

De clientelismo a tecnocracia: cambios recientes en la gestión municipal en México

Peter M. Ward*

Introducción: los campos del partidismo

El sistema político mexicano ha sufrido profundos cambios en años recientes, muchos de los cuales han dado lugar a amplias discusiones y debates. Un área de cambio que no se ha estudiado mucho es la naturaleza de la manera de gobernar local y, en particular, la aparente disminución del partidismo (por ejemplo, en lo que aquí llamo política clientelar, que en inglés equivale a *political machine*) en el ámbito municipal. El artículo examina la aparente disminución y el rápido ascenso de gobiernos tecnócratas durante los años noventa, y se centra especialmente en varias experiencias de gobierno local que examiné en investigaciones recientes (Rodríguez y Ward, 1992, 1994, 1995). Muchos de los casos a los que recurriré son trienios no renovables de ciudades gobernadas por el conservador Partido Acción Nacional (PAN)

* Profesor de la Lyndon B. Johnson School of Public Affairs de la Universidad de Texas en Austin. Reimpresión modificada del *Bulletin of Latin American Research*, vol. 17, núm. 1, 1998, Peter Ward, "From Machine Politics to the Politics of Technocracy", copyright 1998, con autorización de Elsevier Science. Una primera versión más extensa de este artículo se presentó en el Simposio Internacional sobre Desarrollo Municipal: Retos y Posibilidades, organizado por El Colegio Mexiquense, 5-6 de septiembre de 1996. Quisiera hacer un reconocimiento a Scott Graves (Departamento de Gobierno en la Universidad de Texas en Austin) y Nicolás Pineda Pablos (El Colegio de Sonora y el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Texas en Austin) por su participación en una versión preliminar (1994) de este documento. De hecho, los estudios de caso de San Pedro y Monterrey forman parte de un proyecto de investigación en políticas públicas más amplio que se llevó a cabo en la Escuela de Asuntos Públicos LBJ en 1993-1994, dirigido por Victoria Rodríguez y Peter Ward. Además, se puede ver un esbozo del programa original de investigación en el *Bulletin of Latin American Research* (Rodríguez y Ward, 1991). Agradezco también a Victoria Rodríguez, codirectora de la investigación, y a tres dictaminadores anónimos por sus constructivos comentarios. Se aceptan todas las aclaraciones pertinentes. Traducción del inglés de Susana Moreno Parada.

y, en menor medida, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el gobernante Partido Revolucionario Institucional (PRI). Además, existen pruebas de que el PRI está cambiando el *modus operandi* de su manera de gobernar (Rodríguez y Ward, 1996).¹ Será interesante ver cómo responde el PRD ahora que está ampliando su experiencia de gobierno con municipios urbanos grandes, pues una de sus primeras experiencias (Morelia, 1991-1993) sugiere que busca demostrar competencia administrativa y adoptar nuevas técnicas de administración pública. Otra característica significativa del gobierno local en México es que ha habido mucha alternancia entre los partidos en el poder, de modo que ahora se puede comenzar a relacionar el desempeño con las posibilidades de reelección (véase la nota 1).

Para esbozar estos desplazamientos desarrollé un marco tipológico que pretende ubicar la naturaleza de las administraciones particulares. Este artículo sostiene que la política clientelar (y el estilo partidario de gobierno que ésta implica) está siendo gradualmente desplazada por una manera de gobernar más tecnócrata en el ámbito municipal, y que los tres partidos políticos están reconstruyendo la naturaleza y el alcance de su partidismo, si bien en diferente medida. Las ciudades panistas que examiné a menudo estaban a la cabeza de esta tendencia, donde se identificaron cinco factores: 1) mayor competencia electoral y elecciones más abiertas que conducían a posibilidades de alternancia; 2) victorias locales de los partidos de oposición, cuyos dirigentes electos provenían de medios distintos y llevaban al poder maneras alternativas de gobernar; 3) cambios en la organización de los partidos (especialmente en el PRI) y el imperativo de que sean más sensibles a la necesidad de desempeñarse mejor en el gobierno local; 4) cambios socioeconómicos y la complejidad del manejo urbano y los temas de la planificación y, por último, 5) cambios constitucionales y de políticas que han incrementado la autonomía municipal y estatal y les han otorgado mayor responsabilidad. El argumento es que, aunque a corto plazo es sano alejarse de la política clientelar, el estilo tecnócrata de la manera de

