRI, hubo dificultades para elegir a un candidato a las elecciones presidenciales de 2000 y 2006 que contara con el apoyo mayoritario del partido, algo que con el sistema autoritario de intercambios siempre se daba por hecho y garantizado (además de, claro, la pérdida de la presidencia de la República en el año 2000). Los problemas en el PAN se vieron en la pésima relación entre el partido (mayoría relativa en la Cámara de Diputados) y Vicente Fox durante su periodo presidencial (2000-2006) y las dificultades durante el proceso legislativo, dejando casi vacío el lugar de presidente en tanto jefe de Estado y árbitro no último pero sí principal en conflictos o momentos críticos. Para el PRD, la debilidad interna provocó la pérdida de apoyo de los electores luego de una serie de estrategias (bloqueo de importantes avenidas en el centro de la capital, toma de la tribuna

³⁵ Los episodios que menciono están descritos y analizados con detalle en, por ejemplo, Carlos Arriola, “La lucha por el poder en el PAN”, en Fernando Serrano (coord.), *op. cit.*, pp. 97-154, Rogelio Hernández, “Ernesto Zedillo. La presidencia contenida”, *Foro Internacional*, 43 (2003), pp. 39-70, Alberto Olvera, “Resistencia y sociedad civil: el PRD, López Obrador y los límites pragmáticos y políticos de la izquierda mexicana”, en Gustavo Vega (coord.), *México. Los retos ante el futuro*, México, El Colegio de México – Konrad Adenauer Stiftung, 2007, pp. 175-199 (especialmente pp. 189-195) y Rafael Segovia, *La política como espectáculo. El sexenio de Vicente Fox*, México, Cal y Arena, 2008, pp. 236-238 y siguientes.

del Congreso en ocasión de la toma de posesión de Felipe Calderón como presidente o al momento de discutir algunas reformas legislativas, como la energética) que trataron de usarse como protesta por un alegado fraude electoral en 2006 con una consecuente baja de apoyo al partido y a López Obrador. El resultado más importante de estos problemas, como mencioné arriba, fue que los recursos y la atención de los partidos políticos se usaron no para la articulación, agregación o representación de los intereses de los ciudadanos en las instituciones políticas existentes, sino en la solución de sus conflictos internos. Así, los partidos tuvieron un papel más bien errático en la discusión de las políticas y de problemas públicos, con un impacto necesariamente negativo sobre las capacidades del sistema (al no aprobar legislación sobre reformas como la fiscal) y eran sus líderes, a veces sin la participación de los gruesos de los grupos parlamentarios, quienes llegaban a acuerdos no siempre mediante el contraste y comparación de propuestas partidistas, sino al negociar personalmente (asumiendo también de forma privada los costos y beneficios). Este esquema de actividad política al interior del Congreso llama la atención por su parecido con el que estaba vigente durante el régimen autoritario, en el sentido de que las negociaciones legislativas no se llevaban a cabo primordialmente durante las sesiones de los comités ni del pleno, y de que quien perdía algo durante ellas tendría que participar en su lógica para intentar recuperarlo en el futuro.³⁶

La segunda ausencia en la consolidación de la democracia mexicana, que en parte explica la debilidad institucional de los partidos políticos para alcanzar nuevas relaciones entre niveles del sistema político-administrativo, es la de los ciudadanos y su organización autónoma frente al partido en el poder. Hay que tomar en cuenta las actitudes y

³⁶ Sobre los cambios y continuidades en las relaciones entre el poder ejecutivo y los partidos luego de la salida del PRI de Los Pinos véase Rogelio Hernández, “Un sistema sin equilibrio: presidencialismo y partidos en México”, en Gustavo Vega (coord.), *op. cit.*, pp. 245-275 (sobre todo pp. 245-259).

percepciones que los ciudadanos han tenido hacia los partidos políticos particular y en las nuevas relaciones del régimen político mexicano.

Después de la reacción pasiva y tardía del gobierno federal frente a la destrucción de casas que ocasionó el sismo de 1985 en la capital del país, grupos de la sociedad que no pertenecían a alguna de las corporaciones del PRI han tendido a tener un papel mucho más activo en los asuntos públicos, principalmente en la propuesta de temas para que se incluyan en la agenda y, en algunos casos, en la supervisión o diagnóstico (no necesariamente evaluación) de políticas y acciones del gobierno. Esto ha sucedido, por ejemplo, alrededor de los procesos electorales y la transparencia en la administración pública, la seguridad pública o la prestación de servicios urbanos; los grupos involucrados han ido desde comités vecinales hasta capítulos nacionales de organizaciones no gubernamentales internacionales.

Sin embargo, lo anterior no implica necesariamente que el sistema se haya democratizado por completo ni que los ciudadanos tengan siempre actitudes o percepciones positivas frente a la participación que podrían tener en los procesos y discusiones de asuntos públicos. ¿Por qué sucedió así?³⁷ Por una parte, por la dinámica del proceso por el que el sistema autoritario se fue transformando, misma que, como mencioné arriba, estuvo bajo control de las élites políticas y en el que la sociedad tuvo un papel más bien marginal porque la democratización se entendió en buena medida como un asunto casi exclusivamente electoral, elitista, y porque algunas acciones del gobierno en puntos críticos de la transición generaron sospecha y desconfianza entre la población.³⁸ Además, debido a

³⁷ Ilán Bizberg, “El papel de la sociedad civil en las transformaciones políticas actuales”, en Gustavo Vega (coord.), *op. cit.*, pp. 33-56 (pp. 46-52). Confróntese Alain Touraine, *La parole et le sang. Politique et société en Amérique Latine*, París, Éditions Odile Jacob, 1988, 204-207.

³⁸ Como fue, por ejemplo, en las elecciones presidenciales de 1988 y de 2006, en las que en ambos

que las reformas electorales permitieron que la oposición tuviera presencia en el Congreso o en los gobiernos municipales, luego estatales, se neutralizó en parte el impacto o la fuerza que pudieron haber tenido movimientos sociales que no se hubieran integrado de alguna forma u otra al sistema de partidos (o, dicho de otra forma, como las reformas tendientes a la democratización del sistema apuntaban a la vía electoral, resultaba caro alejarse o no participar en ella). E, incluso, entre las organizaciones o grupos de la sociedad que se involucran en los asuntos públicos no se aprecia coordinación ni en los temas que tratan (con lo que, tal vez, se hubieran evitado posibles traslapes) ni en las acciones que llevan a cabo (lo que hubiera permitido aprovechar más las capacidades de cada una de ellas). Así, aunque no se puede asegurar tajantemente que la mayoría de la población siempre prefiera un modo de vida autoritario a uno democrático, son notables un desencanto (80.5%) en la forma en la que ha funcionado la democracia mexicana (lo que se muestra en actitudes entre los ciudadanos que no cabría esperar en un sistema democrático, como la sospecha de que el voto tiene poca utilidad para cambiar el rumbo del país —49.05% de la población— o desconfianza ante los miembros del Congreso —79%—), aunque no por la democracia *per se* o como objetivo a alcanzar (56.5% prefiere esta forma de gobierno a cualquier otra),³⁹ y

casos candidatos del PRD (en el primer caso, del antecedente directo del PRD; era la primera ocasión en la sucedía una situación así) fueron serios oponentes al candidato apoyado por el gobierno. En 1988 se dijo que por fallas técnicas se había perdido la cuenta de los votos; sin que se tuviera nunca la certeza de que los resultados oficiales eran verdaderos, se declaró ganador a Carlos Salinas, del PRI. Durante las campañas para el proceso de 2006, Vicente Fox lanzó repetidos y constantes ataques a López Obrador, lo que generó sospechas (no confirmadas del todo) de que el gobierno intervendría en el recuento de los votos para que el candidato del PAN resultara triunfador.

³⁹ Estas cifras, originales de las anuales de Latinobarómetro (2004, 2007) y de la Encuesta Nacional de Cultura Política de 2005 (citadas en Fernanda Somuano, “Evolución de valores y actitudes democráticos en México (1990-2005)”, *Foro Internacional*, 47 (2007), pp. 926-944 y Soledad Loaeza, “La experiencia democrática en México”, art. cit), son ilustrativas. Por ejemplo, al referirme al desencanto con la democracia, se incluyen las respuestas “nada” y “no del todo satisfecho”. Además, cabe resaltar que esas actitudes no son constantes. Durante las campañas electorales la participación, en particular, y de los procesos democráticos, en general, suelen tener mayores niveles de expectación entre los ciudadanos; la evaluación que hagan los actores políticos de los resultados electorales reforzará o contrarrestará esas expectativas (el conflicto post-electoral en 2006 contribuyó a una disminución en la aceptación del voto como mecanismo válido de

rastros de autoritarismo en la relación entre gobernantes y gobernados (porque los primeros, sea desde programas educativos o desde políticas, no estimulan la participación ciudadana⁴⁰ y porque a algunos de los segundos pareciera no molestar un esquema clientelar o paternalista que no implica costos presentes evidentes). Nuevos actores participaban en la toma de decisiones, pero a varios de ellos se les dejaba fuera o no se les tomaba en cuenta. El Estado mantenía una “alianza” con grupos económicos (los “neopanistas”, empresarios que se afiliaron al PAN durante los ochenta y los noventa, cuya visión pragmática sobre el partido contrastaba con la ortodoxia de algunos de sus miembros más antiguos), pero los beneficios de ese nuevo consenso se quedaban ahí, y llegaban a quien participaba o incidía en el diseño y toma de decisiones, sin que llegaran al grueso de la sociedad. Ante una disminución de recursos en el Estado y, por ello, una reducción en los alcances de su distribución, otros actores que sí los tuvieran contaban también, como consecuencia, con poder para actuar para defender sus beneficios más allá o sobre lo que las instituciones permitieran.

Las ausencias anteriores en la transición mexicana son reflejo de una mayor, la de un proyecto democrático compartido y un conjunto de cambios políticos a distintas velocidades. La transformación del sistema autoritario fue más bien por temas coyunturales (diferentes aspectos cambiaron por diferentes razones y en diferentes momentos) y sin que se haya propuesto una agenda de reformas institucionales a largo plazo que busquen la redistribución democrática del poder y su consolidación en instituciones que permitieran la articulación efectiva de los intereses y de los recursos de los diversos actores que

participación). En cualquier caso, esos datos dan una idea general sobre el ambiente y las actitudes de los ciudadanos frente a la democracia y sus instituciones.

⁴⁰ Lucía Rodríguez McKeon, “Escuela e identificación ciudadana”, *Metapolítica*, núm. 53 (2007), pp. 74-80.

emergieron con la apertura del sistema autoritario.⁴¹ Así, las instituciones democráticas han resultado más bien un efecto (en ocasiones, inesperado) que la causa de reformas que se han puesto en marcha para salir de distintas situaciones complicadas para el mantenimiento del sistema. Las crisis políticas de 1968 y de 1971 llevaron a la reforma electoral de 1977 y a la entrada de nuevos actores al sistema. Las crisis económicas de los años ochenta llevaron a cambiar la sustancia de la política económica, el régimen perdió vigencia y algunos actores se sintieron amenazados o desplazados. La crisis electoral de 1988 llevó a las reformas electorales de los años noventa y a que hubiera más confianza en las instituciones encargadas de las elecciones.

De ese modo, iban abriéndose oportunidades institucionales (que, además, eran poco costosas para quien las negociara y de las que claramente podría obtener alguna ganancia) para entrar al sistema. Lo relevante para los actores era ganar espacios en el sistema político-administrativo y en sus capacidades para defender de un modo más directo otros intereses más específicos. Al mismo tiempo, el PRI no quería que el sistema saliera de su control. Hubo cambios, pero fueron desiguales. El PAN se benefició más porque se acercó con el PRI a negociar, mientras que el PRD no encontraba esta opción del todo aceptable, además de que se le atacó. En este esquema, el Partido Acción Nacional y los intereses particulares que articulaba (los empresarios estaban preocupados por el

⁴¹ Esto contrasta con otras transiciones. Por ejemplo, uno de los principales asuntos luego de la salida de gobiernos militares fue el regreso de las instituciones a manos civiles y el respeto a los derechos humanos de la oposición. En la medida en la que se atendieran esos temas era que, primero, se mantendría el impulso de la transición a la democracia y, en un futuro, su consolidación y, segundo, al reincorporar a algunos actores al sistema y a reestablecer las relaciones entre ellos se reformularían las capacidades del sistema. Posiblemente debido a que los regímenes burocrático-autoritarios de América del Sur ejercían un duro control de la oposición y que, a la salida más o menos rápida de ellos (con lo que el régimen perdió vigencia) y la amenaza de su retorno si no se mantenía cierto orden, fue que la necesidad de re-institucionalizar las relaciones en el sistema fue apremiante. En México, la oposición al PRI, aunque en ocasiones fuera no mucho más que una imagen, la oposición contaba con espacios pequeños en el sistema a partir de los cuales, cuando se les concedió más amplitud para evitar que tuvieran razones para contestar de forma más dura y real al régimen, se impulsaron las discusiones sobre temas que ponían en riesgo la vigencia del sistema.

desempeño económico y, tal vez más, por las medidas que el gobierno podría tomar para recuperar el control de la situación, como la nacionalización de la banca; quería evitarse ese riesgo) fueron ganando terreno en el sistema. El PRD buscaba que no se perdiera una perspectiva social y nacionalista de la economía, pero sin beneficiarse de acercamientos con el PRI y sin tener sus miembros y simpatizantes los recursos del PAN (dinero para organizar campañas exitosas, empresarios que serían actores centrales en la nueva política económica, por ejemplo), no se encontraba en una posición que le permitiera influir considerablemente en las decisiones de los asuntos públicos. Las instituciones se encontraban débiles en un ambiente de cambio de reglas y de salida y entrada de actores con recursos disímiles. Además, los actores políticos no compartían un fin u objetivo claro frente a los cambios que sucedían. Quien tuviera más recurso (y tuviera la organización suficiente que le permitiera aprovecharlos) para presionar por un cambio en particular sería quien obtendría mayores ganancias.

Uno de los ejemplos más claros de lo anterior es la evolución de los organismos electorales.⁴² Históricamente, la cuestión de la sucesión presidencial, debido a injerencias del gobierno para que ganara el candidato que favorecería al presidente en turno y, con ello, la inequidad en las elecciones, era un asunto delicado. El objetivo principal del IFE y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) sería garantizar equidad en la competencia electoral (se establecieron lineamientos para la distribución de recursos públicos a los partidos políticos y para la regulación de las campañas, por ejemplo) y la no intervención del gobierno en el proceso electoral desde su organización, pasando por su

⁴² Véanse Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, op. cit., loc. cit y siguientes, y Alberto Aziz Nassif y Jorge Alberto Sánchez, “Tres instituciones de la democracia mexicana: IFE, TEPJF e IFAI”, en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer, *Una historia contemporánea de México*, México, Océano – El Colegio de México, 2009, pp. 237-290 (pp. 238-261), tomo 3 – Las instituciones.

celebración y llegando hasta el conteo de votos y validación de triunfos (el TEPJF se encargaría de resolver sobre dudas alrededor de la legalidad de los comicios, entre otras cosas). Una de las claves del organismo era que quienes se encargarían de su dirección serían ciudadanos, con la única condición de no pertenecer a un partido político; éstos proponían a los consejeros electorales (la máxima autoridad del IFE era el Consejo Electoral) y enviaban representantes a las sesiones del consejo, pero no tenían voto en las decisiones del Instituto.

En las elecciones federales de 1997 y 2000, la nueva legislación y organismos parecían haber asegurado la no intervención del gobierno, equidad en los comicios e imparcialidad de las autoridades encargadas de asuntos electorales. Aunque en los primeros años de su gestión el Consejo del IFE tuvo algunos conflictos en su interior (en cuanto a la relación entre el presidente y sus otros miembros y la formación de grupos) y entre él y partidos políticos (principalmente por inconformidad ante multas impuestas contra el PRI y la organización Amigos de Fox; ambas organizaciones cuestionaron la autoridad y alcances del Instituto para realizar investigaciones o atender acusaciones sobre financiamiento de campañas), el apego a la ley, el respaldo del TEPJF a sus decisiones y acuerdos entre sus miembros permitieron que el IFE alcanzara sus objetivos.

Sin embargo, la entrada de un nuevo Consejo en 2003 demostró que la fortaleza del Instituto no era la que se creía. Como mencioné arriba, antes de las elecciones de 2000, conflictos internos debilitaron a los partidos políticos. En los primeros años del gobierno de Fox éstos, una vez que se aseguró que el cambio de partido en el poder había ocurrido sin llegar a una ruptura, recuperaron su unidad y pudieron dirigir su atención a los eventos que ocurrían en el conjunto del sistema. El PRI (en alianza con el Partido Verde Ecologista de México, PVEM) y el PAN acapararon el nombramiento de los consejeros, con lo que el PRD

y el PT, que habían participado en la formación del Consejo anterior, quedaron fuera. Así, el PRI y el PAN podrían tener mayor control sobre las decisiones que tomara el IFE y evitarían obstrucciones legales para alcanzar sus objetivos electorales. El PRD señaló irregularidades en el nombramiento de los nuevos consejeros; ante la parcialidad potencial del organismo, rechazó de antemano sus decisiones y autoridad. El PRI y el PAN podrían haber estimado que la situación en la que estaban les permitía tener el mayor control sobre los recursos de diseño de las políticas electorales, algo que no estaban dispuestos a compartir con el PRD.

La nueva composición del Consejo efectivamente minó las virtudes del Instituto. El IFE hizo poco durante el proceso electoral de 2006, en el que se elegiría presidente, frente a las acciones de partidos, candidatos y políticos que contravenían la legislación: llamados del presidente Fox a no votar por el PRI o PRD, apoyo abierto de organizaciones no políticas (como el Consejo Coordinador Empresarial) para el candidato del PAN, ataques contra López Obrador (años antes de las campañas, para evitar que fuera candidato; durante el proceso, para señalarlo como “un peligro” para el país en caso de llegar a la presidencia) o los intentos del empresario farmacéutico Víctor González Torres de realizar campañas sin el apoyo de partido político alguno. Además de que el IFE, bajo presión de partidos y organizaciones afines que apoyaron el nombramiento de los miembros de su Consejo, no cumplió con sus tareas de garantizar equidad no sólo financiera sino también en el acceso a medios, de cuidar la no intervención del gobierno federal y de regular la libertad de expresión, también fue negligente en otros aspectos más operativos, como la capacitación de los funcionarios de casilla o la verificación de los resultados electorales por medio del recuento de votos ante una situación de incertidumbre de que las cifras oficiales, que daban como ganador al panista Felipe Calderón, fueran del todo ciertas.

El caso del IFE como ilustración de los vicios y las virtudes del proceso de pérdida

de vigencia del autoritarismo priísta y la construcción a medias de un nuevo régimen es relevante por varios motivos. Por una parte, muestra que las relaciones entre los actores verdaderamente cambiaron; el PRI ya no es la organización que concentra los actores ni los recursos del sistema. Al contrario, hay una pluralidad de actores, todos ellos con sus propios intereses: otros partidos políticos, grupos sociales organizados (empresarios, medios de comunicación), ciudadanos que no pertenecen a alguna corporación oficial y nueva burocracia especializada en una sola tarea (encargarse de la organización de las elecciones). En ese sentido, hay oposición real al partido en el poder, la participación de la sociedad no se da sólo dentro de las organizaciones que se benefician del régimen y los ciudadanos tienen formas para tratar de incidir en los asuntos públicos.

En el régimen autoritario, el objetivo de cada actor individual era hacer una carrera política o alcanzar a tener mayor influencia en la toma de decisiones. Como los actores políticos relevantes pertenecían al mismo partido, había un objetivo colectivo: que el sistema autoritario mantuviera su vigencia. La oposición no entraba en esta ecuación porque no tenía suficientes recursos ni espacios institucionales para incidir en las decisiones. Cuando el sistema autoritario pierde vigencia, el cuadro cambia. Hay una variedad de actores, cuyo objetivo individual sigue siendo el mismo: llegar más alto en la administración y en la política para tener más influencia en la toma de decisiones y defender sus propios intereses. Sin embargo, no hay un objetivo compartido; cada actor tiene un propósito distinto para y en el sistema, de acuerdo a la forma en la que se dio la transición. El PRI quiere mantener cuanto pueda el status quo. El PAN quiere seguir influyendo más en la toma de decisiones para disminuir los riesgos de que las decisiones del gobierno le afecten sin poder hacer nada. El PRD quiere recuperar antiguos beneficios de la participación en el sistema y usar todos los recursos institucionales (se le excluye de

algunos de ellos) para defender sus intereses. Es decir, los intereses que se afectaron con la pérdida de vigencia del autoritarismo marcaron el camino que cada actor trataría de recorrer hacia un nuevo régimen. Éste, a su vez, dependía de los recursos con los que cada actor contaba y las estrategias que elaboraba y trataba de poner en práctica. La función de caminos para cada actor es el camino que toma la transición en un nivel agregado. Sin un objetivo que dé forma a los diferentes caminos, que ofrezca coherencia a las velocidades de los cambios, se tendrán instituciones que estarán controladas por quien tenga los recursos para hacerlo.

Esta idea se aprecia mejor al considerar los otros niveles del sistema político-administrativo y las capacidades del régimen. En el nivel político puede advertirse una gran desconfianza entre los actores: hay instituciones, pero si los actores alcanzan a tener control directo sobre ellas para tratar de evitar que éstas se vuelvan en su contra, mucho mejor. En el nivel administrativo, con las reformas de los años ochenta se intentó dar mayor orden al funcionamiento y estructura de las organizaciones del Estado. Con ello se perdió parte de la vigencia del sistema de intercambios que sostenía al autoritarismo (los beneficios ya no alcanzaban para toda la población o, para quienes aún gozaban de ellos, no en la misma medida), pero se tuvo más control de algunas etapas de la actividad económica, aunque la distribución de lo producido no fuera equitativa. En el nivel social, algunos grupos, especialmente los empresarios, tuvieron mayor acceso a la toma de decisiones sobre los asuntos públicos, en muy buena medida gracias al apoyo del PAN. Otros sectores de la población, sin recursos con los que pudieran generar algún tipo o suficiente presión hacia un cambio en particular, quedaron alienados de estos procesos.

En las capacidades también aparece un claroscuro. La dimensión instrumental considera varios puntos de vista, pero sin un acuerdo sobre lo que debe diseñarse (unos

querrán fortalecer el régimen como está, otros querrán cambiarlo, algunos en tal sentido y el resto en el otro) el punto de vista que prevalecerá será el del actor con más recursos para defenderlo. De ese mismo modo, la representación no ocurre en un solo lugar, común para todos, que tendría que ser el Congreso. Fuera de él está la representación ante los medios de comunicación o ante los grupos que tienen capacidad de influir en el desempeño económico, por ejemplo. Así no puede hablarse de que haya un consenso alrededor de las decisiones, sino que, como hay varios lugares en los que se llega a una decisión, de nuevo tendrá un lugar preponderante el actor que tenga los recursos para implementarla. Parte de esos recursos es tener la capacidad para influir en la burocracia, directamente en la implementación de una decisión.

La democracia llega a, por decir así, un “grado medio”. El sistema político-administrativo se había abierto y el control sobre el uso de las capacidades del régimen no estaba ya en manos de un solo partido o sólo alrededor del presidente. Sin embargo, esa apertura y pluralidad no se reflejaron en procesos políticos más horizontales, en los que participaran y de los que se beneficiaran la mayor cantidad de grupos sociales que estuvieran interesados en hacerlo. Además, hubo cambios en las capacidades del régimen. La ley y la presencia de más actores obligaban a considerar nuevas formas para diseñar, consensuar e implementar decisiones. Sin embargo, esos cambios formales no necesariamente se tradujeron en cambios en el comportamiento de los actores políticos. Si alguno de ellos, en virtud de los recursos o posición relativa en el sistema, podría ignorar o modificar las reglas a su favor, lo haría. El estilo de las capacidades, sin un objetivo claro y compartido entre los actores que salían del autoritarismo, quedó a medio camino entre el régimen priísta y la democracia. ¿Cómo sucede en los estados del país? Hablaré de ello en el siguiente capítulo.

~ 3 ~

LAS AFINIDADES DEMOCRÁTICAS

—Si llega en avión, ganamos las elecciones.
Porque en Arepa nadie había visto un avión.

Jorge Ibargüengoitia, *Maten al león*

En el contexto desde que el sistema autoritario nacional daba muestras claras de desgaste en el arreglo que lo había mantenido vigente desde, al menos, los años sesenta, las características políticas y socioeconómicas de cada arreglo autoritario dieron, necesariamente, un ritmo particular a la transición en cada estado de la República. Esto es, los vínculos particulares entre los niveles de cada sistema político-administrativo estatal (los políticos, tomadores de decisiones; la administración, los implementadores de la decisión; la sociedad, la beneficiara de las decisiones y quienes eligen a los políticos) implican razones, tiempos y consecuencias diferentes para la pérdida de vigencia del sistema autoritario y la construcción de nuevas instituciones.

A modo de contraste con el proceso nacional y como comparación entre ellos, utilizaré tres casos para revisar diferencias entre estados. Este estudio no pretende ser exhaustivo porque no analizará los procesos de democratización en todos los estados ni tomará una muestra estadísticamente representativa. Pero tampoco es una revisión sólo ilustrativa, porque los casos que he elegido pertenecen a tres realidades políticas y socioeconómicas distintas. He escogido tres casos: Guanajuato, el Distrito Federal y Guerrero. La principal diferencia entre ellos es el arreglo político, social y económico en el que se fundaba el sistema autoritario. La principal similitud es que en ninguno de los casos

se ha llegado a un régimen plenamente democrático, ni en las relaciones de poder entre los niveles del sistema político-administrativo ni en las dimensiones de las capacidades del régimen. Es decir, no ha habido una transición coherente. Las diferencias en el origen y en el camino desde el autoritarismo y las similitudes de las conclusiones de cada proceso político permitirán entender mejor los vínculos entre los diversos cambios en el sistema político-administrativo y en las capacidades y la relación de éstos con la transición a la democracia.

En primer lugar, Guanajuato¹ tiene zonas urbanas relativamente ricas en las que se concentra la vida política y económica del estado. Esta fue, además, entre los casos que estudio aquí, la entidad que tuvo las transformaciones más tempranas en su sistema político-administrativo y en donde la alternancia del partido gobernante se dio primero (1991). En Guanajuato puede observarse con cierta claridad una cercanía pasiva, por llamarla así, entre los políticos priístas y los empresarios. Fueron en gran medida los intereses y recursos de éstos últimos los que guiaron los cambios políticos en el estado.

El segundo caso es el Distrito Federal.² Resulta especial por ser la capital del país y porque no fue sino hasta 1997 cuando sus habitantes pudieron elegir por primera vez a todas las autoridades locales, momento en el que la oposición tuvo un claro y casi completo triunfo. En el DF el arreglo autoritario no descansó en una clase socioeconómica, sino en la ausencia de un sistema político auténticamente local y su subordinación al nacional. A cambio de esta situación, la sociedad recibía varios privilegios económicos que, en ocasión

¹ Como parte del proyecto de investigación *Procesos de democratización y calidad de la democracia local en México*, financiado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y la Universidad de Salamanca, realicé una investigación preliminar sobre el estado de Guanajuato. Así, tuve acceso a información derivada de estudios y encuestas de campo, que se ven reflejada en la elaboración de un índice sobre nivel y calidad de democracia (véase *infra*, p. 91 y nota 4).

² La facilidad de acceso a la información determinó que eligiera al DF como caso de estudio en lugar de otros estados con menor nivel de democracia, según el índice que mencioné en la nota anterior.

de las crisis de los años ochenta y noventa, parecían estar en riesgo. La defensa de esos beneficios y la construcción de un espacio político propio guiaron la transición en el Distrito Federal.

Finalmente, Guerrero,³ estado que es uno de los más pobres del país y que tuvo la alternancia más tardía (2005) de los casos que aquí estudio. El arreglo autoritario se basaba en un sistema político estatal y en fuertes cacicazgos municipales y por comunidad. Así, en la transición guerrerense se aprecia una serie de intereses y motivos muy diversos. Aunque haya un sistema estatal, las comunidades tienen una vida política propia muy activa. La lucha contra esos cacicazgos marcó los cambios políticos en el estado.

De acuerdo a un índice de democracia,⁴ (véase Anexo 1) Guanajuato, el Distrito Federal y Guerrero tienen diferentes niveles de democracia. De todos los estados del país, Guanajuato es el que mayor nivel de democracia tiene. El DF está un poco más abajo, aunque se mantiene en el grupo de los estados con mayor nivel de democracia. Guerrero se encuentra en el penúltimo lugar (Chiapas está en el último). El índice considera dos dimensiones para determinar el nivel de democracia de los estados. Por un lado, la “política”, que toma en cuenta el número efectivo de partidos representados en el Congreso local, participación electoral y alternancia de partido en el poder ejecutivo local. Por otro, la del respeto a los derechos y libertades civiles, medida con el número de recomendaciones hechas a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. El índice permitiría relacionar el nivel de democracia en los estados con otras variables, como las socioeconómicas, las institucionales (relaciones con el gobierno federal, capacidades recaudatoria o calificación

³ Este caso marca un claro contraste frente a Guanajuato y al Distrito Federal.

⁴ Fernanda Somuano y Reynaldo Ortega, *Democratización, capacidad gubernamental, desigualdad y marginación en México*, México, El Colegio de México, 2009, mimeo. preparado para la reunión de LASA de 2009.

de los cuadros organizativos —aproximadamente lo que aquí he llamado “dimensiones de capacidades”—), presencia de la izquierda, corrupción o presencia de grupos de la sociedad organizados fuera de los partidos políticos. (Sobre la metodología de la elaboración del índice, véase el Anexo 2).

Como en el capítulo anterior, tres preguntas darán forma el estudio de cada caso. ¿Por qué perdió vigencia el régimen autoritario? ¿Por qué la salida del autoritarismo fue de esa forma en particular? ¿Qué tipo de régimen hay ahora y por qué?

GUANAJUATO

Desde los años setenta, los empresarios han participado en los tres sectores de la economía guanajuatense. Hay una agricultura altamente tecnificada dirigida a la exportación, grandes y modernas industrias (química, metalmecánica, ensamble de coches) concentradas en los *clusters* del corredor industrial del estado o pequeños talleres (calzado y textiles) en las zonas urbanas y comunidades pequeñas, y gran inversión en servicios (80% de ella en los cuatro municipios más importantes: León, Celaya, Salamanca e Irapuato) alrededor de los *clusters* industriales.⁵ Este cuadro permite hacer tres inferencias sobre las relaciones políticas locales.

En primer lugar, en virtud de la estructura de producción guanajuatense, los ciclos y las políticas económicas de alcance nacional que tuvieran impacto sobre la propiedad, la industria y el sector terciario (notablemente comercio y servicios financieros, esenciales para el tipo de inversión predominante en el estado) iban a afectar, además del desempeño económico en la entidad, las actitudes de los empresarios frente a quienes hubieran tomado

⁵ Mónica Blanco, Alma Parra y Ethelia Ruiz Medrano, *Breve historia de Guanajuato*, México, FCE – El Colegio de México, 2000, pp. 212-244.

las decisiones. En virtud de la posición privilegiada de este grupo en la economía local, también cabría esperar que si sus miembros percibían que los ciclos y las políticas los perjudicaban, tratarían de defender sus intereses. En segundo lugar, en contraste con lo anterior, quienes no participaban en los sectores más desarrollados de la economía guanajuatense (agricultura de autoconsumo o no muy tecnificada al norte del estado, igual que talleres familiares pequeños o gente que trabaja en la economía informal en la mayor parte de las ciudades) quedaban en una posición más bien marginal en la discusión de los asuntos públicos, lo cual tendería a aumentar, mantener o a no contribuir mucho a mejorar sus condiciones de desigualdad frente a los grandes empresarios. Esto sucedería no necesariamente por desinterés o falta de capacidad de organización, sino por la fuerza relativa para organizarse y presionar de otros grupos sociales, en especial los industriales. En tercer lugar, debido a que el grupo que no participa en el sector más desarrollado de la economía del estado no es proporcionalmente muy grande (lo cual no implica que problemas como pobreza en zonas rurales o actividades de manufactura o comercio informales en las ciudades puedan minimizarse), el control del PRI sobre la sociedad por medio de las corporaciones durante los años de vigencia del sistema autoritario de intercambios no era particularmente fuerte. En cambio, otros mecanismos de control del partido, como la designación desde el centro de los candidatos locales, la manipulación electoral o la transferencia de recursos al gobierno del estado se habían seguido usando sin mayor problema.

Tal vez el único reto serio que tuvo el PRI a su dominio en Guanajuato desde el fin de la Revolución hasta los años sesenta fue la Iglesia Católica y el movimiento sinarquista (radical, de derecha, de origen agrario y religioso, aunque no ligado directamente ni con la Iglesia Católica, haciendo las veces de su brazo político, ni con organizaciones de derecha

como el Partido Acción Nacional, PAN, lo que no impidió que en algunos momentos hubiera cierta identificación mutua). Esto se hizo muy claro durante dos conflictos armados, la Cristiada, entre 1926 y 1929, y la Segunda, durante la década de los treinta, en los que se retaba tanto la reforma agraria, uno de los pilares de la Constitución de 1917, como el laicismo que en los primeros años del régimen posrevolucionario se confundía con ataques a la Iglesia Católica. Es decir, la sociedad guanajuatense gozaba de una relativa autonomía frente a los mecanismos de control del Estado y del partido oficial, al mismo tiempo que hubo en su interior diferencias marcadas en cuanto a la influencia en las decisiones políticas.

Como el sistema autoritario nacional, el guanajuatense era excluyente en la distribución de los beneficios que producía. La diferencia más relevante era que las oportunidades de participación política y de control de recursos para influir en las políticas públicas (aún no de diseño o implementación; debido a la centralización del sistema político-administrativo priísta las decisiones seguían tomándose en la capital) estaban en función del sector económico-social al que se perteneciera.

Estos factores no cristalizaron en una oposición real al régimen autoritario sino hasta los años ochenta; empero, comenzaron a surgir voces de inconformidad desde una década antes. El conflicto más notorio antes de que la oposición ejerciera presión contra el partido oficial en el estado se dio después de las elecciones municipales de 1976, cuando en León el PRI trató de romper, por medio de decisiones unilaterales de gobierno, el acuerdo de colaboración que tenía con la élite empresarial del municipio. Ésta, molesta ya con las políticas del presidente Echeverría y de López Portillo que no ofrecían soluciones reales a los problemas de inflación, devaluación o déficit en la balanza comercial, fue en busca de ayuda al Partido Acción Nacional, que presionó para que se reconociera el fraude. Después de una serie de negociaciones entre las cúpulas de los partidos, se consiguió una Junta de

Administración Civil en el municipio integrada por el PRI y el PAN.⁶ Los empresarios, molestos con el PRI y sin una identificación con los partidos existentes de izquierda (que eran radicales y apoyaban el uso de la fuerza como medio de acción, o estaban ligados al régimen) ni con el Partido Demócrata Mexicano (PDM), brazo político del movimiento sinarquista, vieron en el PAN la opción más adecuada para canalizar sus intereses e intenciones de participación política.⁷ Al lado de tensiones en los municipios, la clase política estatal tuvo fricciones con el centro del país. En 1984, bajo acusaciones de uso indebido de recursos públicos y bajo presión del PRI en la capital, que nombró a su sustituto, renunció el gobernador. Al año siguiente hubo elecciones y, en vista de que ganó el candidato oficial y se seguían viendo actos de corrupción y mal uso de recursos públicos,

⁶ A mediano plazo, el municipio de León se convirtió en el bastión del panismo en el estado. Luis Miguel Rionda, "Cultura política y elecciones en Guanajuato", *Latin American Studies Association XXth International Congress*, Guadalajara, 17-19 de abril de 1997, p. 11 y 12 (en adelante, "Cultura política").

⁷ La oposición en los municipios siguió avanzando, aunque los partidos en lo individual tuvieran direcciones opuestas. Por una parte, el PDM, que era la organización opositora históricamente con mayor presencia y fuerza en el estado, fue decayendo luego de que alegara fraude en las elecciones para alcalde de 1985 en Guanajuato y Comonfort y terminara, después de negociaciones no públicas, con una Junta de Administración Civil en Comonfort. Por otra parte, el PAN, que durante los setenta concentró prácticamente toda su fuerza en León, se expandió en virtud de los descontentos por las decisiones económicas que se habían tomado en el centro y por el desagrado de los votantes debido a los acuerdos entre el PDM y el PRI. El aumento de la fuerza panista en el estado se evidencia por el aumento de su participación en las elecciones municipales (en 1985, el PDM presentó candidatos a presidente municipal en 32 de los 46 municipios del estado, lo que representó un máximo. En las siguientes elecciones, tres años después, estuvo presente en 28 municipios; para 1991 su presencia se redujo a 20, aunque se recuperó en 1994 al competir en 24 municipios. En cambio, el PAN pasó de competir en 16 municipios en 1982, a 25 tres años después, 31 en 1988, y todos los 46 en 1991), por su convocatoria sobre la sociedad al llamar a defender el voto en las elecciones para gobernador de 1985 (lideró la Unión de Organismos Cívicos y Políticos del Estado de Guanajuato, conformada por este partido, el PDM, la Unión Nacional Sinarquista, la Unión Nacional de Padres de Familia y otras organizaciones que se identifican con distintos tipos de derecha) y por el poder de negociación con las élites (al presionar para desconocer al presidente municipal electo de León en 1985, que terminó siendo sustituido por un industrial afín a Acción Nacional). El único revés a la consolidación de la oposición en el estado en esta época fue el abstencionismo electoral, que llegó a alcanzar 65.5% en 1985 y 75.15% en 1988, en ambas ocasiones máximos históricos, lo que podría sugerir la desaprobación de la población tanto de los fraudes y manipulación de resultados como de las negociaciones poco claras entre las élites partidistas, esto es, decidir la elección por encima de las votaciones. Véase Luis Miguel Rionda, "La democracia y los gobernadores en Guanajuato. Una mirada rápida a su historia política en el siglo XX", *Boletín del Archivo General del Estado de Guanajuato*, Nueva Época, no. 9, 1996, pp. 39-60.

parte de la población dejó de apoyar al PRI, lo que contribuyó a su debilitamiento y al fortalecimiento del PAN.⁸

La elección de 1991 y la “transición pactada”

La apertura del sistema autoritario guanajuatense fue, como en el caso nacional, por fracturas en la élite del régimen: un grupo que vería amenazas a sus intereses salió de la “alianza” autoritaria para defender sus beneficios desde otras opciones políticas disponibles. Parecía preocupar a los empresarios más la forma en la que habían ocurrido algunos cambios en la economía (generaron desconfianza frente al gobierno) que su sustancia (si sus intereses se ponían en riesgo habría que defenderlos; defenderlos *de qué* podría ser algo casi secundario). ¿Qué quedó en Guanajuato después de que el sistema de hegemonía priísta perdió vigencia?

En las elecciones de 1991 se presentó una segunda oportunidad real para que Acción Nacional, luego de su primer triunfo en una gubernatura (Baja California en 1989), pudiera repetir una victoria electoral a nivel estatal. Diversos factores contribuyeron a ello. Primero, a su presencia afianzada en Guanajuato, sobre todo en algunos municipios urbanos y centros de producción como León, por la oportunidad que ofrecía a los empresarios para defender sus intereses y a que éstos entraron en grandes números al partido durante los años ochenta. Es decir, había algo en riesgo y un medio para defenderlo. Segundo, al debilitamiento del PRI porque, especialmente después de la expropiación bancaria de 1982, las políticas de ese partido atacaban los intereses de los empresarios sin que ellos

⁸ Luis Manuel Rionda, *Cultura política, loc. cit.* y ss., e *id.*, “Política, alternancia y gestión administrativa en Guanajuato (1920-1998)”, en Víctor Alejandro Espinoza (coord.), *Alternancia y transición política. ¿Cómo gobierna la oposición en México?*, México, Plaza y Valdéz – El Colegio de la Frontera Norte, 2000, pp. 27-53 (pp. 34-37; en adelante, “Política en Guanajuato”).

encontraran posibilidad de defenderlos dentro de las reglas del sistema en el que el PRI mantenía la hegemonía. Es decir, había oportunidades. Tercero, al candidato panista Vicente Fox, popular entre la clase empresarial, de recién ingreso al partido (en 1988, cuando ganó una diputación federal) y que por lo tanto, se mostraba alejado de la élite “tradicional” del partido, vista como vieja y cerrada. Y cuarto, a que el PAN pudo profesionalizarse en tanto organización al recibir recursos públicos para su funcionamiento gracias a una nueva ley electoral y a que sus dirigentes estatales, con sueldo, pudieron dedicarse de tiempo completo al partido mientras adquirían experiencia política y administrativa en los municipios en los que se reconocía su triunfo electoral.⁹ Es decir, había fortalezas.

Sin embargo, tanto Fox como Muñoz Ledo (candidato del PRD) y la opinión pública en general temían que el PRI, por medio de políticas o programas clientelares como PRONASOL o con fraude y manipulación directa de los votantes incluso el día de la elección (que registró una alta tasa de participación según jornadas electorales anteriores en el estado, 69%), pudiera revertir la tendencia que señalaba a Fox como próximo gobernador del estado.¹⁰ Hubo un intenso conflicto electoral en el que, por un lado, la Comisión Electoral Estatal (CEE) declaró ganador al candidato del PRI, Ramón Aguirre, y, por otro lado, Vicente Fox, desdeñó de antemano los resultados electorales oficiales y lo que dijera la CEE. Entre tanto, la dirigencia panista en la capital se acercó directamente con el presidente Salinas y negoció una solución. En virtud de que ninguno de los dos candidatos más fuertes pudieron demostrar cabalmente su triunfo, se declaró ganador al del PRI, pero,

⁹ Sobre este último punto véase David Shirk, “Democratization and local party building: the PAN in León, Guanajuato”, en Wayne Cornelius, Todd Eisenstadt y Jane Hindley (eds.), *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies at the University of California, 1999, pp. 49-71 (pp. 61-63).

¹⁰ Ricardo Alemán, *Guanajuato: espejismo electoral*, México, La Jornada Ediciones, 1993, pp. 15-17, 36-37.

como se había acordado, renunció el mismo día y el Congreso local, a propuesta de Fox, nombró a Carlos Medina Plasencia, que había sido presidente municipal de León, gobernador interino y a un priísta, Salvador Rocha, como secretario general de gobierno.¹¹

Así, el cambio de partido en el poder en Guanajuato se dio con acuerdos entre élites partidistas en el centro del país por encima del resultado electoral; se hizo a un lado la dimensión de representación en las capacidades. La tarea principal de Medina Plasencia como gobernador interino fue convocar a elecciones. Éstas se llevaron a cabo en 1995 y Vicente Fox resultó ganador. ¿Cuáles fueron las implicaciones de este episodio para la construcción de un nuevo sistema político-administrativo en el estado?

En primer lugar, que la élite gobernante en el estado cambió; hubo cambios en el nivel político del sistema. Salieron los priístas y llegaron los panistas, con apoyo evidente de o pertenecientes a los grupos empresariales estatales. De este modo, las relaciones de poder tomaron otro arreglo porque los intereses del grupo dominante eran otros: ya no estar en buenos términos con la cúpula de su partido en el centro para asegurar una carrera política, sino mantener y ampliar su base local de apoyo para buscar posibles carreras futuras y defender los intereses económicos que sintieron afectados durante los años ochenta (con acciones desde el centro, como la nacionalización de la banca, símbolo de los alcances del autoritarismo, hasta actos de corrupción en el gobierno federal). Para ello, el

¹¹ Todos los actores que participaron en esta negociación tenían mucho que ganar (o que perder). Para Carlos Salinas estaba en juego la colaboración de Acción Nacional en el Congreso, cuyo voto en las cámaras legislativas federales era imprescindible para reformas futuras, había apoyado las reformas electorales y no había respaldado la movilización de 1988 de Cuauhtémoc Cárdenas por el conflicto de las elecciones presidenciales de ese año. El PAN resultó beneficiado con el reconocimiento de su primer triunfo en elecciones para gobernador y con los cambios en las reglas de distribución de escaños en el congreso que trajo la nueva legislación electoral. Véanse Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, 2ª ed., México, FCE, 1999, pp. 495-503 y Guadalupe Valencia, “Guanajuato”, en Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa (coords.), *La República Mexicana: modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas, México*, La Jornada Ediciones – Centro de Investigación Interdisciplinaria en Humanidades de la UNAM, 1994, vol. 2, pp. 63-83 (p. 78).

nuevo gobierno trató de diferenciarse del priísmo con políticas de búsqueda de autonomía del gobierno central y de funcionarios más profesionales. La segunda implicación del cambio de partido en el poder fueron las reformas a la burocracia del gobierno local, en muy buena medida para mantener sus bases de apoyo (también hubo cambios en el nivel administrativo). Dos fueron las novedades administrativas más relevantes. En 1994 se creó el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato que, en la misma línea que el IFE, estuvo conformado por ciudadanos.¹² Y, durante su gobierno, Fox se propuso luchar contra la corrupción en el estado, para lo cual implementó el llamado “Modelo Estratégico de la Reingeniería del Gobierno de Estado de Guanajuato”, un plan con el que intentó, a partir de principios inspirados en la Nueva Gerencia Pública, dar coherencia a políticas y acciones para hacer más eficiente la administración estatal y que los planes del gobierno guanajuatense (desarrollo económico sustentable, desarrollo social, transformación educativa, Estado de derecho y buen gobierno¹³ tuvieran mejores resultados). Así, finalmente, se esperaba que con estas novedades en la dimensión burocrática de las capacidades los ciudadanos apreciaran los cambios en las acciones del gobierno, apoyaran al nuevo partido en el poder y se consolidara la democracia.

¹² Luis Miguel Rionda, “Política en Guanajuato”, pp. 40 y 44.

¹³ Ésos fueron los ejes de acción que propuso Fox (*A Los Pinos. Recuento autobiográfico y político*, México, Océano, 1999, pp. 103-113) como centro de las políticas durante su gobierno fueron: desarrollo económico sustentable, desarrollo social, transformación educativa, Estado de derecho y buen gobierno. Lo que esperaba conseguir era la “generación de riqueza suficiente para un desarrollo sustentable y competitivo a nivel mundial”, “procurar que ese fortalecimiento [de la economía] se refleje en los servicios que recibe el ciudadano, principalmente en materia de salud [...], b]uscando un desarrollo equilibrado, equitativo y participativo”, hacer que la educación fuera la columna vertebral de las acciones del gobierno, “asegurarle al individuo seguridad, justicia, convivencia, participación y paz social, para luego hablar de bienestar y desarrollo integral” y “forjar un buen gobierno, competitivo, transparente, honesto, participativo, proactivo, que trabaje mejor, cueste menos y genere mayores beneficios a la sociedad”. Es decir, por medio de este plan se esperaba que el motor del mejoramiento de Guanajuato fuera la economía, de modo que tuviera impactos directos en las políticas sociales; los requisitos serían el respeto a las leyes y una nueva administración pública. Una explicación de las razones por las que se diseñó este modelo y su descripción están en Ramón Muñoz, *Pasión por un buen gobierno. Administración por calidad en el gobierno de Vicente Fox*, México, Aldea Global Ediciones, 1999, pp. 1-39.