¹ Las ciudades incluidas en la investigación son: Chihuahua y Ciudad Juárez (PAN, 1983-1986) en Chihuahua; Ensenada (PAN, 1986-1989, 1989-1992, 1992-1995), Tijuana (PAN, 1989-1992, 1992-1995), Mexicali (PRI, 1989-1992, 1992-1995) en Baja California; Zamará (PAN, 1983-1986, 1986-1989, 1989-1991) y Morelia (PRD, 1991-1993) en Michoacán; León (PAN, 1988-1991, 1992-1995), Guanajuato (PDM, 1983-1986), Celaya (PAN, 1992-1995), Salamanca (PAN, 1992-1995) en Guanajuato; San Pedro Garza García (1989-1991, 1991-1994) y Monterrey (PRI, 1991-1994) en Nuevo León. Es interesante observar que, con excepción de León, San Pedro y Tijuana, hubo una "alternancia" subsecuente del partido en el poder, el PRI o el PAN volvieron a ganar la ciudad. Desde 1991, Morelia ha tenido en tres trienios gobiernos del PRD, el PRI y el PAN.

gobernar que se cultiva en el ámbito municipal, aunque a menudo conlleva mejoras materiales significativas en la administración de la ciudad, por sí mismo no constituye un buen gobierno. Aunque los tres partidos políticos principales de México pueden coincidir en la necesidad de una mayor eficiencia en las prácticas de gobierno, la meta de "buen gobierno" sigue estando mal definida y, al parecer, sigue siendo difícil de alcanzar.²

Antes de examinar el partidismo en el campo de la manera de gobernar en algunos de estos casos, la siguiente sección examina brevemente el concepto de partidismo. Éste no puede comprenderse lejos de los campos políticos en donde opera. Por lo tanto, esta sección analiza de manera concisa ese concepto dentro del contexto de tres de esos campos: 1) masa electoral, 2) legislativo, y 3) manera de gobernar.³

El partidismo entre la masa electoral es uno de los temas más analizados en la literatura de ciencia política estadounidense. El punto central es la relación entre ciudadanos y partidos políticos, donde se presta especial atención a la medida en que los ciudadanos deciden por quién votar por lealtad a un partido político (y no por su opinión sobre los candidatos, la naturaleza de los temas, etc.). En este campo, "la suposición crítica [...] es que el partidismo representa un sentimiento de afecto positivo hacia uno de los partidos. Con frecuencia, este afecto se aprende de los padres en los primeros años de vida y, en teoría, se fortalece con la edad" (Wattenberg, 1984, p. 10). En pocas palabras, el partidismo en este campo representa el grado en que la lealtad que los ciudadanos sienten hacia un partido político ("identificación partidista") los impulsa a votar congruentemente por ese partido (Campbell *et al.*, 1960). Los partidarios fuertes demuestran una firme lealtad a un partido; los partidarios débiles pueden inclinarse por un partido, pero siguen siendo relativamente independientes y basan sus decisiones de voto en una variedad de factores. Hasta 1988 y las reformas electorales

² Más adelante retomo la noción de "buen gobierno", en las conclusiones de este documento. Baste mencionar ahora que un componente clave son las disposiciones institucionales y las prácticas de gobierno que incluyen la participación de los ciudadanos en el gobierno. Cabe destacar que, fuera del contexto de las experiencias del Partido de los Trabajadores (PT) en São Paulo y varias ciudades y alcaldías más, el reto de incluir la participación ciudadana, si bien era fundamental en la plataforma del PT, resultó muy difícil de realizar. Donde fracasaron (como en São Paulo), invariablemente perdieron la siguiente elección (Jacobi, 1995).