A pesar de la redistribución que hubo en las relaciones locales de poder y de los cambios en la administración, no se puede asegurar del todo que se hayan construido relaciones democráticas en el sistema político estatal ni que se hayan institucionalizado capacidades de gobierno del todo distintas a las que hubo durante el régimen autoritario en el estado.

La llegada de un nuevo grupo al poder significó un cambio nominal en las relaciones del sistema (eran otras personas las que gobernaban¹⁴ y otros los intereses que defenderían), pero no necesariamente hubo también un cambio cualitativo en el régimen estatal; seguía siendo un grupo relativamente cerrado quien participaba activamente en el diseño, generación de consensos e implementación de las decisiones. . Había otros actores sociales además de los empresarios panistas (campesinos, clase media urbana, empresarios pequeños y medianos) que no encontraron las puertas abiertas para incidir en las decisiones públicas. La dimensión de representación en el gobierno era parcial. La oposición al gobierno era pequeña y, al menos a nivel estatal, la sociedad no participó notablemente en las capacidades de diseño, consenso o implementación de políticas públicas. Es decir, tampoco cambió el nivel social del sistema político-administrativo. Aunque sí se notaron algunas novedades con el gobierno del PAN, sobre todo durante el gobierno de Carlos Medina Plasencia: negociaciones entre los dos partidos principales en el Congreso estatal (el PAN, mayoría, y el PRI, primera minoría) y de diálogo entre el gobernador y los presidentes municipales priístas. Además, en el nivel administrativo del sistema se

¹⁴ En las elecciones municipales de diciembre de 1991, el PAN obtuvo los 12 municipios más poblados y con mayor peso económico del estado. El PRI tuvo casi el mismo número de votos, distribuidos en municipios con menor población. En las elecciones de tres años después, el PRI se recuperó, gobernando a poco más de dos terceras partes de la población del estado; el PAN, por su parte, perdió 10 de los municipios que tenía antes, aunque ganó otros tres que antes tenía el PRI. Por primera vez en el estado el PRD y el PARM obtuvieron alcaldías, dos para cada partido. Luis Miguel Rionda, “Cultura política”, p. 20.

descentralizaron y reforzaron las atribuciones de los municipios.¹⁵ Ello sugeriría que del gobierno estatal hacia los municipios sí cambiaron las capacidades del sistema porque más actores participaban en el diseño de políticas públicas y se tendía hacia una democracia (similar a lo que sucedió durante la abundancia de recursos del gobierno federal en los años setenta y la entrada de los estados en las discusiones del diseño presupuestal). Pero estas novedades también podrían haberse dado como reconocimiento de la debilidad del PRI en el estado (afianzarse al autoritarismo desde una posición tan frágil no tenía mucho sentido) y por la necesidad de quedar en buenos términos con actores que reclamarían más espacios para ellos mismos (e ignorarlo o resistir habría implicado un mecanismo desgastante del PAN estatal).

Sin embargo, estos cambios, parciales, no se institucionalizaron del todo. Por una parte, luego del conflicto electoral de 1991, Fox y su gente más cercana se distanciaron del partido y, cuando él fue gobernador, tuvo conflictos con la cúpula panista en el centro, retando la autoridad del PAN en su gobierno y la de su presidente, Carlos Castillo Peraza, en la conducción del organismo.¹⁶ Con ello, los vínculos al interior del grupo gobernante quedaron fracturados y la participación en el sistema se hizo aún más excluyente; beneficiaba no a empresarios panistas sino sólo a aquéllos que Fox favorecía y permitía que

¹⁵ Esta estrategia pudo haber sido en parte para evitar problemas de gobernabilidad, porque la realidad de la conformación de la Cámara de Diputados del estado y la variedad municipal lo exigían y para poner en práctica acciones contra el cúmulo de acusaciones de corrupción de los gobiernos anteriores, siempre con miras a mantener el estado en las elecciones extraordinarias. Véase Luis Miguel Rionda, “Política en Guanajuato”, p. 43.

¹⁶ Fox y su gente más cercana no dejaron el partido (como sí lo hicieron los miembros del Foro Democrático, grupo panista que le daba su apoyo, quienes alegaban una estructura partidista cerrada y autoritaria, justo como aquello contra lo que luchaban a nivel nacional). Sin embargo, Fox mantuvo una visión más bien ambigua de los partidos. Si, por una parte, reconoce la estructura e impulso que el PAN como organización le dio a su campaña y cree que una alianza entre partidos pudo haber sido una oposición real al PRI hacía veinte años, también dice que “[...] Acción Nacional por sí solo no podrá sacar al país del atolladero en el que vive; eso debe ser resultado de un gran movimiento ciudadano, muy por encima de los partidos políticos” (Vicente Fox, *op. cit.*, pp. 85-96). Véanse Soledad Loaza, *PAN*, pp. 513-519, y Carlos Arriola, “La lucha por el poder en el PAN”, en Fernando Serrano (coord.), *Homenaje a Rafael Segovia*, México, El Colegio de México – FCE – CONACYT, 1998, pp. 97-154.

se le acercaran. La falta de instituciones llevó a que el régimen quedara a medio camino entre el autoritarismo y la democracia.

Por otra parte, los sucesores de Vicente Fox ¹⁷ tampoco fomentaron el fortalecimiento de los cambios que hubo en la distribución y uso de recursos y capacidades del sistema durante el gobierno de Medina Plascencia. Los empresarios miembros del partido no estuvieron de acuerdo en que Juan Carlos Romero Hicks fuera candidato del PAN para gobernador en 2000 y, alegando una injerencia fuerte e indebida de Fox, impugnaron sin mucho éxito los resultados de las elecciones internas del partido; la inclusión en el sistema y la representación del partido disminuyeron. Algo similar ocurrió en el proceso electoral estatal, cuando el PRI y el PRD acusaron al gobierno panista de usar recursos públicos para promover a sus candidatos, sobre todo a nivel municipal.¹⁸ Durante la gubernatura de Romero Hicks se repitieron estos enfrentamientos. Se esperaba que la “Junta de Coordinación Política”, que agrupaba a autoridades del estado y a representantes de los partidos, se convirtiera en el lugar más adecuado para llegar a acuerdos. Sin embargo, el PRI la dejó en 2002 luego de quejarse de que “no hubo voluntad política del gobernador Juan Carlos Romero Hicks ni de su secretario de Gobierno, Juan Manuel Oliva Ramírez, para atender infinidad de problemas que afectan a la población”.¹⁹ Y, por problemas internos, la oposición al PAN (a cinco meses de las elecciones de 2006 sólo Acción

¹⁷ Vicente Fox dejó su cargo de gobernador de Guanajuato en 1999 para ser candidato a la presidencia del país en las elecciones del año 2000. El Congreso local eligió como sustituto a Ramón Martín Huerta, quien había sido secretario particular de Carlos Medina y de Fox cuando fueron gobernadores. En 2000 también hubo elecciones para renovar los poderes estatales y municipales. Acción Nacional mantuvo su mayoría en el estado (el PAN obtuvo 28 municipios —alrededor de 80% de la población del estado—, el PRI 14 —principalmente rurales, manteniendo la tendencia de años anteriores a concentrarse en este tipo de zonas—, el PRD dos —entre ellos la capital del estado— y uno para el Partido Alianza Social. En Coroneo se estableció un concejo municipal sin partido). El ganador para gobernador fue Juan Carlos Romero Hicks, antiguo rector de la Universidad de Guanajuato.

¹⁸ Daniel Pastrana, “¿Problemas en casa, señor Fox?”, *La Jornada*, México DF, 4 de junio de 2000.

¹⁹ Gilberto Córdova, “Desaparece junta política en Guanajuato”, *El Universal*, México, DF, 2 de marzo de 2002.

Nacional había presentado candidato —de nuevo, entre críticas—, mientras que los otros partidos discutían si competían con un candidato común, si formaban alianzas o, si iban solos, quién los representaría)²⁰ no fue capaz de hacerle frente y presionar para que se le incluyera en la toma de decisiones. El único objetivo compartido parecía ser evitar que otros actores truncaran las aspiraciones políticas propias.

El mecanismo que permitía vincular a los actores con el sistema también se debilitó. Persistieron los grupos de actores que contaban con el favor y los recursos del gobierno anterior. Mantener ese beneficio se volvió el interés principal. De este modo, los avances que se habían alcanzado en el establecimiento de nuevas relaciones con otros actores políticos y en la construcción de nuevas capacidades no se institucionalizaron por las fracturas, primero, y la retirada, después, del apoyo organizacional panista. Al mismo tiempo, las relaciones personales tuvieron más importancia en los procesos políticos y, por lo tanto, la articulación institucional de nuevas capacidades en el sistema por medio de canales conocidos y válidos para los actores interesados encuentra un serio obstáculo.

Además de lo anterior, los cambios en los niveles administrativo y social del sistema político local no se profundizaron. La descentralización administrativa hacia los municipios se matizó con injerencia del gobierno estatal en los procesos electorales, y el

²⁰ Xóchitl Álvarez, “Busca la oposición candidato común”, *El Universal*, México DF, 15 de enero de 2006. Aunque en las elecciones de 2003 Acción Nacional tuvo un retroceso en cuanto a la cantidad de municipios que gobernaba (bajó a 25; el PRI ganó en 13, el PRD en 3, el Partido Verde en 2, Convergencia en 2 y el Partido del Trabajo en 1), se mantuvo en el corredor industrial. En cambio, en las elecciones de 2006, cuando se renovaron todos los poderes, el PAN tuvo una recuperación notable, en buena medida por la debilidad de la oposición: ganó en 36 de los 46 municipios (lo que representa el 90% de la población del estado, con la novedad de que por primera vez obtuvo la alcaldía de la capital del estado), venció en todos los 22 distritos de mayoría relativa para el Congreso local y su candidato para gobernador, Juan Manuel Oliva, recibió una ventaja de más de 30% sobre el segundo lugar. Igual que en elecciones anteriores, la oposición impugnó el proceso alegando la intromisión y el uso de recursos de los gobiernos federal, estatal y municipal para apoyar a candidatos del PAN, pero no se llegó más lejos (Jonathán Torres, “Llegó el contrapeso para Romero Hicks en Guanajuato”, *El Universal*, México DF, 8 de julio de 2003, y Ruth Rodríguez y Xóchitl Álvarez, “Acción Nacional arrasa en comicios de Guanajuato”, *El Universal*, México DF, 3 de julio de 2006).

nuevo plan de trabajo de la administración del estado (el programa propuesto por Fox)²¹ se degradó en la práctica a la promoción de obras públicas y en una disminución en el número de funcionarios estatales. Tampoco se dieron los resultados que se esperaban: faltaron apoyos para el campo y los campesinos porque no hubo transformaciones en la estructura e infraestructura de producción y los precios de los productos eran muy bajos para recuperar costos; el desempleo no disminuyó y la población del estado no percibió una mejor de la situación económica.²² Una estructura administrativa inadecuada y los impedimentos para que otros actores participaran para mejorarla podrían explicar las faltas del gobierno. Las capacidades eran muy similares a las del sistema priísta: un grupo cerrado en el poder que tenía el control de los recursos de diseño, consenso e implementación de políticas públicas, sin que hubiera una oposición fuerte (el PRI y el PRD se alejaban del sistema para mostrar que ante ellos el sistema era ilegítimo —como lo hizo el PAN durante los años 60 y 70— y no tenían forma de procesar eficazmente diferencias internas, por lo que no podían desarrollar estrategias de acción) ni organizaciones autónomas de la sociedad que presionaran para que se incluyeran algunos temas en la agenda pública. Había una separación más o menos clara de poderes, pero el diseño de las políticas públicas seguía criterios no sólo políticos (para que el partido y el grupo se mantuvieran en el poder) sino personales. Por ello, había exclusión en la dimensión instrumental de las capacidades. La

²¹ La vaguedad, ambigüedad y contradicciones son tres de los principales problemas del modelo. Se definía la “reingeniería del gobierno” como “un movimiento cultural y estructural que busca *reformular radicalmente* la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la Administración Pública Estatal, revisualizándola toda [sic], desde diferentes perspectivas que van *más allá de lo meramente convencional*, para *concentrarnos en los ciudadanos* y los diferentes roles que juegan en la sociedad y en los resultados que podamos lograr, como gobierno, en su beneficio. En otras palabras, queremos que la Administración Pública Estatal esté *orientada a servir a la sociedad* y por ello, hay que replantearnos cada proceso y servicio del gobierno, ver su utilidad y valor agregado, y si se justifica y si no, eliminarlo.” Después, se habla de que el gobierno debe dar resultados que añadan valor agregado a sus clientes, en contraste a los ciudadanos o a la sociedad, a los que hacía referencia antes (Ramón Muñoz, *op. cit.*, pp. 34-35; cursivas mías).

²² Gilberto Córdova, “Sufre Guanajuato crisis económica”, *El Universal*, México D.F., 8 de mayo de 2001 y Luis Miguel Rionda, *ibid.*, pp. 47-49.

participación nunca había sido totalmente dirigida en Guanajuato, pero en la generación de consensos un grupo, el cercano al gobernador en turno, mantenía una posición hegemónica. Y la administración pública parecía no sólo no profesional, sino sin mucha articulación en su funcionamiento. La transición en el estado fue a distintas velocidades. Ante ese esquema las formas de vinculación entre la sociedad y el gobierno (transparencia de las acciones de la administración, por ejemplo) no tenían gran utilidad.

Por otro lado, reformas como la del año 2002, que permitiría a los ciudadanos usar mecanismos de participación como el referéndum, el plebiscito y la presentación de iniciativas electorales,²³ no tuvo el efecto deseado de que la población recuperara la confianza en la utilidad del voto, que se había perdido hacía diez años o más con la negociación de los resultados electorales. Esto podría explicarse porque las actitudes y comportamiento de las autoridades no contribuyeron a fortalecer los lazos entre ellas y los ciudadanos. Aún después de la publicación de la ley sobre transparencia y acceso a la información del gobierno del estado, se mantuvieron altos niveles de percepción de corrupción en toda la administración pública estatal, tanto con funcionarios de calle (especialmente agentes de tránsito y aduanales) cuanto con políticos de alta visibilidad (en una ocasión, el gobernador rehusó dar a conocer su sueldo y los alcaldes no estuvieron de acuerdo en la promulgación de una ley que regulara sus salarios).²⁴ El nuevo sistema también era excluyente, con beneficios para pocos actores y sin recursos de organización

²³ Gilberto Córdova, “Aprueban en Guanajuato reformas constitucionales”, *El Universal*, México DF, 15 de febrero de 2002.

²⁴ En 2001, al inicio del gobierno de Romero Hicks, 41.6% de los jefes de hogar en Guanajuato percibía que la corrupción era igual que el año pasado, contra 36.1% que pensaba que era mayor y 22.3%, para quienes era menor. Cuatro años después 49.2% de los encuestados percibía que la corrupción era igual que el año anterior, 28% que era mayor y 19.2% que era menor (*Índice nacional de corrupción y buen gobierno. Resultados 2001, 2003, 2005*, México, Transparencia Mexicana – Banamex, 2006, pp. 28 y 29). Véanse también Corresponsales, “Los grises ex gobernadores panistas”, *El Universal*, México DF, 10 de febrero de 2008 y Corresponsales, “Temen en Guanajuato despidos en el gobierno”, *El Universal*, México DF, 10 de diciembre de 2001.

para que quienes resultaran perjudicados defendieran sus intereses. Como en el caso nacional, persistieron los rasgos autoritarios en el comportamiento de los actores, aunque posiblemente no se construyeran instituciones excluyentes para defenderlos, no se generó un ambiente de confianza para trabajar.

En Guanajuato hubo una transición más o menos coherente. En el nivel político hubo más actores, pero no se les incluyó de forma sistemática en el sistema. En el nivel administrativo hubo cambios institucionales, pero éstos no llevaron a un nuevo funcionamiento del gobierno, más abierto o autónomo. En el nivel social, los habitantes del estado no parecen tener interés en participar en los procesos políticos más allá de momentos electorales. Así, la transición en los niveles del sistema político-administrativo fue en direcciones similares (hacia la apertura y el desmantelamiento de las estructuras priístas), pero no hubo nuevas actitudes o comportamiento de los actores, en buena medida porque los intereses más inmediatos del nuevo grupo en el poder quedaron satisfechos al llegar a la gubernatura estatal. Al mismo tiempo, el diseño, consenso e implementación de las decisiones queda en manos de un grupo, sin que se aprecie la participación de actores con otros intereses, puntos de vista o recursos. De este modo, las capacidades del régimen tampoco podrían considerarse del todo democráticas.

DISTRITO FEDERAL

Desde 1928, cuando se eliminaron sus municipios y su administración pasó a manos del gobierno federal por medio de un departamento (el del Distrito Federal, DDF) que respondía directamente al presidente,²⁵ hasta 1997, momento en el que por primera vez la población

²⁵ El ambiente político de la capital parecía volverse muy peligroso e inestable. La Confederación Regional Obrera de México, CROM, era una corporación con fuerte presencia en la capital y podría ganar las

de la capital del país eligió a los poderes ejecutivo y legislativo locales, el Distrito Federal no tuvo un sistema político propio institucionalizado. Esto no quiere decir que el DF hubiera vivido durante casi setenta años en la pasividad total. Al contrario, como sede del gobierno federal, constantemente se realizaban marchas, mítines, manifestaciones y otro tipo de ejercicios de participación política fueran dirigidos por los miembros del PRI o sus corporaciones u organizados de manera autónoma.²⁶

La ausencia de un sistema político propio institucionalizado implicó dos cosas alrededor de los conflictos de acceso, mantenimiento, uso y distribución del poder relacionado con asuntos del DF. Primero, que no había mecanismos establecidos, conocidos y en los que pudieran participar todos los actores locales interesados para resolver esos conflictos; en el DF no había elecciones ni partidos, y cualquier asunto de diseño, consenso e implementación de las decisiones de asuntos públicos pasaba por el gobierno federal. En la superficie, las consecuencias de esta situación no diferían mucho de lo que sucedía en los estados; en ellos, durante el régimen autoritario los ciudadanos tampoco tenían cabida real en la discusión de los asuntos públicos ni en la elección de las autoridades gubernamentales. Empero, la existencia en los estados de un partido local, aunque fuera oficial y controlado desde el centro, permitía una interacción más directa entre gobernantes y gobernados. Esto porque no necesariamente todos los asuntos tenían que llegar a oídos de la dirigencia

elecciones municipales a finales de los años 20. El presidente electo Álvaro Obregón, preocupado por la influencia que ganaba esta organización, que estaría en contra de los grupos que lo apoyaban, suprimió los municipios y las elecciones locales para evitar enfrentamientos abiertos con la CROM, lo que podría ser una amenaza para los Poderes de la Unión. Por esto, se decidió que el ejecutivo federal se encargaría directamente del gobierno y de la administración del DF por medio del DDF, sustituyendo la relativa autonomía del, hasta entonces, gobernador del Distrito Federal. Véanse Luis Medina, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*, 2ª ed., México, FCE, 1995, pp. 67 y 68, Ignacio Marván, *Del gobierno representativo de las delegaciones políticas en la Ciudad de México*, México, CIDE, 1999 (División de Estudios Políticos – Documento de Trabajo no. 97), pp. 6 y 7, y Oziel Serrano, *La reforma política del Distrito Federal*, México, Plaza y Valdés – CENAM, 2001, pp. 121-137.

²⁶ Véase Soledad Loaeza, “Perspectivas para una historia política del Distrito Federal en el siglo XX”, *Historia Mexicana*, 45 (1995), pp. 99-157.

partidista en la capital y porque los partidos de oposición, aunque débiles en un principio, ofrecían un medio de canalización más o menos inmediato de los conflictos a un espacio de discusión pública. En cambio, la ausencia de un sistema político propio institucionalizado en el DF también implicaba que los asuntos del DDF pasaban por el presidente. Esto porque el DDF era una dependencia de la administración pública centralizada, con rango más o menos equivalente a una secretaría de Estado, por lo que el jefe del gobierno federal nombraba las autoridades políticas de la ciudad y daba las líneas generales de su administración, además de que su presupuesto se incluía en los gastos federales; él tenía los recursos de diseño de políticas públicas para el Distrito Federal. De este modo, aunque hubiera alguna oposición en vías de constituirse (como los empresarios en Guanajuato durante los años ochenta), no iba a poder expresarse sólo en asuntos internos porque no había mecanismos para hacerlo. No se generaban consensos locales porque no había recursos para hacerlo, la vida política en la capital se “triangulaba”, por así decirlo, en el sistema político-administrativo nacional (lo que implica que las capacidades para la atención de los asuntos públicos de la capital del país residían en el gobierno federal y en las estructuras políticas —el PRI— en las que se sustentaba). Dicho de otra forma, estrictamente no había ciudadanos en la capital del país porque los habitantes del DF no tenían cómo expresar institucionalmente su opinión sobre asuntos locales y porque no había una vinculación legal directa entre ellos y sus gobernantes (algo que sí había en los estados porque en las elecciones se generaba un fundamento legal, en ocasiones fraudulento, para que una persona y partido gobernara).²⁷ Sin instituciones propias no podría hablarse de un sistema político-administrativo o de capacidades propias ni de una transición.

²⁷ Además del asunto de los poderes ejecutivo y legislativo en el Distrito Federal, estaba el tema de la democratización de la administración en un nivel inferior, el de las delegaciones políticas. Éstas habían

Esta particularidad definió el sistema político-administrativo de la capital del país durante 69 años. Sin embargo, esto no quiere decir que los habitantes del DF hubieran estado sometidos u olvidados por el gobierno federal o por el DDF. En cuestiones económicas, gozaban de beneficios en gasto público que se traducían en subsidios a servicios (agua, transporte y electricidad, principalmente) y mejor nivel de vida que en otras ciudades y estados del país. Y en cuestiones políticas, cuando las crisis de los años setenta y ochenta amenazaban con recortar el presupuesto federal, se llevó a cabo una serie de reformas encaminadas a organizar y fomentar la participación de los ciudadanos e involucrarlos “desde arriba” en los asuntos locales. El régimen autoritario beneficiaba a los capitalinos. Además, se crearon algunos foros cuya principal tarea era dar a conocer a las autoridades de la capital los problemas de sus habitantes en sus lugares de residencia: en 1970, las juntas vecinales, una por cada delegación y coordinadas por un antiguo organismo, y el Consejo Consultivo del Distrito Federal, una especie de cuerpo asesor del titular del DDF, y en 1978 las asociaciones de residentes y los comités de manzana (éstos subordinados a aquéllos).²⁸ En una línea similar, en 1995 se crearon los Consejos Ciudadanos: uno por cada delegación, con miembros electos popularmente sin la intervención de los partidos y

sustituido a los municipios desde 1928, y sus titulares eran nombrados por un acuerdo entre el presidente y el titular del DDF. Quienes encabezaban las delegaciones políticas del DF tenían como única tarea vigilar la provisión de los servicios públicos locales, informar al jefe del DDF sobre su estado, pero no contaban con las competencias necesarias para encargarse directamente de su provisión. Además, tenían la obligación de cuidar que los reglamentos y disposiciones generales dictados por el Ejecutivo Federal y por el jefe del DDF se cumplieran en su delegación. Desde un punto de vista administrativo, su existencia se justificaba por el hecho de que era complicado para el centro del DDF enterarse y atender la provisión de los servicios públicos de toda la ciudad. Así, además de buscar que los ciudadanos pudieran participar en la discusión de los asuntos concernientes a todo el DF, el proceso de democratización de la capital también se enfocaría en su intervención a nivel de la delegación, nivel administrativo comparable al municipal. (*Ley Orgánica del DDF de 1941*, artículo 22, cit. por Luis Daniel Vázquez, *Los poderes ejecutivo y legislativo del Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2003, p. 28).

²⁸ Véanse Luis Daniel Vázquez, *op. cit.*, pp. 34-40 y 111-121, Óscar Flores, *La reforma política del Distrito Federal*, México, Instituto Federal Electoral, 2001, pp. 42-65 y Carlos Martínez Assad, “Las (e)lecciones de la participación ciudadana en el Distrito Federal”, en Gustavo Ernesto Emmerich (coord.), *Las elecciones en la ciudad de México (1376-2005)*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal – UAM, 2005, pp. 359-415 (pp. 370-380).

encargados principalmente de conocer y aprobar los planes operativos de los delegados y, por medio del Comité Central, coordinador, organizar las primeras elecciones locales generales en 1997.²⁹

Podría decirse que la existencia de las asociaciones y comités, foros para la participación de los habitantes de la ciudad en los asuntos que les concernían, ampliaba y cambiaba las capacidades del sistema porque había más insumos para que las autoridades conocieran la situación de la ciudad y diseñaran políticas más o menos adecuadas para las necesidades de la población, lo que de algún modo ayudaba a generar consensos sobre las decisiones, y suplían de algún modo la articulación y organización de intereses que hubiera habido en un régimen de partidos y elecciones; así, se desdibujaba en algo el sello autoritario del régimen local. Sin embargo, no se establecieron vínculos legales de obligatoriedad entre las propuestas, observaciones o conclusiones a las que hubieran llegado esos foros y las autoridades del DDF. Así, la contribución a la democratización en las dimensiones de las capacidades del sistema (sobre todo en el diseño y en la representatividad) de los foros locales podría considerarse marginal. Toda la operación del régimen seguía estando subordinada al sistema político-administrativo nacional. Incluso, en la práctica esos organismos sirvieron más bien como receptores de quejas de los habitantes de las manzanas, colonias o delegaciones a los que representaban y no se tiene evidencia clara de que hubieran llegado más lejos que hacer saber estas molestias a las autoridades locales. Y ellas mismas, finalmente, no aprovechaban esos mecanismos para entrar en contacto con los ciudadanos, como lo muestra la respuesta escueta y tardía del gobierno federal y del titular del DDF ante la destrucción causada en la ciudad por el sismo de 1985,

²⁹ *Ibid.*, pp. 385-387.

con lo que se reconocía que la tragedia rebasaba las capacidades de diseño de acciones y de implementación de las autoridades para asistir a la población de forma inmediata.

En buena medida para resolver estos problemas ya no sólo de legitimidad sino de funcionamiento de la administración del Distrito Federal, la Cámara de Diputados aprobó en 1987 la creación de la Asamblea de Representantes del DF. Éste sería el primer organismo en el que estarían representados todos los habitantes de la ciudad de forma similar a la que están en un congreso local. Sin embargo, la principal diferencia de la Asamblea con un poder legislativo era que no se dedicaría a la presentación, discusión, elaboración y promulgación de leyes, sino a la formulación de recomendaciones e iniciativas (de nuevo, sin carácter obligatorio) acerca de los programas del DDF, como los comités o juntas existentes. Pero, a diferencia de ellos, la Asamblea podría emitir bandos y reglamentos de carácter general, los representantes se convertirían en gestores de su comunidad ante la administración central del DDF, tendría la facultad de citar a servidores públicos para que informaran sobre sus actividades, nombraría a los magistrados de los Tribunales Superior de Justicia y Contencioso Administrativo del DF y vigilaría el gasto público local.³⁰ Otra de las novedades de la Asamblea de Representantes fue que, por primera vez desde la supresión de los ayuntamientos, se celebrarían elecciones locales en las que participarían partidos políticos.

En 1993, la Cámara de Diputados aprobó una reforma al Distrito Federal que incluía el otorgamiento de facultades legislativas a la Asamblea de Representantes (es decir, se conformaba un congreso local) y la elección popular directa del jefe de gobierno a partir de 1997 (y, con ello, se acababa el Departamento del DF y el gobierno federal dejaba de

³⁰ *Ibid.*, pp. 380-83 y Óscar Flores, *op. cit.*, pp. 52-53.

encargarse directamente de la administración de la capital).³¹ De este modo, los partidos entraban a la vida política de la capital. Casi automáticamente, tanto por la nueva institucionalización de los procesos políticos y por los probables resultados electorales que sugerían un triunfo del PRD en las elecciones de 1997 y la entrada de actores distintos al PRI, esto significaba un cambio en la distribución del poder, acaso también en su uso, en el Distrito Federal. Habría más actores e intereses que los del Partido Revolucionario Institucional, el diseño de políticas estaría en manos de autoridades locales electas, la población del DF participaría en los consensos y la implementación se haría con recursos burocráticos propios. La democracia parecía ser un objetivo a alcanzar en los niveles del sistema y en sus capacidades.

Partidos, participación ciudadana y democracia institucional en el Distrito Federal

Hablar de democratización local antes de la creación de un espacio institucional propio en el DF no tiene mucho sentido porque estrictamente no hay actores, intereses ni mecanismos de distribución de poder locales. La constitución de una asamblea de representantes, después legislativa, y la celebración de elecciones para los puestos públicos en la capital

³¹ Carlos Martínez Assad, art. cit., p. 385. El presidente mantuvo la capacidad de nombrar al secretario de seguridad pública en la ciudad. Por su parte, el Congreso de la Unión aún guardaba algunas facultades —las que no fueran expresamente concedidas a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal—, como expedir el Estatuto de Gobierno de la capital o legislar en materia de deuda pública de la Ciudad. La reforma de ese año también tocó a las delegaciones políticas. En el apartado C, base tercera del artículo 122 constitucional se cambió el nombre de las “delegaciones políticas” a “demarcaciones territoriales”. Los órganos desconcentrados de la administración central local llamados “órganos político-administrativos” serían los encargados de administrar cada una de las demarcaciones territoriales, cuyos titulares también serían electos universal, directa y libremente a partir del año 2000. En 1997 se hicieron aún más reformas a las delegaciones, ahora en lo referente a las competencias de sus órganos político-administrativos. El artículo 117 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecía que las Delegaciones tendrían competencia, en general, en materia de gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva y las demás que se señalaran en la ley. Véanse Luis Daniel Vázquez, *op. cit.*, p. 174 y David Arellano, *Evaluación organizacional del programa de modernización administrativa en el DDF, 1995-1997*, México, CIDE, 1998 (División de Administración Pública – Documento de Trabajo no. 65), especialmente pp. 5-14.

permitió que hubiera una vinculación entre gobernantes y gobernados del DF, y que participaran actores locales en el diseño de políticas propias, generación de consensos alrededor de ellas e implementación con recursos propios. Sin embargo, antes de la creación de esas instituciones y medios de vinculación, los habitantes de la ciudad expresaban sus intereses y demandas en los canales que les quedaban disponibles, las elecciones federales. Había comenzado una transición en las capacidades del régimen, pero no en el sistema político-administrativo. En parte del diseño (al menos discusión y aprobación de bandos) de decisiones los actores locales ya participaban, aunque los organismos especializados encargados de ejecutar esas decisiones seguían bajo control de otras autoridades. Los consensos también eran algo más plurales.

Tradicionalmente, en el DF había una fuerte de oposición al PRI, especialmente luego de actos en los que la población capitalina había sido dañada, como las matanzas estudiantiles de 1968 y de 1971 y el sismo de 1985. En las elecciones federales posteriores más cercanas a esos episodios, se refleja una pérdida constante de apoyo al partido oficial. Por ejemplo, entre las elecciones presidenciales de 1958 y 1988, el porcentaje máximo de apoyo que obtuvo el PRI en la capital fue 79.88% en 1958 (12.92% del voto total nacional para ese partido) y un mínimo de 27.53% (8.17% del voto total nacional priísta). En todos los casos, el apoyo para el PRI en la capital fue menor que en el resto del país. En cambio, el porcentaje de votos para la oposición en el DF en ese mismo periodo tuvo un valor mínimo de 20.12% en 1958 (31.23% del voto total opositor nacional) y un máximo de 29.41% en 1970 (35.820% del voto total nacional opositor). Cabe resaltar que en 1976, cuando la oposición no presentó candidato, los votos nulos y por candidatos no registrados en la capital representaron 50.68% de todos los que hubo en el país. Y, en 1988, el porcentaje de votos opositores locales fue de 72.47%, pero en virtud del decaimiento del apoyo al PRI en

todo el país, esta cifra representó 22.02% del total nacional. Para diputados federales, el apoyo para el PRI bajó constantemente desde 1958, cuando obtuvo 68.6% de los votos locales, hasta 1988, cuando llegó a 27.6%, aunque siguió ganando todos los distritos hasta 1985.³²

Esto es, los partidos y las elecciones federales, al no haber existido competencia electoral local, eran un medio que usaba la población del DF para mostrar su inconformidad con el gobierno. Dos razones para que incubara un rechazo al PRI y a su sistema autoritario son un mal funcionamiento de los servicios públicos —incluyendo luz, agua o transporte, en los que se gozaba de altos subsidios, o seguridad pública, sobre cuyas autoridades se percibía gran corrupción— y la notable falta de atención del gobierno federal a crisis más coyunturales —como los sismos de 1985 o plantones y manifestaciones de grupos sociales que llegaban de otros estados para organizar marchas o plantones en las calles de la ciudad—. Además, la presencia notable de la oposición en la capital fue un factor fundamental para explicar de la renuencia del PRI para permitir la participación de los partidos en las elecciones para miembros de los organismos de residentes en la ciudad. Ya en las elecciones de la Asamblea de Representantes de 1988, en las que obtuvo la mayoría absoluta,³³ había quedado claro que el partido oficial no tenía garantizada su posición

³² Estos datos son cálculos propios a partir de la información que presenta Pablo Becerra en “De la Revolución a nuestros días, 1928-2003”, en Gustavo Ernesto Emmerich (coord.), *op. cit.*, pp. 291-357 (pp. 309, 310, 316 y 318).

³³ Si bien el PRI fue la primera fuerza al tener la mayoría absoluta de los escaños a su favor y la oposición estaba fragmentada en cinco partidos, fue por la cláusula de gobernabilidad (que, por medio de la representación proporcional, daba al partido que obtenía la mayor parte de los votos los asientos necesarios para ser mayoría absoluta) que alcanzó 34 de los 66 lugares disponibles. En la siguiente Asamblea, convocada tres años después, mejoró ligeramente la posición el PRI al tener 40 lugares, ahora todos ganados por mayoría absoluta. El aumento de la presencia del PRI en la Asamblea de Representantes podría explicarse por el apoyo que dio el titular del DDF, Manuel Camacho, a las reformas tendientes a la democratización y a la apertura de la competencia política y partidista del Departamento. Además, estas acciones y actitudes de reforma y acercamiento con la oposición coinciden con las del gobierno federal en el mismo periodo (las negociaciones que hubo con el PAN en ocasión de nueva legislación electoral, por ejemplo) y con las aspiración del Camacho para ser candidato de su partido en 1994 para la presidencia. Óscar Flores, *op. cit.*, p. 57.

hegemónica en asuntos federales ni en cuestiones internas del DF, y demostró su incapacidad para atender los problemas de la población (servicios públicos y, de manera crítica, las crisis hospitalaria y de vivienda luego de los sismos de 1985).

Así, desde los años ochenta, como en otros estados, el PRI tuvo que tratar con otros actores. Sin embargo, esta convivencia plural encontró varios límites: el titular del DDF aún era nombrado por el presidente (el diseño de políticas públicas quedaba en las manos del partido), el PRI seguía manteniendo la mayoría en la Asamblea de Representantes (los mecanismos para llegar a consensos eran de acuerdo a un esquema autoritario), y, dentro del marco de la *Ley de Participación Ciudadana*, la elección de los Consejos Ciudadanos en 1995 (cuyas principales funciones serían conocer y aprobar los planes operativos de los delegados), siguió siendo al margen de los partidos políticos (la implementación de decisiones era muy parecida a como se hacía en los años setenta).³⁴ Así, el nivel político del sistema local se mantuvo cerrado y en manos de un solo partido, y los vínculos entre la sociedad y las autoridades públicas no se afianzaron. Seguía habiendo un estilo autoritario en las tres dimensiones de las capacidades. Pero las elecciones de 1997, las primeras para jefe de gobierno de la ciudad, en las que también se eligió a los miembros de la Asamblea Legislativa, significó un retroceso notable del PRI en la capital. El candidato del PRD al poder ejecutivo local, Cuauhtémoc Cárdenas, ganó con 47.14% de los votos y ese mismo partido obtuvo la mayoría absoluta en la Asamblea, con 38 legisladores, todos por

³⁴ Ante lo que la oposición, en proceso de consolidación en la capital, protestó, llegando sus reclamos hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Este episodio sembró dos antecedentes. Por un lado, se generó un conflicto entre los partidos alrededor de la legalidad de los procedimientos electorales que superó los debates sobre las propuestas, donde podría encontrarse la raíz del abstencionismo (de 73.91%) y, después, de la falta de uso, acaso legitimidad, de estos mecanismos de representación vecinal. Por otro lado, fue la primera vez en la que ninguna autoridad gubernamental, aún antes de la salida de los representantes de la Secretaría de Gobernación del Consejo General del IFE, intervenía en la organización de las elecciones. En su resolución final unas semanas antes del proceso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que el que no participaran partidos políticos en el proceso no lo invalidaba la elección y que, por lo tanto, su organización podía quedar en manos de ciudadanos. Carlos Martínez Assad, art. cit., pp. 385-391.

circunscripciones uninominales.³⁵ El PRI quedó relegado al segundo lugar y el PAN, la oposición histórica en la capital durante los años del autoritarismo, quedó en tercero, salvo en algunas colonias y delegaciones de clase media y alta, como Benito Juárez y Miguel Hidalgo.

Otro cambio en la distribución de poder en la capital, que en parte explica el anterior, sucedió en el nivel político del sistema: la relación entre partidos y entre ellos y los electores. Esto se dio en dos tiempos. Primero, por las escisiones en el PRI a favor de la oposición, que beneficiaron sobre todo al PRD. En 1988, la ruptura sucedió a nivel nacional con Cárdenas; en 1994 y 1995, fue en el DF alrededor del grupo de Manuel Camacho, quien se distanció al punto de ruptura con el grupo priísta por la negativa de Carlos Salinas a nombrarlo candidato a la presidencia por el partido después de haber sido titular del DDF. De esta forma, los recursos de movilización o control que hubiera tenido el PRI nacional y los intereses de los priístas que decidieron separarse del partido pasaron al PRD local, con lo que se redujo el apoyo capitalino al PRI y aumentó el del PRD; con ello, también, crecieron las presiones para un cambio. El segundo tiempo en la nueva relación entre partidos y de ellos con la sociedad fue la movilización social en la que se basó la estrategia de consolidación de apoyo del PRD, definida en buena medida por los intereses y recursos que se habían obtenido del PRI y que con las reformas estaban en riesgo (un trato preferencial). El PRD, como a nivel nacional y en otros estados, fundó su organización y fuerza en tener un gran número de miembros y en redes clientelares o corporativistas entre las que se definían los candidatos a puestos de elección y los dirigentes internos; las bases de estas redes provenían de rupturas en el sector popular del PRI, que más presencia había tenido en

³⁵ Pablo Becerra, art. cit., pp. 336 y 338.

la capital del país.³⁶ Las organizaciones clientelares o corporativistas permitieron que el partido contara con bases de apoyo bastantes leales y con experiencia política, lo que significaba que sabían cómo actuar para atraer el voto y que esperaban recibir algún beneficio a cambio (es decir, el tiempo de aprendizaje fue menor que en Guanajuato). Las redes y corporaciones también daban un sentido general, organización y articulación a los intereses de los grupos y personas que apoyaban al partido en la capital: defender los beneficios que la población recibía durante los años del autoritarismo y dar otros nuevos a grupos sociales marginados del desarrollo económico de la capital, todo en el ambiente de la crisis económica de 1994-1995.

La estructura del partido estimuló que durante el gobierno del PRD en la capital coexistieran dos formas de vincular a los niveles político y social del sistema local: la representación institucional (en la Asamblea Legislativa del DF, y la vecinal, que aún existía, aunque con mucha menor fuerza y relevancia que antaño) y las organizaciones corporativistas. También había dos conjuntos de capacidades, las que eran incluyentes y democráticas, en las instituciones formales, y en las que se favorecía la participación de las corporaciones que apoyaban directamente al PRD, rasgo que por excluyente debe considerarse autoritario. En el primer caso, las elecciones para los miembros de la Asamblea Legislativa del DF dieron, después de 1997, una clara y amplia ventaja al PRD, de modo que la oposición tuvo un papel formalmente pequeño en la cámara local. Algo similar

³⁶ Debido a que los niveles educativos de la población del DF (y en otras grandes ciudades, como Guadalajara o Monterrey) eran más altos respecto a otros lugares del país y se elegían profesiones liberales, el tamaño y la fuerza relativa del sector popular frente a otras organizaciones autónomas fue decayendo. Sin embargo, en las zonas de la ciudad con menores niveles de educación o en las que sus habitantes no se dedicaban a profesiones liberales sino a la agricultura, el sector público o al trabajo manual, las corporaciones priistas ofrecían un mayor control. Véanse Jean François Prud'homme, "El Partido de la Revolución Democrática: las ambivalencias de su proceso de institucionalización", *Foro Internacional*, 2003 (171), pp. 103-140 (pp. 111-115) y Adriana Borjas, *Partido de la Revolución Democrática. Estructura, organización interna y desempeño público: 1989-2003*, México, Gernika – Editorial del Valle de México, 2003, tomo II, pp. 466-476.

sucedió cuando pudo elegirse a los titulares de las delegaciones, ya que el Partido de la Revolución Democrática no perdió nunca más de dos en una sola elección. Además, no se tienen registros de que haya habido conflictos post-electorales que hubieran podido cuestionar seriamente resultados parciales o totales.³⁷ Desde este punto de vista, la democracia institucional, novedosa en todos sentidos en la capital, parecía haberse consolidado. Al mismo tiempo, los mecanismos de representación y participación basados en criterios residenciales y de coyuntura (los comités vecinales y los plebiscitos o referendos recién reintroducidos a la legislación sobre participación ciudadana local) fueron más bien un fracaso. En la práctica, los comités ciudadanos que se instalaron en las delegaciones no pasaron de ser mucho más que foros de expresión de opiniones o de algunos problemas relacionados con servicios públicos sin presupuesto ni interés de la gente para realizar sus actividades. Incluso, los plebiscitos y consultas no registraron niveles de participación mayores a 10% del padrón electoral local.³⁸ La integración de los ciudadanos en las decisiones políticas locales por medio de elecciones amplió las capacidades del sistema porque la representación era más amplia. En un sentido similar apunta la transferencia de algunas tareas y facultades del gobierno federal al del Distrito Federal (algunos aspectos de seguridad pública y legislación en materia de deuda siguieron siendo competencia de las autoridades federales), y de éste a las delegaciones

³⁷ Lo que no implica que la definición de candidatos haya ocurrido sin problemas. Estos sucedían debido a que el PRD tenía una estructura sumamente fragmentada en diversos grupos y, al mismo tiempo, no había mecanismos de solución de conflictos internos. Los incentivos organizacionales al interior del partido apuntaban a la generación de grandes apoyos a una corriente representada por un grupo y, más específico, por una persona; quienes participaban en ellos tenían posibilidad de acceder a las candidaturas para puestos de elección popular, y quienes no quedaban al margen de la competencia. Véase Jean François Prud'homme, art. cit., pp. 115-129.

³⁸ Véase Carlos Martínez Assad, art. cit., pp. 392-412, donde, al lado de una crónica del desarrollo de estos comités, se expone una visión más bien idealista sobre su funcionamiento y resultados. Confróntese otra visión sobre la participación ciudadana, comparando la democracia directa con la representativa, en Fernando Escalante, "El problema de la participación ciudadana", en José Santillán *et al.*, *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2001, pp. 41-64.

(principalmente en gestión de servicios públicos);³⁹ había recursos de diseño y de implementación propios. Hubo cambios en el nivel político porque un nuevo grupo entró al sistema y no se excluyó a nadie. La administración también se volvió propia. Y en el nivel social la gente podía participar en libertad y con relativa igualdad de recursos en las instituciones constituidas. Parecería que las velocidades de cambio en los niveles del sistema político-administrativo eran similares. También en el diseño de políticas participaban quienes estaban interesados, aunque a veces los organismos no tenían muy desarrolladas sus atribuciones. La representación estaba dada. Y la burocracia funcionaba con cierta regularidad y profesionalismo. La pérdida de vigencia del sistema autoritario en el DF, entonces, se dio por dos vías: por la élite política, que ya no encontraba espacios para avanzar su carrera en el PRI, y por la sociedad, que veía incompetencia y gran corrupción o, cuando menos, falta de atención de parte de las autoridades a los problemas de la Ciudad. Como en Guanajuato, se dedicaron los primeros momentos de la democracia a defender los intereses antes en peligro.

Por otro lado, el PRD, especialmente durante la jefatura de gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006; él, aun siendo presidente de su partido, fomentó este tipo de acciones), se valió de redes clientelares o sin intermediación de las instituciones formales de representación o partidistas para mantener el apoyo de algunos grupos sociales y atender, no necesariamente resolver, sus problemas o defender sus intereses.⁴⁰ Así

³⁹ Véase *supra*, n. 29.