³ La razón para seleccionar la disminución del partidismo en la manera de gobernar (en oposición a los otros campos del partidismo: masa electoral y legislativo) es que ésta fue el centro de la agenda de investigación (Rodríguez y Ward, 1991). Hasta el momento, existe relativamente poca investigación acerca de la naturaleza y la racionalidad del comportamiento de partido en el campo legislativo, sea éste en las legislaturas nacional o estatal o en el cabildo.

que se dieron entre 1990 y 1996, el dominio casi total del PRI y su capacidad para controlar el proceso electoral crearon un partidismo fuerte entre el electorado, si bien estaba menos moldeado por vínculos afectivos hacia el partido y más por la creencia de que los seguidores serían recompensados en el sistema de patronazgo.

En el campo legislativo, por lo general el partidismo se mide con el grado en que prevalece la unidad dentro de los partidos políticos. En países con partidos fuertes (por ejemplo, los sistemas parlamentarios de Europa occidental), la cohesión de partido es usualmente alta, ya que "continuar en el poder dependerá de la capacidad de un partido para imponer su mayoría en cada votación importante" (Peters, 1991, p. 62). Por lo tanto, los dirigentes del partido imponen una disciplina estricta, logrando así una alta cohesión dentro del partido. En cambio, en países con partidos débiles (por ejemplo, los Estados Unidos) los partidos no tienen mucho control sobre la manera en que votan los legisladores. Así, motivos ajenos al partido (por ejemplo, los deseos de los electores o la reelección del legislador) influirán en las decisiones del voto de la mayoría de legisladores, produciendo una baja cohesión de partido y, por ende, un bajo partidismo legislativo. En México, la cláusula de no reelección obvia la necesidad de cultivar el distrito electoral propio, y tradicionalmente el PRI fue capaz de ejercer una fuerte disciplina de partido al controlar los procesos electorales, la selección del candidato y el desarrollo de las carreras políticas. Puesto que en años recientes las legislaturas se han vuelto más plurales, más competitivas y más significativas en México, es probable que el alcance y la base de la disciplina interna del partido se conviertan en una característica importante. Y sin embargo, la investigación en este campo legislativo de la manera de gobernar es casi nula (véase una rara excepción en Lujambio, 1995).

El partidismo en el campo de la manera de gobernar se centra en los fines para los que un partido en el poder usa su estructura burocrática y los recursos de gobierno. Debe considerarse que la manera de gobernar es altamente partidaria cuando el gobierno se utiliza principalmente para beneficiar al partido en el poder o a sus seguidores. La manera de gobernar es mínimamente partidaria cuando la distribución de recursos se basa en el "bien común"; esto es, cuando el gobierno se utiliza no para beneficiar al partido, sino más bien a toda la comunidad (o Estado o nación). De acuerdo con un estudio de la política clientelar, ésta "busca llegar al poder en una democracia competitiva, pero está organizada principalmente en torno de los intereses materiales de sus

miembros" (Guterbock, 1980, pp. 3-4). Otro académico señala que una política clientelar es

una organización no ideológica interesada menos en los principios políticos y más en asegurar el poder y conservarlo para sus dirigentes y distribuir el ingreso entre los que gobiernan y trabajan para ellos. Depende de lo que logre de una manera concreta para sus seguidores, no de lo que representa (Scott, 1969, p. 1144).

Estas ideas de política clientelar se aproximan, más o menos, al estilo tradicional de la manera de gobernar del PRI en los ámbitos nacional, estatal y local.

Incluso los partidos que alegan gobernar por el "bien común", a final de cuentas tendrán que conservar la lealtad de los votantes si quieren permanecer en el poder. Por tanto, tratarán de cumplir sus promesas de campaña y satisfacer a los ciudadanos que votaron por ellos. No obstante, existe una diferencia cualitativa importante entre un partido organizado "en torno de los intereses materiales de sus miembros" y uno que trata de cumplir sus promesas de campaña y al mismo tiempo gobierna por el bien de la comunidad. En el primero, el partidismo permea todos los aspectos de la toma de decisiones; en el segundo, es una consideración de fondo (si bien a veces muy importante).