⁴⁰ En la exposición de sus perspectivas políticas para el país, López Obrador no hace referencia a los partidos al hablar del sistema político. Por un lado, sobre la relación entre el gobierno y la sociedad, dice que “El presidente debe ser el ‘principal guardián’ del sufragio efectivo y promotor de la democracia. En consecuencia, debe tener la sensibilidad de hacer suyos los anhelos del pueblo, conduciendo de manera pacífica el cambio democrático, para que las leyes sean ‘genuina expresión’ de la voluntad popular.” Sobre la relación entre los poderes legislativo y ejecutivo apunta que: “hoy, el Congreso es un espacio de mucha incertidumbre, sin un rumbo definido por la diversidad de fuerzas que lo componen y el equilibrio que guardan entre sí, pero con capacidad, fundamentalmente, para oponerse, mediatizar o cambiar las iniciativas

sucedió con, por ejemplo, los taxistas irregulares o los vendedores ambulantes, a quienes se permitió seguir trabajando sin meter en orden su situación, por lo que se mantuvieron en una posición más bien ambigua frente a la ley.⁴¹ Aunque con esta estrategia se controló en alguna medida un problema que podría haberse vuelto más grande y se permitió que grupos sociales otrora marginados y sin posibilidades reales de acercamiento con las autoridades participaran en una negociación para que se atendiera su situación jurídica, el hecho mismo de que la ley no se aplicara por igual o que fuera objeto de intercambios políticos señala un debilitamiento de las instituciones democráticas en la capital por la combinación de un sistema que combina intercambios autoritarios extra-institucionales como los del PRI con una democracia electoral institucional.⁴²

A diferencia de Guanajuato, donde hubo un sistema y capacidades que excluían a actores (en buena medida por la debilidad de la oposición y también en parte por las acciones del grupo de empresarios panistas que tendían a hacer patrimonio propio de las instituciones y recursos del gobierno), en el DF hubo un sistema y capacidades dobles o superpuestas. La recepción de los beneficios de la interacción política y administrativa y la organización de la sociedad para el diseño, representación y ejecución de decisiones sobre

presidenciales. [...] aunque siempre existirán intereses encontrados, deben buscarse márgenes de negociación para definir políticas comunes con el Poder Legislativo. El Ejecutivo debe procurar que las iniciativas de ley reciban un amplio respaldo social y que con anterioridad se alcancen los acuerdos básicos con diputados y senadores” (*Un proyecto alternativo de nación. Hacia un cambio verdadero*, México, Grijalbo, 2004, pp. 122-124). Si bien López Obrador no mostraba el mismo desprecio a los partidos e instituciones que Vicente Fox (véase *supra*, p. 7, n. 12), quienes los consideraba un estorbo para el funcionamiento del gobierno, López Obrador muestra preferir una relación más directa, sin intermediarios, con la ciudadanía y con otros poderes, de forma que no pase por otras instituciones.

⁴¹ Soledad Loaeza, “La desilusión mexicana”, en *id.*, *Entre lo posible y lo probable. La experiencia de la transición en México*, México, Planeta, 2008, pp. 188-209 (p. 198-203).

⁴² Lo que no quiere decir necesariamente que el PRD organizara fraudes electorales. Como sugerí en el capítulo anterior y en la descripción de los sistemas autoritarios locales, el PRI (o, de forma más general, los partidos no democráticos), se sustentaban en el apoyo popular generado en muy buena medida por el otorgamiento de prebendas o algún tipo de “recompensa”. En el momento en el que el partido ya no puede ofrecer tales “premios”, la alianza social a su alrededor comienza a quebrarse. La disponibilidad de opciones de salida, determinada por los arreglos institucionales existentes, determinará el éxito o fracaso del quiebre. Véase Magaloni, Beatriz, *Voting for Autocracy. Hegemonic party Survival and Its Demise in Mexico*, Nueva York, Cambridge University Press, 2006.

asuntos públicos se dan no sólo de acuerdo a leyes que todos conocen, elaboradas por representantes de los ciudadanos (categoría incluyente), sino también a partir de la pertenencia a una corporación (categoría excluyente), lo que desvincula y no permite articular los recursos del sistema. Este esquema es antidemocrático porque puede generar incentivos para participar fuera del sistema institucional y porque no reconoce el principio de ciudadanía como único, sino el de pertenencia a un grupo social, para distribuir los beneficios de la interacción política legal.

Marcelo Ebrard, quien llegó a la jefatura de gobierno del Distrito Federal en 2006. En la prensa o se encuentran referencias de que haya usado, al menos en la misma medida que su antecesor, las redes clientelares para sostener su apoyo en la capital, con lo que parecería que las instituciones democráticas del DF están en vías de consolidación. Quedarían algunos pendientes en la transición política de la capital del país y, por lo tanto, en la creación de un sistema propio y diferente del nacional. Entre los pendientes, por ejemplo, están las reformas a la constitución del gobierno local,⁴³ especialmente en la relación de las administraciones delegacionales con sus habitantes o la apertura de espacios de diálogo para grupos sociales que no pertenecen al PRD⁴⁴ (es decir, desaparecer la segmentación y exclusión en el sistema). Al mismo tiempo, faltaría canalizar la participación extra-institucional y corporativa a las instancias formales, para dar una mejor articulación a las capacidades del sistema local en construcción y para reforzar las instituciones democráticas ya existentes. La oposición, especialmente el PAN, ha hablado de que el PRD ha cooptado instituciones que tendrían que ser neutras, como la Comisión de

⁴³ No necesariamente en cuanto a la relación con los poderes federales, que aún tienen áreas de injerencia en la capital, como la aprobación del nombramiento del titular de la Secretaría de Seguridad Pública o del presupuesto en algunos ramos, como educación.

⁴⁴ Compárese Alicia Ziccardi, “Las reformas al gobierno del Distrito Federal: avances logrados y tareas pendientes”; en José Fernández *et al. op. cit.*, pp. 65-98.

Derechos Humanos y el Instituto Electoral del Distrito Federal. Sin embargo, no han podido comprobarse las acusaciones. La decisión de los actores para crear dos sistemas y capacidades es el principal obstáculo para la democracia. Pero también ese doble sistema permitió el mantenimiento o, al menos, apoyo del grupo que se encontraba en el poder, más allá de los vaivenes que se expresaran por medio de las instituciones constituidas.

En el Distrito Federal la transición fue aparentemente más coherente que en Guanajuato. Los cambios en los tres niveles del sistema político-administrativo y de las tres dimensiones de las capacidades actuales son notablemente diferentes frente a los rasgos del régimen autoritario. Sin embargo, en la capital del país ocurrió un hecho aparentemente único: la coexistencia de un sistema político-administrativo legal y democrático con otro claramente autoritario, que otorga prebendas y un trato especial ante la ley a cambio de apoyo político para el partido. Aunque los principales defensores del segundo sistema ya no están en el gobierno de la Ciudad, persisten los grupos que se beneficiaban de él. Así, desde un punto de vista más general, la transición en el Distrito Federal tomó dos caminos simultáneos, lo que no permite asegurar de manera tajante o clara que haya un sistema político-administrativo democrático ni que sus capacidades estén en sintonía mientras exista un régimen de privilegios o de trato especial.

GUERRERO

Prácticamente todos los indicadores socioeconómicos de modernización confirman que Guerrero es uno de los estados más pobres y con mayores síntomas de desigualdad del país. La educación llega a pocos habitantes. En 1990, el analfabetismo en la población de quince y más años de edad era de 26.81%, y más de la mitad de la gente que no sabía leer ni escribir era mujer. Además, el porcentaje de guerrerenses que contaba con estudios de post-

primaria era de 32.73%.⁴⁵ Al tener poca preparación, el tipo de trabajos que puede realizar la población del estado no es muy especializado ni bien pagado. Esto podría explicar el que casi la mitad de las personas que trabajan en el estado se dediquen al sector terciario, principalmente a la prestación de servicios turísticos en Acapulco, Ixtapa-Zihuatanejo y Taxco (guías, meseros, propietarios de equipo para rentar y otros empleos que no requieren mayores estudios, sino que implican trabajo físico o transacciones de compra-venta o alquiler). Es en esos tres municipios y en esa rama de la economía que se concentra la mayor parte de la inversión privada (con un fuerte componente extranjero) y pública y de donde sale la mayor parte del PIB estatal.⁴⁶ La industria productora y de transformación, en parte por lo montañoso de la geografía del estado (por el que atraviesa la Sierra Madre del Sur), prefiere invertir en otros lugares del país.

El sector primario, la otra rama de la economía con mayor peso en el PIB estatal, tampoco registra grandes adelantos: casi todos los cultivos son de temporal (no hay inversión privada que permita avances en las técnicas o herramientas) y de subsistencia (genera empleo pero no necesariamente ingreso y quienes se dedican a él muy probablemente no reciben seguridad social), y no está articulado con otras actividades económicas del estado (por lo que un buen desempeño del sector terciario no se ve reflejado en el primario). Además, de la población económicamente activa en el estado que se dedica a la agricultura (44% en 1980 y 36% diez años después —frente a 23.2% y 42.7%

⁴⁵ La media nacional de analfabetismo en 1990 era de 12.41%; la media nacional con estudios de post-primaria era de 42.93%. *Resumen General. XI Censo de población y vivienda, 1990*, Aguascalientes, México, INEGI, 1992, cuadro no. 12, pp. 103-105.

⁴⁶ Algunos ejemplos de esta concentración del sector turístico: su participación en el PIB estatal pasó de 34.4% a 68% entre 1980 y 1990; generó el 99.5% de las divisas en 1989 y los municipios turísticos más importantes generaron el 63.7% de los ingresos municipales en 1980. Véase Alba Teresa Estrada, “Guerrero”, en Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa (coords.), *La República Mexicana: modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas, México*, La Jornada Ediciones – Centro de Investigación Interdisciplinaria en Humanidades de la UNAM, 1994, vol. 2, pp. 85-117 (pp. 86-88).

que trabaja en el sector terciario), en 1980 poco más de la mitad vivía en localidades con menos de 2 mil 500 habitantes.⁴⁷

Esta dispersión demográfica en las zonas rurales del estado tiene consecuencias políticas. Primero, coloca en un lugar relevante a intermediarios comerciales, quienes son los primeros compradores de los productos de campesinos, y a caciques locales afines al PRI que, por medio de la CNC, mantienen el control en la asignación de puestos en las administraciones municipales por medio del sistema de intercambios que describí en el capítulo anterior.⁴⁸ Segundo, no resulta fácil la organización de una oposición ni la definición, integración o articulación de intereses en un grupo que actúe coordinadamente al margen del sistema autoritario para derrocarlo ni que, por ello, se presente una opción política alternativa a nivel estatal con la fuerza suficiente para oponerse al PRI. Del mismo modo, una ruptura al interior de ese partido tendría dificultades para convertirse en un movimiento opositor de alcance estatal (como sucedió a nivel nacional o en el Distrito Federal), pero bien podría impulsar cambios en las comunidades o municipios donde se hubiera originado. De este modo, cada comunidad tendría sus propios intereses y recursos de diseño, consenso e implementación de decisiones públicas. Tercero, muchas comunidades dependen de sus propios recursos para resolver sus problemas y atender sus asuntos. Los recursos del gobierno federal o los beneficios del régimen no llegan hasta las comunidades más apartadas, sea por dificultades geográficas de acceso o por intervención de los intermediarios, y los habitantes deben arreglárselas con lo que permitan pasar los mediadores (a cambio de votos que les podrían permitir comenzar o mantener una carrera

⁴⁷ Véanse *ibid.*, pp. 92-102 y, para más detalle específicamente en la zona norte del estado, Gisela Espinosa, *Organización rural y lucha cívica en el norte de Guerrero*, México, UAM Xochimilco, 1998, pp. 29-127.

⁴⁸ Confróntese Jorge Rendón Alarcón, *Sociedad y conflicto en el estado de Guerrero, 1911-1995. Poder político y estructura social en la entidad*, México, Plaza y Valdés, 2003, pp. 164-175.

política) o con las capacidades que pueda articular la población local.⁴⁹ Así, si bien el PRI mantenía el control general del sistema político-administrativo estatal, en el sentido de que por medio de él se hacía la distribución de candidatos y cargos a elección popular y no había otro partido que se consolidara como oposición, en las comunidades y municipios se apreciaba un control mucho más diluido (y con capacidades desarticuladas) debido a la poca vinculación entre esas localidades y el gobierno estatal o el aparato partidista nacional, y a la participación de los caciques locales (que, si el partido amenazaba por alguna razón retirarlos de su puesto, podrían aliarse con la población local para mantener sus zonas de influencia). Esto es, los beneficios del sistema priísta de intercambios llegaban a pocos sectores sociales de Guerrero y, como las virtudes del régimen panista en Guanajuato, su vigencia se debía más a la falta de una oposición que pudiera actuar que al control que ejerciera la élite autoritaria sobre el resto de la sociedad. Además, a la par de un sistema político estatal, cuya actividad se concentraba en las ciudades más habitadas, existía una gran variedad de pequeños sistemas político-administrativos comunitarios y, aparentemente, sin mucha vinculación entre sí más allá de estar apoyados nominalmente (es decir, sin que estuviera del todo garantizado un flujo de recursos o beneficios) por el partido.

Es en ese marco que se puede entender mejor un elemento central de la historia política reciente de Guerrero: alejamiento de la sociedad frente a las instituciones y desconfianza ante mecanismos formales de participación. Esto cristalizó en dos síntomas: la

⁴⁹ Así es como ha sido históricamente. Con la propiedad ejidal de la tierra, lo que se producía en cada ejido pertenecía a toda la comunidad, con lo que de cierta forma se satisfacían las necesidades básicas de abasto de alimentos, y los pobladores se encargaban de dar otros servicios necesarios, como la construcción o reparación de edificios. Véase François-Xavier Guerra, *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, México, FCE, 1988, vol. 1, pp. 249-301. Además, cabe señalar que algunas de las comunidades más alejadas (o algunos de sus pobladores) se han usado para el cultivo de marihuana, amapola y otras drogas de origen natural. En estos lugares las bandas dedicadas al crimen organizado son las que, de cierto modo, sustituyen al Estado otorgando algunos recursos a la población local. También se sugiere, aunque no se ha comprobado cabalmente ni se tiene por cierto su alcance, un vínculo entre la guerrilla en el estado y el crimen organizado.

violencia como medio de acción (porque, además de la falta de espacios para la defensa legal de sus intereses, está la gran pobreza de buena parte de la población guerrerense, algo que no existía en el mismo nivel en Guanajuato o el DF) y el debilitamiento electoral del PRI.

Durante los años sesenta y setenta, Guerrero tuvo movilizaciones sociales breves pero intensas y guerrillas activas. Uno de los primeros movimientos más notables fue el que se organizó alrededor de las acusaciones mutuas de corrupción y mal uso de recursos públicos entre el gobernador del estado, el General Raúl Caballero Aburto, y el edil de Acapulco, Jorge Joseph Piedra, en 1960.⁵⁰ Luego de una serie de protestas de habitantes de Acapulco y de otros centros urbanos del estado, entre ellos Chilpancingo, la capital, y de represiones con la policía y el Ejército por parte del gobernador, que terminaron con algunos muertos, el Senado de la República envió una comisión para evaluar la situación y resolvió la desaparición de poderes en el estado.

Sin que estuviera directamente ligada ni fuera una consecuencia de las protestas de 1960, la guerrilla en Guerrero surgió en ese ambiente de descontento contra el gobierno del estado y de señalamiento de probables actos de corrupción y abusos de poder. En 1967, luego de la matanza de maestros rurales en el municipio de Atoyac durante un mitin, un profesor de primaria, Lucio Cabañas y gente cercana a él, siguiendo la línea de otros grupos

⁵⁰ El gobernador contaba con el apoyo de grupos que controlaba el PRI por medio de sus corporaciones, principalmente algunos ejidatarios, de las fuerzas de policía del estado e, implícitamente, del gobierno federal. El edil de Acapulco estaba respaldado por algunas organizaciones opositoras (algunas con presencia en Chilpancingo, la capital) como el Partido Nacionalista de México, el Frente Reivindicador de Juventudes Guerrerenses y la Asociación Cívica Guerrerense, además de grupos de estudiantes. Los simpatizantes de Jorge Joseph Piedra aprovecharon esta situación para enfatizar las denuncias de corrupción del gobierno estatal y, además, pedir que se investigaran otros abusos de la gestión de Caballero Aburto y que desaparecieran los poderes en el estado, lo que reclamaba la intervención de las autoridades federales. El gobernador utilizó a la policía y al Ejército para controlar y dispersar a los manifestantes e intentar desalojar los edificios que hubieran sido tomados (como universidades y plazas públicas en Chilpancingo), en señal de protesta contra su autoritarismo por haber quitado de su cargo al edil de Acapulco (Carlos Illades, *Breve historia de Guerrero*, México, FCE – El Colegio de México, 2000, pp. 126-130).

como la Asociación Cívica Guerrerense (ACG),⁵¹ decidieron formar un grupo de autodefensa contra los abusos de las autoridades locales. Cabañas y sus compañeros se internaron en la sierra y por cinco años armaron y entrenaron a un grupo que llamarían el Partido de los Pobres (PP). Su primera acción armada notable fue el ataque a un convoy militar en la sierra en 1972. Dos años después, secuestraron al senador Rubén Figueroa, precandidato del PRI para gobernador del estado, que, queriendo asegurar su nominación, entró a la sierra para tratar de hablar con Cabañas y convencerlo de dejar las armas y participar en la política por medios institucionales. El Ejército peinó la sierra y, cuatro meses después del secuestro, pudo liberarse a Figueroa. Cabañas y algunos de sus compañeros huyeron, pero una parte de guerra de noviembre reportó un enfrentamiento con el Partido de los Pobres y la muerte de Lucio Cabañas.⁵²

El descontento frente a las instituciones electorales y los funcionarios electos (como en el conflicto del gobernador con el edil de Acapulco) y la derrota de la vía armada como medio de acción (con la desaparición del grupo de Lucio Cabañas) señalaban que, aunque mantenía su vigencia al no haber alguna alternativa concreta, el sistema político guerrerense era débil porque no se creía ni participaba en él y estaba en desgaste porque ya no se confiaba en los mecanismos o canales de participación que ofrecía. Los resultados electorales confirmarían esta imagen. Por un lado, está el abstencionismo: 23.58% en las

⁵¹ En 1959 se formó la Asociación Cívica Guerrerense (ACG), una organización con miras a convertirse en movimiento popular que, entre otras cosas, pedía la nacionalización de la minería, una reforma agraria, adoptar un modelo planificado de la economía y fomentar la alfabetización y educación de la población. La ACG participó en las movilizaciones de 1960, después de lo cual se radicalizaron sus medios de acción. Diez años después, la lucha armada era su principal medio de acción y el secuestro de políticos y miembros de clases sociales altas su fuente más importante de recursos. Entonces, la ACG había establecido una base guerrillera en la sierra y planteaba una revolución nacional. En parte por la campaña militar del gobierno federal contra la guerrilla y porque el movimiento de Lucio Cabañas fue adquiriendo más presencia en el estado, la ACG fue perdiendo fuerza y diluyéndose. *Ibid*, pp. 131-132.

⁵² *Ibid.*, pp. 132-135. Véase también Armando Bartra, *Guerrero bronco. Campesinos, ciudadanos y guerrilleros en la Costa Grande*, México, Era, 2000, pp. 107-116.

elecciones presidenciales de 1964, 32.43% en las de 1970, 26.87% para 1976 y 47.44% seis años después. Por otro lado, está el descenso del voto a favor del PRI: 96.12% en las elecciones presidenciales de 1964, 94.72% en 1970, 97.73% para 1976 y 81.75% cuatro años después. Hubo un cuadro similar en las elecciones municipales. En 1980 el PRI obtuvo el primer lugar con 89.02% de los votos y el PCM el segundo con 3.69% de los resultados a su favor en las elecciones para gobernador. En cuanto al congreso local, también en 1980, el PRI obtuvo 87.59% y el PCM 3.68% de los votos. La participación ese año fue de 38%.⁵³

Los partidos que más se beneficiaron con la caída de apoyo para el PRI, sobre todo a partir de 1982, fueron los de tendencia de izquierda, que pedían una mayor presencia del Estado en la atención y solución de los problemas sociales y económicos. En el autoritarismo priísta, es de suponer que los recursos que llegaban a las comunidades quedaban en manos de los alcaldes y distribuían muy selectivamente. Si un partido de izquierda buscaba una distribución de los beneficios del régimen de una forma más institucionalizada, ésta obtendría más apoyo. El Partido Comunista Mexicano, el Revolucionario de los Trabajadores, el Socialista de los Trabajadores, Acción Nacional (en menor medida a nivel estatal pero más fuerte en localidades urbanas, que eran también grandes centros turísticos) y otros partidos locales comenzaron a aumentar el porcentaje de votos que recibían en las elecciones y, en varios casos, a ganar presidencias municipales o tener representantes en el congreso del estado. Con esto, en Guerrero se dieron algunos episodios de competencia electoral real en algunos municipios.⁵⁴ Sin embargo, como la

⁵³ Confróntense Jorge Rendón, *op. cit.*, p. 141, 144, 146 y 147, y José Tapia, “Partidos políticos y organizaciones civiles en los procesos electorales (1970-2000)”, en Danièle Dehouve, Víctor Franco Pellotier y Aline Hémond (coords.), *Multipartidismo y poder en municipios indígenas de Guerrero*, Chilpancingo, Universidad Autónoma de Guerrero – CIESAS, 2006, pp. 201-252 (pp. 217-220).

⁵⁴ Para más detalle sobre la distribución de los votos y el avance de los resultados de la oposición en las elecciones municipales, estatales y federales véanse Alba Teresa Estrada, *Guerrero. Sociedad, economía,*

izquierda estaba fragmentada entre cuatro partidos principales (el Comunista Mexicano, que a partir de 1976 se le reintegró a la legalidad, el Socialdemócrata, el Revolucionario de los Trabajadores y el Socialista de los Trabajadores), el PRI sobrevivió como la principal fuerza política en el estado. Además, los partidos de oposición enfrentaban varios problemas: había conflictos al interior de cada uno de ellos, la dispersión geográfica de la población impedía constituir o movilizar un electorado de base y se mantenía la represión con la que el gobierno atacaba a estos grupos, con el pretexto de que la violencia seguía en uso (lo que era real, aunque menos que en décadas anteriores y no directamente fomentada por los partidos). Así, a pesar de que el sistema político comenzó a abrirse a la competencia y que las autoridades públicas dejaron de pertenecer a un solo partido, no se puede hablar de que haya habido una redistribución notable o relevante del poder en el sistema político estatal, que implicara la participación activa de nuevos actores en el sistema. Esta desigualdad en el acceso a los mecanismos de discusión de los asuntos públicos también mantuvo más o menos iguales las capacidades del sistema; el diseño, consenso e implementación de políticas públicas seguía en manos del PRI, al menos a nivel estatal. En varias comunidades seguía la subordinación a los caciques locales y, por ello, no habría habido cambio alguno en la toma de decisiones; tampoco en ese nivel de gobierno se organizó una oposición que hiciera frente al PRI. Hubo cambios políticos y de capacidades en algunos municipios, pero debido a la dispersión geográfica y a la falta de recursos de organización de los partidos políticos, no pudo constituirse una oposición estatal que agregara los intereses de los grupos que no estaban satisfechos con el autoritarismo priísta.

política, cultura, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la UNAM, México, 1994, pp. 110 y 111, y José Tapia, art. cit., pp. 221-228

Elecciones y democracia en Guerrero

En 1988 llegó a la gubernatura del estado José Francisco Ruiz Massieu, del PRI. Siguiendo la misma tendencia que a nivel federal, impulsó varios programas cuyo objetivo era controlar los efectos de la crisis económica. Entre ellos, la reducción de la burocracia del estado al vender varias empresas paraestatales, el fomento a la inversión privada (que se dirigiría a nuevos proyectos turísticos y a la reconstrucción de la autopista Cuernavaca-Acapulco) y el otorgamiento de beneficios, como créditos para la compra de equipo y financiamiento para infraestructura, a quienes pertenecían a las corporaciones del partido. Hubo una nueva estructura económica, pero no necesariamente nuevas capacidades o redistribución del poder en el estado.⁵⁵ Otras tendencias políticas nacionales se reflejaron en Guerrero. La más notable, el cambio en el sistema de partidos que implicó la aparición del PRD no sólo porque comenzó a dar la coherencia, integración y recursos de organización necesarios al conjunto de fuerzas partidarias de tradición izquierdista que había en el estado, tanto con alcance nacional como local, sino también porque ofreció un espacio de convergencia para gran parte de movimientos y organizaciones que en algún momento se habían escindido de las corporaciones oficiales y que, sin recurrir a las armas y en algunos casos con poco alcance más allá de las comunidades donde se habían originado,⁵⁶ no tenían mucha incidencia en los procesos políticos. Sin embargo, ese mismo fraccionalismo y la represión que dirigía el gobierno contra el partido, como durante los años ochenta,

⁵⁵ Alba Teresa Estrada, art. cit., p. 103-106.