Un esbozo de la tendencia tecnócrata

La siguiente sección tiene cuatro objetivos: 1) construir una tipología de los nuevos patrones de la manera de gobernar en México; 2) examinar los tipos ideales de la manera de gobernar que resultan cuando se reúnen dos ejes: la racionalidad técnica y la relación entre los dirigentes del partido y los funcionarios gubernamentales; 3) analizar dónde podría ubicarse una gama de estudios de caso según esa tipología, y 4) evaluar si existe una tendencia general hacia una manera de gobernar más tecnócrata y una disminución en el partidismo en los municipios mexicanos contemporáneos.

Construcción de la tipología

Rara vez las tipologías son enteramente satisfactorias. A menudo simplifican demasiado una realidad compleja, a veces hasta rayar en lo caricaturesco; además, casi siempre proporcionan una fotografía instantánea y no toman en cuenta siquiera los cambios a corto plazo. En este caso pretendo desarrollar una tipología que ofrezca una heurística que permita al lector visualizar los diferentes tipos de estructura de gobierno en México, y sugerir que pueden ubicarse trienios específicos más o menos en esa tipología. Por supuesto, se supone que el imprimátur político, el modo de funcionar y la racionalidad política de las administraciones municipales individuales no cambian mucho en los tres años. La investigación detallada sugiere que éste parece ser el caso, a menos de que cambie el presidente municipal; cuando la administración entrante ha definido las políticas y la dirección de la manera de gobernar, éstas rara vez cambian mucho, si bien la actividad y la implementación sí muestran una dinámica de tres años.⁴ Se espera también que la tipología permita al lector conceptualizar los amplios cambios de dirección en la manera de gobernar que parecen estar llevándose en el México contemporáneo.

Una tipología del partidismo en la manera de gobernar puede construirse a partir de dos variables: 1) racionalidad técnica y 2) relaciones partido-gobierno. Tomemos primero la "racionalidad técnica", que se define como la predisposición de los funcionarios gubernamentales para tomar decisiones de acuerdo con criterios técnicos y no partidarios. Un ejemplo de la política municipal puede ayudar a concretizar esta definición. En ciudades en donde algunos residentes carecen de servicios públicos (por ejemplo, recolección de basura, tratamiento de aguas, etc.) y en donde los recursos no permiten extender dichos servicios a todos los residentes, los funcionarios gubernamentales deben decidir cuáles residentes o colonias recibirán los servicios primero. ¿Con base en qué criterios deben decidir? En un extremo, el tecnócrata argumentaría que extender los servicios fomentaría el desarrollo social racional de la ciudad, y que los servicios deben extenderse (tal vez incluso primero, si esto es técnicamente racional) a las zonas

⁴ Esto incluye de 9 a 12 meses para preparar la agenda de gobierno y armar el equipo de trabajo; luego, de 12 a 15 meses de implementación, y los últimos 9 meses para finalizar sus programas. Dependiendo de la selección del candidato, este último periodo puede asociarse con un partidismo más abierto en la toma de decisiones, pero sucede durante un periodo debilitado de la administración.

donde se sabe que votaron en contra del partido en el poder. En el otro extremo, el funcionario distribuiría los servicios de una manera sumamente política, diseñada para castigar a los opositores y recompensar a los seguidores. Los criterios técnicos estarían ausentes en el proceso de toma de decisiones (Gilbert y Ward, 1985).