⁵⁶ Dos de estas organizaciones fueron, en el campo, Alianza Campesina, que pedía se incluyera a los campesinos en el diseño y puesta en práctica de programas de apoyo agrícola, y, en todo el estado, la Coordinadora Estatal de Trabajadores de la Educación en Guerrero (CETEG), que pedía un aumento salarial de 100% y la salida de los líderes de la sección XIV de líderes afines de Carlos Jongitud Barrios, presidente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Si bien estas dos organizaciones no pertenecían oficialmente al PRD, era con ese partido que estaban sus simpatías (Marco Antonio Calderón, *Violencia política y elecciones municipales*, Zamora, El Colegio de Michoacán – Instituto Mora, 1994, pp. 76-93).

impidieron que la fuerza con la que originalmente emergió el PRD se tradujera en el corto plazo en victorias electorales y en el retroceso del PRI.⁵⁷

Nueva legislación electoral local (que en 1992 creó el Consejo Estatal Electoral y en 1996 lo dejó en manos de ciudadanos), la experiencia con los ayuntamientos que había ido ganando (en muchos casos luego de protestas y movilizaciones alegando fraude en su contra) y la resistencia que había adquirido frente a los ataques del gobierno (con muertos, incluso) permitieron que el PRD avanzara lenta pero constantemente en las elecciones del estado. Por ejemplo, en los comicios para gobernador de 1993, el partido llegó a superar al PRI en ocho municipios y en otros catorce, entre los que estuvo Acapulco, obtuvo el segundo lugar. En las elecciones presidenciales de 1994 se mantuvo como segunda fuerza partidista en el estado, igual que en las locales de 1996, las legislativas federales de 1997 y las de gobernador de 1999, cuando el PRD obtuvo 47% de los votos válidos y el PRI 49.3%, con un abstencionismo de 47%.⁵⁸ Luego de una crisis interna en ese mismo año y el siguiente, que provocó que ganara sólo una diputación federal y la primera senaduría de minoría en las elecciones federales del año 2000, el Partido de la Revolución Democrática llegó a la gubernatura en 2005 con 55% de los votos a su favor, y el PRI quedó en segundo lugar con 42% del apoyo electoral. El PRD, contando también el apoyo que consiguió aliarse con el Partido de la Revolución del Sur, obtuvo la mayoría relativa en el Congreso local y la mayor parte de los ayuntamientos.⁵⁹

⁵⁷ Alba Teresa Estrada, *op. cit.*, 124-127.

⁵⁸ José Tapia, *art. cit.*, 206-209 y 238-247.

⁵⁹ *Concentrado estatal. Elección de gobernador*, Consejo Estatal Electoral, 11 de febrero de 2005 (<http://www.ieegro.org.mx/resultados/est05.pdf>; consultado el 16 de marzo de 2009), *Relación de presidentes municipales electos 2005-2008*, Chilpancingo, Consejo Estatal Electoral, sin fecha, (<http://www.ieegro.org.mx/resultados/pres2005.pdf>, consultado el 16 de marzo de 2009), *Relación de diputados electos por el principio de mayoría relativa 2005-2008*, Chilpancingo, Consejo Estatal Electoral, sin fecha (<http://www.ieegro.org.mx/resultados/dip2005.pdf>, consultado el 16 de marzo de 2009), *Diputados electos por el principio de representación proporcional, LVIII Legislatura*, Chilpancingo, Consejo Estatal

En contraste, el PRI se debilitó de forma más o menos constante en el estado desde finales de los años noventa. En las elecciones de 2000 volvió a ganar las elecciones para gobernador con René Juárez Cisneros, pero la victoria fue por menos de 20 mil votos sobre el PRD. El candidato priísta reconoció que su partido había cometido errores, principalmente la pérdida de contacto con sus bases (lo que habría permitido mayor penetración de la estructura de “células” del PRD en las comunidades), la desatención en la calidad del servicio público, traducido en aumentos de las tarifas de sus productos y servicios (con lo que los ciudadanos habrían estado descontentos con los gobiernos del PRI, como en el DF).⁶⁰ Además, durante el gobierno de René Juárez la oposición señaló a la delincuencia organizada como uno de los problemas más graves en el estado, y acusó al gobernador de no hacer nada o poco contra ella, hasta el punto de sugerir que fuera sometido a juicio político.⁶¹ Y, como antes, siguieron las denuncias de fraude y manipulación electoral contra el PRI.⁶² Una de las causas del alejamiento que señaló René Juárez tiene que ver con las primeras experiencias democráticas del partido, debido a que la selección de candidatos dejó de ser por designación y fue por elecciones internas, en las que participaron no sólo los miembros, sino también los simpatizantes, del partido. Los precandidatos priístas, seis en total, tenían apoyo de diferentes sectores de la sociedad guerrerense y, lo más grave por las tensiones que generó, al interior del partido. Por ejemplo, René Juárez tenía las simpatías de CEN y de otros sectores que había apoyado

Electoral, sin fecha (http://www.ieegro.org.mx/resultados/dip_rp.pdf, consultado el 16 de marzo de 2009). Véase también Renato Dávalos, Misael Habana y Jesús Saavedra, “Pone el PRD fin a casi 80 años de dominio priísta en Guerrero”, *La Jornada*, México, D.F., 7 de febrero de 2005.

⁶⁰ Miguel Ángel Rivera, “Paz y concordia: bases para el desarrollo”, *La Jornada*, México, DF, 14 de febrero de 1999.

⁶¹ Misael Habana de los Santos, “PAN, PRD e IP exigen juicio político contra Juárez Cisneros por ‘ineficacia’ para combatir delincuencia”, *La Jornada*, México, DF., 14 de marzo de 2002.

⁶² Renato Dávalos, “El PRD pedirá la intervención de Gobernación en el caso Teloloapan”, *La Jornada*, México, DF, 10 de octubre de 2002.

durante su carrera en la administración pública estatal, mientras que su más cercano oponente, Manuel Añorve, contaba con el respaldo del gobernador de entonces, Ángel Aguirre, y en la cúpula del PRI local. En el mismo sentido, el ex gobernador Manuel Figueroa, al sentirse desplazado de los procesos internos de su partido y al no estar de acuerdo con que el gobernador apoyara a Ángel Aguirre, hizo proselitismo para el candidato del PRD.⁶³ Las lecciones aprendidas a nivel nacional (la pérdida de las elecciones presidenciales en 2000) podría explicar por qué esas fisuras, que eran un síntoma de obstáculos para las carreras políticas de algunos miembros del partido, no se tradujeron en rupturas al interior del PRI; para que no sucediera lo mismo, la organización debería mantener coherencia interna.

Entonces, fue hasta la primera década del siglo XXI que Guerrero tuvo pluralidad política en todos sus niveles de gobierno (estatal y municipal) y en dos de sus poderes (ejecutivos y legislativos). Además, con un proceso que comenzó desde “abajo” (en contraste con arreglos o rupturas elitistas, como en Guanajuato y el Distrito Federal), las vías institucionales parecerían haber ganado como medio de participación política en el estado, frente a alternativas como la violencia. Si bien los problemas internos del PRI no provocaron una crisis organizacional a nivel estatal, sí están relacionados con la pérdida de vigencia del sistema en las comunidades y municipios. ¿Había, por lo tanto, altos niveles de democracia en el sistema político-administrativo de Guerrero y se gozaba de un estilo democrático de capacidades?

Por una parte, sigue habiendo una falta de articulación entre las distintas regiones y sectores de la economía del estado. En ese sentido, las comunidades rurales alejadas de

⁶³ Álvaro Ureta, “¿Soportará el PRI los vientos democráticos que recorren el país?”, *La Jornada*, México, DF., 19 de septiembre de 1998.

centros urbanos aún dependen en muy buena medida de sus propios recursos para atender sus necesidades. Los gobiernos local y, sobre todo, el federal tienen programas para tratar de aumentar las capacidades de estas comunidades y mejorar su desarrollo. Con, por ejemplo, PRONASOL, PROGRESA y Oportunidades, los fondos del ramo 33 o apoyos directos para el campo se espera que mejore la infraestructura, se abaraten los costos de producción y aumente el capital social (ya que habrá más educación, más salud, menos necesidad de migrar) de las comunidades. Según algunos estudios, la evidencia indica que los programas cumplen con ese objetivo. Sin embargo, hay algunos efectos secundarios que no tienen necesariamente que ver con el desarrollo de las comunidades. Entre ellos, el uso político-electoral que se haga de los programas (sus promotores podrían amenazar falsamente a los receptores de que en caso de que voten por tal partido o candidato, o pedirles que apoyen o se hagan miembros de alguna organización —reviviendo los caudillismos y el control corporativo del PRI— porque de lo contrario se acabarían los beneficios) o la reaparición de los intermediarios (esos mismos promotores o la burocracia local encargada de administrarlos).⁶⁴ Pero, más allá de los efectos y consecuencias esperadas o no de esos programas, no se aprecia que tiendan a buscar una integración de las diversas comunidades rurales ni del campo y el sector primario con el mundo urbano y el sector terciario de la economía.

¿Cómo son el sistema político-administrativo y las capacidades en el estado? El nivel político es relativamente plural, con varios actores y puntos de vista. En el nivel administrativo ha habido cambios que no sólo han seguido criterios económicos, aunque un grupo mantiene más influencia que otros actores. El nivel social se encuentra sumamente

⁶⁴ Véase Marguerite Bey, “Tres décadas de programas de desarrollo: la reorientación del Estado de bienestar”, en Danièle Dehouve, Víctor Franco Pellotier y Aline Hémond (coords.), *op. cit.*, pp. 253-303 (especialmente a partir de la página 274).

desarticulado. Sobre la dimensión instrumental, hay separación efectiva de los poderes en el gobierno estatal, pero hay algunos municipios que siguen bajo el control de caciques, con lo que el diseño de las decisiones públicas estaría cooptado por el grupo en el poder. En cuanto a la dimensión de representación, se aprecia una mayor igualdad en la participación alrededor de la generación de consensos sobre los asuntos públicos en las ciudades; en las comunidades rurales cuando menos se pondría en entredicho esa afirmación. En la dimensión burocrática no hay profesionalización de los recursos de implementación de las decisiones públicas. Es decir, la transición se ha dado con mayor coherencia que en Guanajuato y el Distrito Federal. Sin embargo, los cambios han sido parciales y han tendido a concentrarse en las zonas urbanas, además de que no se han explotado.

A pesar de que el PRD otorgó recursos de organización a las comunidades que querían oponerse al PRI, las oportunidades de participación en el diseño, consenso y ejecución de decisiones parecerían seguir en función de la pertenencia o simpatía al partido. Es decir, no se ha advertido una reforma a las instituciones que estructuran los recursos instrumentales, representativos y burocráticos en Guerrero. El cambio del partido en el gobierno ocurrió (como sucedió en los otros casos que aquí reviso, aunque posiblemente en éste se aprecie con mayor claridad) por un descontento con el gobierno en turno, más que por una verdadera reestructuración de las relaciones en el sistema político-administrativo y la reformulación de las tres dimensiones de capacidades. Las comunidades pequeñas siguen dependiendo de sus propios recursos para atender sus problemas. Es a nivel estatal donde se notan más fácilmente los cambios. Pero una redistribución en las relaciones de poder no se ha traducido en mejores oportunidades de participación para la sociedad guerrerense en los asuntos públicos.

Además, el respeto a los derechos humanos sigue siendo un tema pendiente en el estado.⁶⁵ Esto implica, por un lado, que el gobierno continúa con la represión a grupos opositores, sean de otros partidos o cuasi-guerrillas, al mismo tiempo que se no se han aclarado este tipo de casos del pasado. Por otro lado, aún hay marginación casi sistemática de la población indígena, de las mujeres y de otros grupos, por lo que quedan sin participar en los procesos políticos de los asuntos que los conciernen. Aunque haya democracia electoral, mientras las diferencias socioeconómicas de la población incidan en la forma en la que los grupos participan en la discusión de los asuntos públicos, no se puede hablar de una democracia en sentido amplio y, por ello, el sistema tendrá capacidades limitadas o fragmentadas.

En Guerrero se aprecia una transición relativamente coherente, en el sentido de que los cambios en los tres niveles del sistema político administrativo y en las tres dimensiones de las capacidades han sido en medidas y dirección similares. Sin embargo, la magnitud de ellos ha sido pequeña. Hay otro grupo en el poder en el gobierno del estado, pero la posición en la que se encuentran los caciques municipales sería, cuando menos, oscura. La administración parecería tener una mejor estructura, pero no se advierten cambios en su uso. La violencia ha dejado de ser un medio de acción a considerar amplia o seriamente para la población de Guerrero, pero no se aprecia un modo cívico de vida pública, sino que ésta parecería seguir siendo parroquial. Además, los recursos de diseño, consenso e implementación de decisiones están desconcentrados entre las diferentes comunidades del estado; sin una coordinación que permita sumar las capacidades de los diferentes actores o

⁶⁵ Véanse Carlos Montemayor, “Prólogo”, en Maribel Gutiérrez, *Violencia en Guerrero*, México, La Jornada Ediciones, 1998, pp. 7-11, y Noé Mondragón, “Lectura política”, *La Jornada Guerrero*, Acapulco, 27 de febrero de 2009.

localidades, las diferencias prevalecerán y el estilo de las dimensiones seguirá siendo autoritario.

Así, si bien la velocidad de los cambios en los niveles del sistema político-administrativo en Guerrero tendería a una democracia, la poca articulación entre los actores que participan en ese proceso ofrece poco impulso, por lo que no puede considerarse siquiera que los rasgos autoritarios hayan dejado de estar presentes (menos aún que se hayan construido otros democráticos). De este modo, pareciera que la similitud de velocidades, que permite sugerir la coherencia de la transición, es más por coincidencia que por intención. El impulso descoordinado a los cambios que permiten salir del régimen priísta se diluyen y debilitan las pocas capacidades democráticas que se vayan construyendo.

~ CONCLUSIONES ~
UNA DEMOCRACIA INQUIETANTE

En este trabajo intenté contestar tres preguntas. La central, que además fue el objetivo de toda la argumentación, fue analizar el vínculo entre el camino desde un régimen autoritario y las capacidades de un nuevo sistema político. Además, hubo otros dos temas accesorios: ¿cuáles factores determinan el camino que toma la transición desde un régimen autoritario?, ¿cómo fueron esos procesos en algunos casos nacionales? Presento una síntesis de las respuestas.

Son varios los factores que intervienen en un proceso de cambio político. Por un lado, las características de cada actor: los recursos de acción que tenga, el interés que los mueva y la estrategia que planee desarrollar para alcanzar sus objetivos. Por otro lado, las características del ambiente: las oportunidades o riesgos que ofrezcan las instituciones, la posición relativa que los actores tengan entre sí, la estructura de un sistema de intercambios que sea la base del régimen y la reacción que tenga este conjunto ante un choque externo.

Un cambio político implica un cambio en la distribución de los recursos de poder, es decir, de los medios con los que un actor puede intervenir en las decisiones de los asuntos públicos. En virtud de que un régimen político se funda en la vigencia de un sistema de intercambios, una transición también implica un cambio en los beneficios (en qué consisten y a quién llegan) del régimen. Estos cambios suceden en tres niveles: quienes toman las decisiones, cómo se ejecutan y quiénes se benefician de ellas. Del mismo modo, habrá

nuevos recursos para diseñar las decisiones, generar consensos alrededor de ellas e implementarlas.

En una transición las reglas e instituciones cambian. Entonces, pueden darse dos escenarios “puros”. Primero, que los actores cuenten con recursos similares, tengan la misma capacidad para aprovecharlos y compartan una meta. En este caso los cambios en los niveles del sistema político-administrativo y en las dimensiones de las capacidades sucederán en el mismo sentido y en grado similar; los cambios se darán en velocidades similares. Segundo, puede ser que los actores cuenten recursos muy distintos, que tengan diferentes capacidades para aprovecharlos o que no compartan una meta. Entonces, los cambios se darán a velocidades diferentes. En el primer caso habrá lo que he llamado una transición coherente: los actores participarán en las instituciones del nuevo régimen porque las verán como recursos útiles para defender sus intereses e influir en las decisiones sobre los asuntos públicos. El nuevo régimen tendrá vigencia. En el segundo caso habrá lo que he llamado una transición sin coherencia: los actores no participarán en las instituciones porque no les serán útiles para defender sus intereses ni para influir en las decisiones. El nuevo régimen no tendrá vigencia para todos los actores y podrían emerger presiones para un cambio. Las transiciones políticas que revisé en las páginas precedentes se encuentran más o menos en un punto medio entre estos extremos.

En el caso nacional, resalta la ausencia de un proyecto para que el sistema funcionara con relaciones democráticas y para que los cambios que se iban dando por distintas razones en los niveles del sistema político-administrativo y en las dimensiones de las capacidades del sistema tendieran a la estructuración coherente de un régimen democrático. Más bien, se encuentra un proceso puntuado por episodios coyunturales y reactivos en la apertura del régimen, guiado por dos crisis simultáneas: de legitimidad (que

afectaba principalmente la posición hegemónica de la élite priísta y amenazaba las carreras de los miembros del partido) y la económica (que afectaba a la sociedad en general al empeorar sus condiciones de vida). La serie de “puntos críticos” podría resumirse de la siguiente manera. Crisis de legitimidad luego de 1968, y gasto fiscal y nueva ley electoral para controlar a la oposición. Crisis fiscal y rediseño de capacidades por medio de reducción y desregulación para reducir la carga económica directa sobre el Estado durante los años ochenta. Crisis electoral, nueva legislación y primeros triunfos de la oposición en los estados a finales de esa década y principios de los noventa. Gobierno federal distinto al PRI y leyes para fortalecer el ambiente democrático (transparencia y servicio profesional de carrera, por ejemplo), sin que hubiera nuevas reglas en la distribución del poder, en los primeros años del siglo XXI.

Así, el régimen priísta dejó de tener vigencia por presiones internas y de funcionamiento, y el entorno institucional que se creó desde el mismo partido para tratar de compensar sus fallas permitió que quienes ya no tenían garantías de seguir recibiendo beneficios del régimen (hacer una carrera política, mejorar el nivel de vida u obtener una renta económica) y contaran con recursos para organizarse (vínculos a un partido político) tuvieran opciones de salida. No hubo un proyecto político claro como alternativa al sistema priísta; las instituciones que contribuyeron a acabar con la hegemonía del PRI fueron un conjunto de nuevas reglas para que los actores que estaban descontentos con el sistema autoritario no fueran una amenaza de alcances inciertos o descontrolados para el partido.

Después de la llegada de Vicente Fox, apareció una pluralidad de actores que defendía sus beneficios en el nuevo *status quo*: tener una participación más directa en el diseño, consenso y ejecución de decisiones sobre asuntos públicos para que éstas no los perjudicaran. Con el gobierno del PAN no necesariamente se llegó a nuevas formas de

diseño, consenso e implementación de decisiones, que hubieran permitido la participación abierta y sistemática de todos los actores que emergieron por la pérdida de vigencia del régimen priísta. Se presentaron cambios en los procesos por los que se diseñan las políticas, se trata de generar consenso alrededor de ellas y se ponen en práctica; pero esto más por la aparición de nuevos actores y los altos costos que implicaría ignorarlos o marginarlos que por la adopción de prácticas democráticas incluyentes (lo que se advierte sobre todo en la representación parcial y en una implementación de decisiones que parece unilateral). También las relaciones de la élite política con actores económicos claves siguen siendo de colusión, sin permitir que los beneficios del crecimiento o, al menos, la actividad económica lleguen al grueso de la población. Los actores se han comportado egoístamente en la defensa de sus intereses.

Semejante objetivo es el que cabría esperar de actores racionales en una democracia. En virtud de que ya no están sometidos al control del grupo autoritario en el poder, tienen el legítimo derecho y la libertad para buscar obtener algún beneficio del régimen al participar en la discusión de los asuntos públicos. Sin embargo, el lugar y la forma en la que se den la búsqueda del beneficio y la participación en lo público es fundamental para caracterizar a un régimen como democrático. El proceso de pérdida de vigencia del autoritarismo en México implicó una redistribución de las relaciones de poder porque los actores políticos y sociales ya no dependían del PRI ni de los recursos del partido para alcanzar sus intereses. En cambio, el nuevo método era la interacción con recursos propios, con otros actores, con otros intereses y en otros espacios, no sólo dentro de los límites y temas que marcara un solo partido. Pero la falta de estructuración de estas relaciones novedosas en un ambiente democrático (de respeto a los derechos e intereses de otros actores) resultó, por así decir, en un escenario sin escenografía (luego de un

intermedio), o en una casa en obra negra (después de haberse remodelado). Eso indica que el régimen autoritario de cooptación e intercambios bajo el PRI ya no existe. Sin embargo, la nueva estructura de las relaciones, la definición del o de los lugares donde se llevarían a cabo las interacciones de los miembros del sistema político es débil. Las instituciones antiguas no son válidas, pero las nuevas no se encuentran sólidas. Hay reglas para las nuevas relaciones, pero no se actúa dentro de los límites, derechos y obligaciones que marcan y las capacidades no cambian notablemente (acaso de forma pero no de fondo). La influencia de los actores en la discusión de asuntos públicos no está ya tanto en función de la filiación o no a un partido político, sino en que se cuente con los recursos para intervenir en las decisiones; y éstos dependen a su vez del patrimonio propio más que de el cumplimiento de y acción dentro de las instituciones.

Después de la llegada de Vicente Fox a la presidencia, la pésima relación que tuvo con el Congreso, su participación en tiempos electorales a favor de su partido, la toma de decisiones sin hacer consultas o tomar en cuenta opiniones de otros actores o sus colaboradores y una evidente falta de coordinación en los intereses y acciones de los miembros del gabinete (más aún entre el gobierno y otros actores del sistema —oposición, ciudadanos, grupos de interés—), crearon un ambiente mal delineado, confuso y frágil para la discusión y acción políticas. Mal delineado porque el presidente podría mostrarse firme ante una decisión (un nuevo aeropuerto en la capital del país, alterno al de la Ciudad de México, por ejemplo), pero no tomaba las medidas administrativas y políticas para cumplirla, con lo que se evidenciaba una tensión entre sus intenciones, grandes, y los alcances reales de su poder, limitado; la participación de otros actores no alcanzaba todas las dimensiones de las capacidades. Confuso por las contradicciones entre los miembros de su equipo de gobierno (como las correcciones o ampliaciones a las declaraciones que, en

nombre de un colega o el mismo presidente, hacia un alto funcionario de gobierno), y la falta de coordinación en el momento de pasar del discurso a la acción; no quedaban del todo bien definidos los objetivos. Frágil porque cuando las reglas y acciones del sistema político-administrativo no quedaban claras por algún cambio que hubiera habido, actores o grupos organizados ocupaban fácilmente un lugar en el espacio público sin que hubiera una autoridad que estableciera algún tipo de regulación, contrapeso, oposición o límite a esos intereses particulares.

Así, en lugar de que las capacidades de distintos actores del sistema estuvieran estructuradas por medio de las instituciones (por el Estado), cada quien se encontraba defendiendo sus intereses con sus propios recursos, y la fuerza de los actores resultó determinante para conocer el resultado de la discusión de los asuntos públicos, lo que debilita la dimensión en la que, de acuerdo a un estilo democrático, deberían converger y considerarse como iguales todos los puntos de vista, la representación. Para que una transición a la democracia se consolide no basta con que el sistema autoritario deje de tener vigencia; también es necesario que los actores se comporten como lo harían en una democracia, respetando las reglas y a otros actores. (Durante los años del régimen priísta, esto se garantizaba con la hegemonía que el partido tenía sobre la vida política: si no se actuaba dentro del sistema del partido, no había más opciones para garantizar la obtención de intereses. Mientras y durante su desmantelamiento, al haber una pluralidad de actores, no había nadie que pudiera mantener tal centralidad en el sistema.)

En los casos subnacionales que he presentado se aprecia una situación similar. En Guanajuato la redistribución del poder se dio cuando un nuevo grupo, los empresarios,

sustituyó a la élite priísta¹ que gobernaba el estado al defender intereses principalmente económicos y para alejarse de los controles autoritarios de la capital del país. Las políticas económicas del PRI y los actos de corrupción iban a afectar la obtención de una renta empresarial, y las decisiones sobre candidatos o resultados electorales tomadas en el centro atacaban la autonomía de los políticos locales; el sistema ya no tenía vigencia para un grupo de la sociedad guanajuatense, que contaba con recursos de organización y articulación de intereses. El triunfo del PAN en 1992, negociado, y en 1995, electoral, consolidó la presencia de los empresarios en el gobierno del estado. La llegada de un nuevo grupo al poder estatal no implicó la democratización del sistema; aunque el partido sirvió por los recursos de organización que ofreció para el grupo descontento con el autoritarismo, después se le hizo a un lado, incluso hasta llegar a segundo plano. El rechazo de Fox a Acción Nacional por considerarlo un obstáculo o peso en su gobierno implicó también un rechazo a un conjunto de estructuras y reglas para las nuevas relaciones de poder en el sistema político estatal. Eso se acentuó cuando otros partidos no quisieron participar en los foros de discusión que promovía el gobierno, cuando lo acusaban de corrupto y más aún cuando los ciudadanos dejaron de tener confianza en las autoridades. Otros actores políticos tenían una participación secundaria en el diseño, consenso e implementación de decisiones públicas. No se alcanzó un alto grado de democracia y las capacidades, aunque las estructuras del PRI perdieron hegemonía, no alcanzaron un estilo del todo democrático al no luchar contra la exclusión de algunos actores del sistema.

Así, la transición y reestructuración de capacidades en Guanajuato se puede ver como el paso de un sistema autoritario cerrado (como fue en todos los casos que presento

¹ Esto no sucedió tan tajantemente en el gobierno federal, porque miembros del equipo de gobierno de Fox ya tenían experiencia en la administración pública, sobre todo a partir del sexenio de Miguel de la Madrid.

aquí) a otro donde hay otro actor en una posición más o menos hegemónica (los empresarios en el poder, no el PAN) desvinculado de los demás actores políticos. El nuevo sistema se diferencia en dos puntos del antiguo autoritarismo local. Primero, en que la pluralidad de actores, aunque fragmentada, no está subordinada ni debe su existencia al actor hegemónico; esto podría ayudar en la construcción de instituciones y relaciones democráticas. Segundo, que esos actores se encuentran muy fragmentados y distanciados entre sí, lo que complicaría tanto la construcción de una oposición o presión al gobierno para que democratice más las relaciones en el sistema político-administrativo estatal.

La redistribución de los recursos de poder y la reestructuración de las relaciones políticas en el Distrito Federal no se dio cuando un grupo buscaba su autonomía de un actor hegemónico para definir intereses principalmente económicos (como los empresarios panistas en Guanajuato), sino con una ruptura en la élite gobernante (Manuel Camacho y quienes lo apoyaron al separarse de Carlos Salinas y los priístas cercanos a él), parecido a lo que sucedió a nivel nacional en ocasión de la creación del Frente Democrático Nacional en 1988. El interés que defendía ese grupo, que fue el impulso para la democratización, era político: no quedar apartado o marginado de la cúpula o élite gubernamental. En el DF, como en Guanajuato, el nuevo grupo que llegó al poder se volvió un actor hegemónico en el sistema local y gozó de una “alianza” con la sociedad, que no quería perder más en nivel de vida a consecuencia del mantenimiento del sistema autoritario. La oposición era pequeña, pero no estaba tan debilitada o marginada, más aún por cuestiones internas, como en Guanajuato.

Esta relación de fuerzas se explica por la característica que distingue a la transición en el Distrito Federal, que se dio con una ruptura en la cúpula del partido y que, para mantener los recursos de control y vinculación con la sociedad (algo que no era del todo

relevante en Guanajuato, porque el grupo social cuyos intereses estaban en riesgo participó después en los asuntos públicos), el grupo que se escindió creó un sistema paralelo, en ocasiones superpuesto, al institucional. Cada sistema, el formal (que usa las instituciones gubernamentales y partidistas oficiales para respetar la pluralidad de actores e incluirlos en el sistema y estructura nuevas capacidades, guarda igualdad en las oportunidades de participación política y, en consecuencia, se acerca a una democracia) y el informal (que se funda en una relación directa entre las autoridades y corporaciones, que da beneficios selectos y desiguales y que busca mantener esas diferencias para aprovecharse de ellas) se encuentra con capacidades relativamente bien articuladas. La separación de los dos sistemas y que el que cada uno cuente con sus propios recursos y capacidades es comparable a la fragmentación del sistema guanajuatense, con la diferencia de que el GDF está en contacto con las dos secciones del sistema de la capital del país y la oposición al PRD participa en el sistema institucional, mientras que en Guanajuato se deja de lado a quienes no son parte del grupo empresarial en el poder. Hay una mayor presencia de instituciones democráticas en el Distrito Federal, y la participación de una pluralidad de actores en el diseño, consenso e implementación de decisiones en el sistema le otorga mayor grado de democracia que la que hay en Guanajuato, pero una parte de los actores políticos de la capital están intencionalmente fuera de ellas, sin que eso implique que dejen de recibir los beneficios del gobierno capitalino ni que haya una disminución en sus capacidades.

En Guanajuato, el DF y a nivel nacional, las transiciones estuvieron impulsadas en un primer momento por rupturas o cambios en la parte política del sistema político-administrativo. Siguió una redistribución del poder cuando llegó un nuevo grupo a la administración estatal y cambiaron las relaciones entre la élite gobernante y la sociedad. En

Guanajuato, luego de la llegada del PAN, la población del estado no estaba del todo conforme con el nuevo gobierno, pero no tenía los medios para organizar una oposición. En el DF, se fomentó una relación por dos vías debido a las características particulares del PRD y sus vínculos con algunos grupos de la sociedad. A partir de las nuevas relaciones en la élite en el poder es que se explica el curso que tomó la democratización y la medida en la que se reestructuraron nuevas capacidades. En Guerrero, el impulso inicial de la transición no sucedió del mismo modo. La dispersión geográfica de la población (y en contrapartida a las dificultades de articular una oposición estatal) generó una gran variedad de sistemas autoritarios o de cacicazgo (en casi cada municipio o comunidad, además del sistema estatal). Así, la democratización en Guerrero inició “desde abajo”, pero no en el sentido que sugeriría movilizaciones y presiones sociales para abrir la competencia por el poder, sino indicando que fue en los primeros puntos de contacto entre los habitantes del estado y las autoridades, los municipios y las comunidades, donde comenzaron los cambios. El debilitamiento del PRI por los problemas de definición de candidatos a diputados o gobernador y las amenazas a caciques locales por la introducción de nuevos métodos de elección interna o por cambios en la política económica, ambas cosas que reducirían el alcance de los mecanismos de control del partido sobre la sociedad, como en otros estados, significaron rupturas o vacíos que aprovechó la oposición. Al mismo tiempo, la estructura descentralizada del PRD, más o menos siguiendo un modelo de “células”, le permitió aprovechar las fallas organizacionales del PRI. A partir de mediados de los años noventa el PRD fue construyendo bases que apoyaran sus candidatos, hasta que en 2005 llegó a la gubernatura del estado.

Este rasgo particular de Guerrero, la fragmentación en los municipios del inicio de la transición, tiene al menos dos implicaciones para la consolidación de la democracia y

para la reestructuración de capacidades en el sistema político-administrativo estatal. Por un lado, como en los otros casos, es notable la ausencia de un programa o conjunto de objetivos estatales para la transición; los intereses particulares a mediano plazo siguieron siendo la guía para la pérdida de vigencia de los sistemas autoritarios. El cambio en los gobiernos fue dándose según la política de cada municipio, y no es evidente que exista alguna organización de algún grupo opositor estricta y verdaderamente estatal con intereses que lleven a la profundización de los cambios que necesitan hacerse para llegar a un régimen democrático, como la lucha contra desigualdades socioeconómicas. Por otro lado, la fragmentación y la falta de un elemento o agente (movimiento, partido) que diera coherencia, articulación y, sobre todo, organización y continuidad a los cambios que sucedían a nivel municipal es un obstáculo para la consolidación de capacidades en el sistema político estatal. Esto porque cada comunidad, municipio o actor sigue disponiendo de sus propios recursos para la atención de sus problemas y para buscar un lugar en la discusión de los asuntos públicos; así, las diferencias no se atenúan y compensan, sino que se enfatizan y mantienen.

¿Qué nivel de democracia y tipo de capacidades hay en los nuevos sistemas político-administrativos? O, dicho de otra forma, ¿qué queda en los regímenes posteriores a los autoritarismos priístas en los casos que revisé en este trabajo? Y, ¿por qué?

Los actores no quedan. En los cuatro casos hay nuevos actores en el sistema y nuevas relaciones entre ellos. La evidencia más a favor de esta idea es que la pluralidad del sistema ya no está circunscrita sólo a las diversas facciones o grupos dentro de un partido político, el PRI. A pesar de la hegemonía o gran mayoría que mantenga un partido en los gobiernos (el PAN a nivel nacional y en Guanajuato, o el PRD en el Distrito Federal y, en menor medida, en Guerrero), hay actores que ya no están subordinados a él y que podrían

tener una mayor influencia en el diseño, consenso y ejecución de las políticas públicas. La existencia de sindicatos independientes, nuevos partidos o grupos organizados implica la presencia de nuevos intereses en el sistema y, con ello, más de una voz a la cuál oír. Además de un simple aumento numérico en la cantidad de participantes en el sistema, hay nuevas relaciones entre los actores del sistema. En todos los casos que estudié el PRI ha dejado de tener el control sobre la sociedad y es oposición (en el DF, incluso, ha quedado relegado a un aparente tercer lugar). Los empresarios, que antes apoyaban con relativa pasividad al gobierno al tiempo que esperaban beneficiarse de él, ahora tienen un papel mucho más activo en las decisiones de los asuntos públicos, especialmente en las capacidades nacionales y en las de Guanajuato. Y la sociedad inconforme con las acciones o resultados del gobierno cuenta con otras alternativas reales por las cuales votar.

Con todo ello, la vigencia del sistema ha dejado de estar en función del éxito electoral de un solo partido político y los beneficios que puedan obtenerse de ahí. Es decir, tampoco quedan las reglas e instituciones del sistema autoritario priísta. Ya no se debe lealtad a un solo partido para satisfacer los intereses y recibir beneficios. Si algún actor siente que una opción política lo defraudó, puede cambiar, sin necesariamente condenarse al olvido ni marginarse del sistema; las rupturas en la cúpula de los sistemas nacional, guanajuatense, capitalino y en los municipios de Guerrero fue lo que permitió la aparición de nuevas opciones. Al mismo tiempo, se cuestiona a los gobiernos: hay pruebas para acusarlos de corrupción, los ciudadanos tienen la posibilidad de conocer sus acciones y los otros poderes pueden servir como balance o contrapeso a las decisiones del poder ejecutivo. Una nueva estructura en las capacidades ha permitido que la validación del sistema de vuelva mucho más compleja; hay más canales de participación, hay más intereses en juego,

hay otros actores con los cuales negociar; ahora no queda todo dentro de una sola estructura política.

¿Qué queda? El lenguaje y el comportamiento autoritarios queda. Los nuevos actores parecen mantener una actitud autoritaria frente a las nuevas instituciones. Un cambio en los actores y en las instituciones en el sistema, al lado de la pérdida de vigencia del autoritarismo priísta sugerirían que hay una redistribución del poder y nuevas capacidades, con lo que ahora podría hablarse de una democracia. Esto es parcialmente cierto. Muchos actores (entre ellos los partidos en el poder y los gobernantes) no guardan respeto a las instituciones democráticas. Los recursos de diseño, consenso e implementación se mantienen en alguna medida en manos, si bien no necesariamente de un solo partido, sí de un grupo al que no fácilmente se influencia o accede.

El PAN, a nivel nacional, excluye a actores del diseño, consenso y ejecución de las políticas públicas (durante el gobierno de Felipe Calderón, el discurso ha sido centralizar en el presidente todas las capacidades del sistema), con lo que sólo se mantiene un punto de vista sin que se haya grandes posibilidades de crítica o evaluación real de la oposición o de otros actores. La pluralidad está ahí, pero no se le ha incorporado del todo en el funcionamiento del sistema. En Guanajuato, a pesar de las fallas o abusos del gobierno, no hay oposición organizada que pueda hacer frente o proponer una alternativa política. En el DF la ley se aplica para unos, mientras que otros obtienen beneficios del sistema aunque no actúen en la legalidad. En Guerrero hay una separación entre la actividad del gobierno estatal y las necesidades de buena parte de la población.

Así, queda claro que la diferencia en los recursos de acción de cada actor es uno de los elementos que más peso tienen en el camino que tome una transición hacia la democracia. En un cambio político las instituciones se re definen. Los actores que tengan

más recursos para diseñarlas a favor lo harán. Idealmente, en una democracia las instituciones compensan las desigualdades naturales entre los recursos de acción de los actores. Así los recursos de todos ellos se sumarán y habrá más medios para atender los asuntos públicos. Sin embargo, si las diferencias se mantienen, algunos actores quedarán excluidos *de facto* de la atención de los asuntos públicos y no podrá hablarse de democracia. Si un actor siente que sus recursos son suficientes para impulsar los cambios políticos que le interesan y no cree que los otros actores tengan algo que compartir con él, se impulsará una transición que no llevará hacia la democracia. La igualdad de oportunidades de participación, condición con la que un sistema político-administrativo y las capacidades de un régimen pueden considerarse democráticas, no ha existido en las transiciones mexicanas desde el autoritarismo.

De esta forma, queda claro que un aumento o reforma a las capacidades de un régimen, vistas sólo desde una perspectiva administrativa y no también como un asunto político, no contribuye necesariamente a que haya una mejor atención a los asuntos públicos ni, menos, a la democratización del sistema, como habría sugerido Scott Mainwaring. La forma en la que en un sistema político se atiendan los problemas públicos está en función de las instituciones y del comportamiento que tengan los actores. Es decir, hace falta un programa político de mediano y largo plazo que vaya más allá de lo inmediato y que proponga la construcción de instituciones con las que se garantice una nueva distribución del poder y un nuevo uso de las capacidades, especialmente en cuanto a los recursos de diseño, consenso e implementación de las decisiones públicas. En el centro de este plan, o como base de las instituciones y de las decisiones de los actores, está la confianza que permita que haya una mejor vinculación entre los niveles del sistema político-administrativo. Esta confianza sería no para delegar ni para transferir

responsabilidades ni para limitar la búsqueda del interés propio, sino para evitar abusos en las interacciones al interior del sistema. La educación para la democracia también permitiría que los actores comprendan cómo es que en ese sistema encontrarán mayores beneficios que en otros; esto es, comprenderán y participarán en su validez. Es la educación con miras al conocimiento de las instituciones y su funcionamiento lo que hace la condición para la democracia; sin ella, una redistribución del poder o una reestructuración de capacidades sólo quedan en ello, y los beneficios de ello sólo en la cúpula que se encuentre en el poder.

Anexo 1

ÍNDICE DE DEMOCRACIA EN GOBIERNOS ESTATALES		
5	Chiapas	-1.74263
	Guerrero	-1.65596
	Quintana Roo	-1.28127
	Nayarit	-1.19015
	Oaxaca	-1.10439
4	Tabasco	-0.99764
	Morelos	-0.9712
	Tlaxcala	-0.87638
	Coahuila	-0.85682
	Veracruz	-0.647
	Puebla	-0.53025
3	Hidalgo	-0.43618
	Colima	-0.17451
	Tamaulipas	-0.13461
	Durango	-0.10487
	Sinaloa	-0.08683
	Chihuahua	0.02731
	Baja California Sur	0.0602
	Michoacán	0.15435
2	San Luis Potosí	0.38629
	Campeche	0.39697
	Yucatán	0.43991
	Zacatecas	0.52493
	Sonora	0.5352
	Nuevo León	0.61483
	Estado de México	0.69406
	Aguascalientes	0.82345
1	Jalisco	1.23728
	Distrito Federal	1.29479
	Baja California	1.58716
	Querétaro	1.74747
	Guanajuato	2.2665

Anexo 2

Construcción del Índice Comparativo de Democracia Local

El Índice Comparativo de Democracia Local (ICDL) se basa en el trabajo de Alfonso Hernández Valdez (1998).

El índice reconoce dos dimensiones en el concepto de democracia política: 1) una dimensión relacionada con la competitividad electoral y la representatividad; 2) una dimensión sobre derechos civiles.

Dimensión I.

La primera dimensión está representada por tres variables: el número efectivo de partidos representados en el electorado; el número efectivo de partidos representado en el congreso local; participación electoral; y alternancia de partido político en el poder ejecutivo a nivel estatal. Esta última variable es importante en el caso mexicano, ya que hasta hace muy poco había estados en donde nunca había gobernado un partido diferente del PRI.

El número efectivo de partidos, tanto en el electorado (N_v) como en el congreso local (N_c) son variables continuas. Dunleavy y Margetts (1994:167) definen N_v como uno (1) dividido entre la sumatoria de las proporciones de voto nacional por un partido político al cuadrado. Asimismo, el número efectivo de partidos representado en la legislatura local se define como uno (1) dividido entre la sumatoria de las proporciones de las curules que obtenga cada partido en el congreso local al cuadrado. Ambas medidas nos dicen cuántos partidos políticos están presentes en un sistema de partidos, tomando en cuenta su tamaño relativo (Lijphart 1984:120). Esta medida también nos dice que si N_v es igual o mayor que 2, es posible que un partido de oposición gane una elección. Sin embargo, si N_v es sustancialmente menor a 2, podría significar la presencia de un partido hegemónico dentro de un sistema de partidos.

1. **IDE.** Compuesto por las mediciones categóricas del número efectivo de partidos representados en el electorado y en las legislaturas locales de 1989 a 2006.

- a. (N_v): Número efectivo de partidos representados en el electorado. N_v es de naturaleza continua y se mide como uno dividido entre la suma de las fracciones cuadradas del voto local a favor de cada partido.

$$N_v = 1 / (V_1^2 + V_2^2 + \dots + V_n^2)$$

- b. (N_s): Número efectivo de partidos representados en el congreso local. N_s es de naturaleza continua y se mide como uno entre la suma de las fracciones cuadradas de escaños totales de cada partido en la legislatura local.

$$Ns = 1/ (S_1^2 + S_2^2 + \dots + S_n^2)$$

El IDE es una variable ordinal de naturaleza temporal que mide el grado de democratización en cada estado durante un periodo de aproximadamente 17 años, desde 1989 hasta 2006. Puede aceptar valores de cero a 12 Y se compone de 12 indicadores tomados de 6 periodos electorales:

- *Nv1*: Variable *dummy* que toma el valor de 1 si *Nv* $\geq$ 2 y 0 en caso contrario, para las elecciones de representantes al congreso del estado celebradas durante el periodo 1989- 1991 (ciclo 1).
- *Nv2*: igual que *Nv1*, pero para las elecciones locales celebradas durante el periodo 1992- 1994 (ciclo 2).
- *Nv3*: igual que *Nv1*, pero para las elecciones locales celebradas durante el periodo 1995- 1997 (ciclo 3).
- *Nv4*: igual que *Nv1*, pero para las elecciones locales celebradas durante el periodo 1998- 2000 (ciclo 4).
- *Nv5*: igual que *Nv1*, pero para las elecciones locales celebradas durante el periodo 2001- 2003 (ciclo 5).
- *Nv6*: igual que *Nv1*, pero para las elecciones locales celebradas durante el periodo 2004- 2006 (ciclo 6).
- *Ns1*: Variable *dummy* que toma el valor de 1 si *Ns* $\geq$ 2 y 0 en caso contrario, los escaños asignados en las elecciones locales para representantes al congreso de los estados celebradas durante el periodo 1989- 1991 (ciclo 1).
- *Ns2*: Igual que *Ns1*, pero para escaños asignados en las elecciones locales celebradas durante el periodo 1992- 1994 (ciclo 2).
- *Ns3*: Igual que *Ns1*, pero para escaños asignados en las elecciones locales celebradas durante el periodo 1995- 1997 (ciclo 3).
- *Ns4*: Igual que *Ns1*, pero para escaños asignados en las elecciones locales celebradas durante el periodo 1998- 2000 (ciclo 4).
- *Ns5*: Igual que *Ns1*, pero para escaños asignados en las elecciones locales celebradas durante el periodo 2001- 2003 (ciclo 4).
- *Ns6*: Igual que *Ns1*, pero para escaños asignados en las elecciones locales celebradas durante el periodo 2004- 2006 (ciclo 4).

El IDE se calcula simplemente como la suma de las variables anteriores:

$$IDE = Nv1 + Nv2 + Nv3 + Nv4 + Nv5 + Nv6 + Ns1 + Ns2 + Ns3 + Ns4 + Ns5 + Ns6$$

2. **IA.** Indicador de alternancia en el poder. Es una variable *intervalo* que muestra el número de años que ha gobernado (poder ejecutivo) un partido distinto al PRI.
3. **PE.** Promedio de gente que acudió a votar a las elecciones federales en el periodo 1988-2006.

Dimensión II.

La segunda dimensión representa el nivel de respeto a los derechos y libertades civiles por la autoridad en cada entidad federativa. Está medida como el número de recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y enviadas a las autoridades locales durante 1990-2006).

4. **Indicador de derechos humanos.** La variable es de naturaleza continua y se basa en el número de recomendaciones que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha enviado a autoridades estatales o locales durante el periodo 1990 a 2006.

Estos componentes se combinaron para construir el ICDL utilizando el método de componentes principales. El método de componentes principales es una técnica estadística que transforma, de manera lineal, un conjunto original de variables en otro sustancialmente más pequeño. En este conjunto, las variables no están correlacionadas y contienen la mayor parte de la información del conjunto original (Dunteman, 1989: 7).

Este método trata de hallar componentes (factores) que sucesivamente expliquen la mayor parte de la varianza total. El modelo extrae el mismo número de factores, o “componentes”, como de variables. Aquí, “el primer componente principal es aquella combinación lineal de las variables originales que contribuye al máximo a su varianza total; el segundo componente principal, que no está correlacionado con el primero, contribuye al máximo a la varianza residual; y así se continúa hasta haber analizado la varianza total” (Harman, 1967).

Debido a que el primer componente contribuye al máximo a la varianza total, las ponderaciones (*loadings*) de este componente se utilizan para construir un índice que represente el concepto que se está midiendo (democracia local). Para hacer esto, se calculan los resultados (*scores*) de los componentes principales de cada caso y observación -mediante el método de regresión- y se utiliza el primer resultado como un índice de nuestro concepto teórico.

La combinación de los indicadores de democracia para construir el ICDL, por medio del método de componentes principales, se hizo con el programa estadístico SPSS.

Fuentes:

Dunteman, George H. 1989. *Principal Components Analysis*. Newbury Park: Sage Publications. Series: Quantitative Applications in the Social Sciences.

Hernández Valdez, Alfonso. 1998. Las causas estructurales de la democracia local en México, 1989- 1998. *Política y Gobierno*. Vol. VII, num. 1, primer semestre 2000.

~ BIBLIOGRAFÍA ~

OBRAS GENERALES Y DE REFERENCIA

Aguilar, Luis, *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006.

Arendt, Hannah, *¿Qué es la política?*, trad. de Rosa Sala Carabó, Barcelona, Paidós – Universidad Autónoma de Barcelona, 1997.

Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, trad. de Jorge Fernández, México, FCE, 1989.

Colomer, Josep, *Instituciones Políticas*, Barcelona, Ariel, 2001.

——, *Transiciones estratégicas. Democratización y teoría de juegos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.

Crozier, Michel y Erhard Freidberg, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, París, Éditions du Seuil, 1977.

Dahl, Robert, *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven y Londres, Yale University Press, 1971.

Deleuze, Gilles y Michel Foucault, “Un diálogo sobre el poder”, en Michel Foucault, *Un diálogo sobre el poder y otros ensayos*, trad. de Miguel Morey, Madrid, Alianza-Materiales, 1981, pp. 7-19.

Deutsch, Karl, *Política y gobierno. Cómo el pueblo decide su destino*, trad. de E. Suárez, México, FCE, 1976.

- Eisenstadt, Todd, “¿Remolinos en la tercera ola? Las transiciones prolongadas en las teorías sobre democratización”, trad. de Estrella Espiña, en Reynaldo Ortega (ed.), *Los caminos a la democracia*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 87-120.
- Elder, Charles y Roger Cobb, “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”, trad. de Alva Senzek, en Luis Aguilar (ed.), *Antologías de política pública / 3 Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, 3ª ed., Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 77-104.
- Fukuyama, Francis, *Confianza. Las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad*, trad. de Dorotea Pläcking, Buenos Aires, Atlántida, 1996.
- Geddes, Barbara, “What do we know of democratization 20 years later?”, *Annual Review of Political Science*, 2 (1999), pp. 115-144.
- Gil Villegas, Francisco, “Descentralización y democracia: una perspectiva teórica”, en José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 337-373.
- Goodnow, Frank, “Política y administración”, en Jay M. Schafritz y Albert C. Hyde, *Clásicos de la administración pública*, trad. de María Antonieta Neira, México, FCE – Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública – Universidad Autónoma de Campeche, 1999, pp. 97-102.
- El Colegio de México, 2000, pp. 49-74.
- Hardin, Garret, “The Tragedy of the Commons”, *Science*, 162 (1968), pp. 1243-1248.
- Hardin, Russell, “Do we want trust in government?”, en Mark Warren (ed.), *Democracy and Trust*, Cambridge, University Press, 1999, pp. 22-41.
- Heclo, Hugh “Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo”, trad. de Graciela Bellón, en Luis Aguilar (ed.), *op. cit.*, pp. 257-284.

- Hirschman, Albert, *Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de organizaciones y Estados*, trad. de Eduardo Suárez, México, FCE, 1977.
- Hood, Christopher, “Transparency in historical perspective”, en Christopher Hood y David Heald (eds.), *Transparency. The Key to Better Governance*, Oxford, University Press, 2006, pp. 3-23.
- Huntington, Samuel, *Political Order in Changing Societies*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1968.
- Kafka, Franz, *Consideraciones acerca del pecado, el dolor, la esperanza y el camino verdadero*, trad. de Adrián Neuss, Buenos Aires, Alfa Argentina, 1975.
- Linz, Juan, *La quiebra de las democracias*, trad. de Rocío de Terán, Madrid, Alianza Universidad, 1987.
- , *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder y Londres, Lynne Rienner Publishers, 2000.
- y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press, 1996.
- Majone, Giandomenico, “La credibilidad de las políticas: por qué es importante y cómo lograrla”, trad. de Lorena Murillo, en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004, pp. pp. 143-170.
- Mann, Patrice, *L'action collective. Mobilisation et organisation des minorités actives*, Paris, Armand Colin, 1991.
- Marx, Karl y Friedrich Engels, *Manifiesto del Partido Comunista*, sin trad., México, Fontamara, 1998.

- Migdal, Joel, *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, University Press, 1988.
- Mitchell, Timothy, “The limits of the State: Beyond statist approaches and their critics”, *The American Political Science Review*, 85 (1991), pp. 77-96.
- Moore, Jr., Barrington, *Social Origins of Dictatorship and Democracy. Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Boston, Beacon Press, 1966.
- Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, 3ª ed., México, FCE, 2004.
- North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, trad. de Agustín Bárcena, México, FCE, 1993.
- O'Donnell, Guillermo, “Horizontal accountability in new democracies”, *Journal of Democracy*, 9 (1998), pp. 112-126.
- , “Transitions, continuities and paradoxes”, en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y Samuel Valenzuela (eds.), *Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, University Press, 1992, pp. 17-55.
- y Philippe Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, trad. de Leonardo Wolfson, Buenos Aires, Barcelona y México, Paidós, 1988, vol. 4 – Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas.
- Oberschall, Anthony, “Los movimientos sociales y la transición a la democracia”, trad. de Estrella Espiña, en Reynaldo Ortega (ed.), *op. cit.*, pp. 23-58.
- OECD, *Modernising Government. The Way Forward*, Paris, OECD, 2005.
- Olson, Mancur, *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*, trad. de Ricardo Calvet, México, Limusa, 1992.

- Peters, B. Guy, “Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles”, trad. de Lorena Murillo, en María del Carmen Pardo (comp.), *op. cit.*, pp. 69-95.
- , *La política de la burocracia*, trad. de Eduardo Suárez, México, FCE – Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999, pp. 342- 396.
- , “Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control”, trad. de Lorena Murillo, *Foro Internacional*, 182 (2005), pp. 585-598.
- Przeworski, Adam, “Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia”, en Guillermo O’Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, trad. de Jorge Piatigorsky, Barcelona, Paidós, 1988, vol. 3 – Perspectivas comparadas, pp. 79-104.
- , *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, University Press, 1991.
- Rose, Richard, *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*, trad. de Eduardo Suárez, México, FCE, 1998.
- Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, trad. de Roberto Reyes, México, FCE, 1993.
- Skocpol, Theda, *El Estado y las revoluciones sociales*, México, FCE, 1984.
- Tilly, Charles, *Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press, 2007.
- de Tocqueville, Alexis, *La democracia en América*, ed. de J.P. Mayer, trad. de Enrique González, México, FCE, 1957.
- , *La revolución y el antiguo régimen*, trad. de Jorge Ferreiro, México, FCE, 1996.

- Walzer, Michael, *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*, trad. de Heriberto Rubio, México, FCE, 2001.
- Weber, Max, *Economía y Sociedad. Esbozo de una sociología comprensiva*, 2ª ed. de Johannes Wincklemann, trad. de José Medina *et al.*, México, FCE, 1964.
- Wilson, Woodrow “El estudio de la administración”, en Jay M. Schafritz y Albert C. Hyde, *op. cit.*, pp. 73-95.

OBRAS SOBRE MÉXICO

- Aguayo, Sergio, 1968. *Los archivos de la violencia*, Mexico, Grijalbo - Reforma, 1998.
- Alba, Carlos, “Los empresarios en la transición política mexicana”, en Reynaldo Ortega (ed.), *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 209-239.
- Alarcón, Jorge Rendón, *Sociedad y conflicto en el estado de Guerrero, 1911-1995. Poder político y estructura social en la entidad*, México, Plaza y Valdés, 2003.
- Alemán, Ricardo, *Guanajuato: espejismo electoral*, México, La Jornada Ediciones, 1993.
- Aranda, Rafael, *Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México*, México, Cámara de Diputados – IFE – Miguel Ángel Porrúa, 2004.
- Arellano, David, *Evaluación organizacional del programa de modernización administrativa en el DDF, 1995-1997*, México, CIDE, 1998 (División de Administración Pública – Documento de Trabajo no. 65).
- Arnaut, Alberto, “El Partido Revolucionario Institucional”, en Fernando Serrano (coord.), *Homenaje a Rafael Segovia*, México, FCE – El Colegio de México – CONACYT, 1998, pp. 155-191.

- Arriola, Carlos, “La lucha por el poder en el PAN”, en Fernando Serrano (coord.), *Homenaje a Rafael Segovia*, México, El Colegio de México – FCE – CONACYT, 1998, pp. 97-154.
- Aziz Nassif, Alberto y Jorge Alberto Sánchez, “Tres instituciones de la democracia mexicana: IFE, TEPJF e IFAI”, en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer, *Una historia contemporánea de México*, México, Océano – El Colegio de México, 2009, pp. 237-290, tomo 3 – Las instituciones.
- Bartra, Armando, *Guerrero bronco. Campesinos, ciudadanos y guerrilleros en la Costa Grande*, México, Era, 2000.
- Becerra, Pablo, “De la Revolución a nuestros días, 1928-2003”, en Gustavo Ernesto Emmerich (coord.), *Las elecciones en la ciudad de México (1376-2005)*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal – UAM, 2005, pp. 291-357.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, FCE, 1997.
- Bey, Marguerite, “Tres décadas de programas de desarrollo: la reorientación del Estado de bienestar”, en Danièle Dehouve, Víctor Franco Pellotier y Aline Hémond (coords.), *Multipartidismo y poder en municipios indígenas de Guerrero*, Chilpancingo, Universidad Autónoma de Guerrero – CIESAS, 2006, pp. 253-303.
- Bizberg, Ilán, “Democracia y régimen de partidos en México en la perspectiva latinoamericana”, *Cadernos PROLAM/USP*, 6 (2007), pp. 103-127.
- , “El papel de la sociedad civil en las transformaciones políticas actuales”, en Gustavo Vega (coord.), *México. Los retos ante el futuro*, México, El Colegio de México – Konrad Adenauer Stiftung, 2007, pp. 33-56.

- , “El sindicalismo de fin de régimen”, *Foro Internacional*, 43 (2003), pp. 215-248.
- , “La transformation politique du Mexique: fin de l’ancien régime et apparition du nouveau?”, *Critique Internationale*, no. 19 (2003), pp. 117-135.
- , “La transition vide au Mexique”, en Marguerite Bey y Danièle Dehouve, *La transition démocratique au Mexique. Regards croisés*, París, L’Harmattan, 2006.
- Blanco, Mónica, Alma Parra y Ethelia Ruiz Medrano, *Breve historia de Guanajuato*, México, FCE – El Colegio de México, 2000.
- Borjas, Adriana, *Partido de la Revolución Democrática. Estructura, organización interna y desempeño público: 1989-2003*, México, Gernika – Editorial del Valle de México, 2003, tomo II.
- Braun, Herbert, “Protests of engagement: Dignity, false love, and self-love in Mexico during 1968”, *Comparative Studies in Society and History*, 39 (1997), pp. 511-549.
- Calderón, Marco Antonio, *Violencia política y elecciones municipales*, Zamora, El Colegio de Michoacán – Instituto Mora, 1994.
- Cárdenas, Enrique, *La política económica en México, 1950-1994*, México, FCE – El Colegio de México, 1996.
- Corrales, Javier, “Market Reforms”, en Jorge Domínguez y Michael Shifter (eds.), *Constructing Democratic Governance in Latin America*, 2ª ed., Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2003, pp. 74-99.
- Casar, María Amparo, “Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México”, *Política y Gobierno*, 6 (1999), pp. 83-128.

- Cosío Villegas, Daniel, *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortiz, 1974.
- , *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, 2ª ed., México, Joaquín Mortiz, 1972.
- , *La sucesión: desenlace y perspectivas*, México, Joaquín Mortiz, 1975.
- Díaz-Cayeros, Alberto, *Overawing the States: Federalism, Fiscal Authority and Centralization in Latin America*, Stanford, University, s. a., mimeo.
- Dresser, Denise, “Bringing the poor back in: National Solidarity as a strategy of regime legitimization”, en Wayne Cornelius, Ann Craig y Jonathan Fox (eds.), *Transforming State-Society Relations in Mexico. The National Solidarity Strategy*, San Diego, Center for US-Mexican Studies of the University of California, 1994, pp. 143-176.
- Ducatenzeiler, Graciela, *Le présent à double vitesse politico-institutionnelle en Amérique Latine*, Montréal, Universidad, 2008 (mimeográfico).
- Dussauge, Mauricio, “Paradojas de la reforma administrativa en México”, *Buen Gobierno*, núm. 2, 2007, pp. 28-42.
- Escalante, Fernando, “El problema de la participación ciudadana”, en José Santillán *et al.*, *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2001, pp. 41-64.
- Espinosa, Gisela, *Organización rural y lucha cívica en el norte de Guerrero*, México, UAM Xochimilco, 1998.
- Estrada, Alba Teresa, “Guerrero”, en Pablo González Casanova Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa (coords.), *La República Mexicana: modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas*, México, La Jornada Ediciones – Centro

- de Investigación Interdisciplinaria en Humanidades de la UNAM, 1994, vol. 2, pp. 85-117.
- , *Guerrero. Sociedad, economía, política, cultura*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la UNAM, 1994.
- Flores, Óscar, *La reforma política del Distrito Federal*, México, Instituto Federal Electoral, 2001.
- Fox, Vicente, *A Los Pinos. Recuento autobiográfico y político*, México, Océano, 1999.
- Gómez Tagle, Silvia, *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México. 1964-1994*, 2ª ed., México, El Colegio de México, 2001.
- González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, 2ª ed., México, Era, 1967.
- Guerra, François-Xavier, *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, México, FCE, 1988, vol. 1.
- Hermet, Guy, “Les démocratisations au vingtième siècle: une comparaison Amérique Latine / Europe de l’Est”, *Revue Internationale de Politique Comparée*, 8 (2001), pp. 285-304.
- Hernández, Rogelio, “Ernesto Zedillo. La presidencia contenida”, *Foro Internacional*, 43 (2003), pp. 39-70.
- , “La administración al servicio de la política: la Secretaría de Programación y Presupuesto”, en José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 263-291.
- , “Un sistema sin equilibrio: presidencialismo y partidos en México”, en Gustavo Vega (coord.), *op. cit.*, pp. 245-275.
- Illades, Carlos, *Breve historia de Guerrero*, México, FCE – El Colegio de México, 2000.

- Knight, Alan, "Democratic and Revolutionary Traditions in Latin America", *Bulletin of Latin American Research*, 29 (2001), pp. 147-186.
- de León, Peter y José Mario Hernández, "El caso del Programa Nacional de Solidaridad en México: estudio comparado de terminación de políticas", trad. de Lorena Murillo, *Foro Internacional*, 41 (2001), pp. 451-473.
- Loaeza, Soledad, "1968: orígenes de la transición", en *id.*, *Entre lo posible y lo probable. La experiencia de la transición en México*, México, Planeta, 2008, pp. 40-64.
- , *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, México, FCE, 1999.
- , "La desilusión mexicana", en *id.*, *Entre lo posible y lo probable. La experiencia de la transición en México*, México, Planeta, 2008, pp. 188-209.
- , "La experiencia democrática en México: Churchill y Schumpeter en San Lázaro", en *id.*, *Entre lo posible y lo probable. La experiencia de la transición en México*, México, Planeta, 2008, pp. 151-180.
- , "La presencia populista en México", en Guy Hermet, Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme (comps.), *Del populismo de los antiguos al populismo de los modernos*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 365-392.
- , "La sociedad mexicana en el siglo XX", en *id.*, *Entre lo posible y lo probable*, pp. 15-39.
- , *Las consecuencias políticas de la expropiación bancaria*, México, El Colegio de México, 2008.
- , "Perspectivas para una historia política del Distrito Federal en el siglo XX", *Historia Mexicana*, 45 (1995), pp. 99-157.

- López Obrador, Andrés Manuel, *Un proyecto alternativo de nación. Hacia un cambio verdadero*, México, Grijalbo, 2004.
- Lujambio, Alonso y Horacio Vives Segl, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.
- Lustig, Nora, México. *Hacia la reconstrucción de una economía*, 2ª ed., trad. de Eduardo Suárez y Peter Lustig, México, FCE – El Colegio de México, 2002.
- Mainwaring, Scott, “The crisis of representation in the Andes”, *Journal of Democracy*, 17 (2006), pp. 13-27.
- Magaloni, Beatriz, *Voting for Autocracy. Hegemonic party Survival and Its Demise in Mexico*, Nueva York, Cambridge University Press, 2006.
- Martínez Assad, Carlos, “Las (e)lecciones de la participación ciudadana en el Distrito Federal”, en Gustavo Ernesto Emmerich (coord.), *op. cit.*, pp. 359-415.
- Marván, Ignacio, *Del gobierno representativo de las delegaciones políticas en la Ciudad de México*, México, CIDE, 1999 (División de Estudios Políticos – Documento de Trabajo no. 97).
- Medina, Luis, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*, 2ª ed., México, FCE, 1995.
- Merino, Mauricio, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, FCE, 2003.
- Montemayor, Carlos, “Prólogo”, en Maribel Gutiérrez, *Violencia en Guerrero*, México, La Jornada Ediciones, 1998.
- Muñoz, Ramón, *Pasión por un buen gobierno. Administración por calidad en el gobierno de Vicente Fox*, México, Aldea Global Ediciones, 1999.
- Ortega, Reynaldo, *Movilización y democracia. España y México*, México, El Colegio de México, 2008.

- y Fernanda Somuano, *Democratización, capacidad gubernamental, desigualdad y marginación en México*, México, El Colegio de México, 2009, mimeo. preparado para la reunión de LASA de 2009.
- Pardo, María del Carmen, “La gerencialización de la administración pública”, *Foro Internacional*, 47 (2007), pp. 895-925.
- , *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*, México, El Colegio de México, 1991.
- Prud’homme, Jean-François, “El Partido de la Revolución Democrática: las ambivalencias de su proceso de institucionalización”, *Foro Internacional*, 43 (2003), pp. 103-140.
- Rionda, Luis Miguel, “Cultura política y elecciones en Guanajuato”, *Latin American Studies Association XX International Congress*, Guadalajara, 17-19 de abril de 1997.
- , “La democracia y los gobernadores en Guanajuato. Una mirada rápida a su historia política en el siglo XX”, *Boletín del Archivo General del Estado de Guanajuato*, Nueva Época, no. 9, 1996, pp. 39-60.
- , “Política, alternancia y gestión administrativa en Guanajuato (1920-1998), en Víctor Alejandro Espinoza (coord.), *Alternancia y transición política. ¿Cómo gobierna la oposición en México?*, México, Plaza y Valdéz – El Colegio de la Frontera Norte, 2000, pp. 27-53.
- Rodríguez McKeon, Lucía, “Escuela e identificación ciudadana”, *Metapolítica*, núm. 53 (2007), pp. 74-80.

- Rousseau, Isabelle, *Mexique: une révolution silencieuse ? Élités gouvernementales et projet de modernisation*, París, L'Harmattan, 1999.
- Segovia, Rafael, *La política como espectáculo. El sexenio de Vicente Fox*, México, Cal y Arena, 2008.
- “La resistencia al cambio”, en Reynaldo Ortega, (ed.), *op. cit.*, pp. 123-136.
- , *Lapidaria política*, México, FCE, 1996.
- Serrano, Oziel, *La reforma política del Distrito Federal*, México, Plaza y Valdés – CENAM, 2001.
- Shirk, David, “Democratization and local party building: the PAN in León, Guanajuato”, en Wayne Cornelius, Todd Eisenstadt y Jane Hindley (eds.), *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies at the University of California, 1999, pp. 49-71.
- Sommano, Fernanda, “Evolución de valores y actitudes democráticos en México (1990-2005)”, *Foro Internacional*, 47 (2007), pp. 296-944.
- Tanaka, Martín, “From crisis to collapse of the party systems and dilemmas of democratic representation: Peru and Venezuela”, en Scott Mainwaring *et al.* (eds.), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, Stanford, University Press, 2006, pp. 47-77.
- Tapia, José, “Partidos políticos y organizaciones civiles en los procesos electorales (1970-2000)”, en Danièle Dehouve, Víctor Franco Pellotier y Aline Hémond (coords.), *op. cit.*, pp. 201-252.
- Touraine, Alain, *La parole et le sang. Politique et société en Amérique Latine*, París, Éditions Odile Jacob, 1988.

Valencia, Guadalupe, “Guanajuato”, en Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa (coords.), *op. cit.*, vol. 2, pp. 63-83.

Vázquez, Luis Daniel, *Los poderes ejecutivo y legislativo del Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2003.

Weyland, Kurt, “Populism in the age of neoliberalism”, en Michael Conniff (ed.), *Populism in Latin America*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press, 1999, pp. 172-190.

Ziccardi, Alicia, “Las reformas al gobierno del Distrito Federal: avances logrados y tareas pendientes”, en José Fernández *et al. op. cit.*, pp. 65-98.

FUENTES HEMEROGRÁFICAS Y BASES DE DATOS

Córdova, Gilberto, “Desaparece junta política en Guanajuato”, *El Universal*, México, D.F., 2 de marzo de 2002.

——, “Sufre Guanajuato crisis económica”, *El Universal*, México D.F., 8 de mayo de 2001.

Corresponsales, “Los grises ex gobernadores panistas”, *El Universal*, México DF, 10 de febrero de 2008.

Corresponsales, “Temen en Guanajuato despidos en el gobierno”, *El Universal*, México DF, 10 de diciembre de 2001.

Dávalos, Renato, “El PRD pedirá la intervención de Gobernación en el caso Teloloapan”, *La Jornada*, México, DF, 10 de octubre de 2002.

Dávalos, Renato, Misael Habana y Jesús Saavedra, “Pone el PRD fin a casi 80 años de dominio priísta en Guerrero”, *La Jornada*, México, D.F., 7 de febrero de 2005.

Habana de los Santos, Misael, “PAN, PRD e IP exigen juicio político contra Juárez Cisneros por ‘ineficacia’ para combatir delincuencia”, *La Jornada*, México, DF., 14 de marzo de 2002.

Índice nacional de corrupción y buen gobierno. Resultados 2001, 2003, 2005, México, Transparencia Mexicana – Banamex, 2006.

Informe – Resumen Latinobarómetro 2004. Una década de mediciones, Santiago, Corporación Latinobarómetro, 2004.

Mondragón, Noé, “Lectura política”, *La Jornada Guerrero*, Acapulco, 27 de febrero de 2009.

Pastrana, Daniel, “¿Problemas en casa, señor Fox?”, *La Jornada*, México DF, 4 de junio de 2000.

Resumen General. XI Censo de población y vivienda, 1990, Aguascalientes, México, INEGI, 1992.

Rivera, Miguel Ángel, “Paz y concordia: bases para el desarrollo”, *La Jornada*, México, DF, 14 de febrero de 1999.

Rodríguez, Ruth y Xóchitl Álvarez, “Acción Nacional arrasa en comicios de Guanajuato”, *El Universal*, México DF, 3 de julio de 2006.

Torres, Jonathán, “Llegó el contrapeso para Romero Hicks en Guanajuato”, *El Universal*, México DF, 8 de julio de 2003.

Ureta, Álvaro, “¿Soportará el PRI los vientos democráticos que recorren el país?”, *La Jornada*, México, DF., 19 de septiembre de 1998.