Por supuesto, es poco probable que, en el mundo real, la toma de decisiones políticas se ajuste por completo a cualquiera de estos extremos. Sin embargo, si pensamos que la toma de decisiones reposa sobre un continuo de racionalidad técnica, es posible medir hasta dónde los criterios técnicos dan forma a las decisiones gubernamentales. ¿Pero qué criterios deben utilizarse para determinar el grado en que la racionalidad técnica domina o no? Se pueden usar varios: 1) la historia educativa y profesional de los altos funcionarios en una administración; 2) el manejo financiero y fiscal de los ingresos y recursos públicos, y 3) la naturaleza de la agenda de políticas urbanas que persiguen los funcionarios. Es importante conocer la historia educativa y profesional de los funcionarios municipales porque es más probable que los que tienen títulos académicos (en particular, los que tienen licenciatura) en ciencias, ingeniería, administración de empresas y, especialmente, los que han trabajado en el sector privado varios años, apliquen la racionalidad técnica al momento de la toma de decisiones que los funcionarios que carecen de esos títulos universitarios o de experiencia en el sector privado. Incluso cuando éstos tengan una alta capacitación técnica (como suele suceder), su carrera se impregna más de la ortodoxia política del partido y dependen de ésta. Una evaluación del manejo de las finanzas públicas ofrece perspectivas acerca de temas como la transparencia, la rendición de cuentas y las relaciones intergubernamentales. Observar las agendas de políticas urbanas es importante, porque permite medir el grado en que los criterios técnicos o los partidarios realmente prevalecen en las decisiones gubernamentales acerca de la distribución y los resultados de los servicios ofrecidos al público.

La segunda variable importante es la relación partido-gobierno. Ésta, también, yace sobre un continuo. Se trata aquí de hasta dónde los dirigentes del partido influyen para que el gobierno electo designe a los funcionarios que ellos proponen. Se supone que cuando los lazos entre los dirigentes del partido y los funcionarios gubernamentales son fuertes y activos, es probable que el partido tenga una influencia sustancial dentro del gobierno. Puesto que se espera que los dirigentes del partido consideren al gobierno como un medio para beneficiar al

partido y a sus seguidores, es probable que las decisiones gubernamentales en el contexto de una relación partido-gobierno fuerte reflejen las preferencias partidarias de la dirigencia del partido. A la inversa, cuando los lazos entre los dirigentes del partido y el gobierno son débiles, es probable que los funcionarios gubernamentales estén menos obligados con el partido y, por tanto, tengan más espacio para maniobras políticas. En esta situación, la senda hacia los estilos de gobierno tecnócratas que evaden el partidismo se descubre ante los funcionarios gubernamentales. Es importante reconocer que éstos son “tipos ideales”, y que en realidad cada eje o dimensión es un continuo, y que sólo relativamente pocos casos se polarizarán en alguno de los extremos.

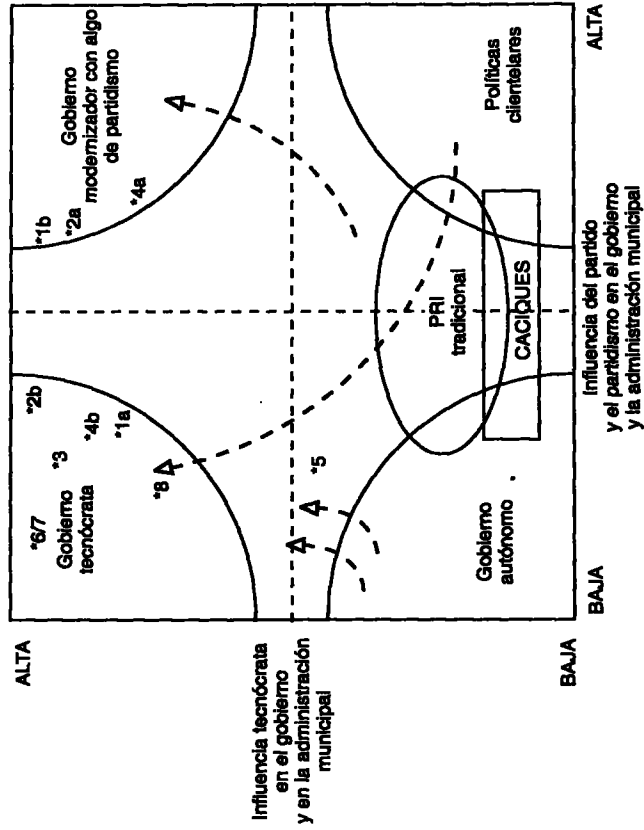
En el contexto municipal se pueden examinar cuatro indicadores para medir la naturaleza de las relaciones y los traslapes partido-gobierno: 1) fijación de la agenda, 2) apoyos financieros o de otro tipo de las arcas de la ciudad para el partido, 3) nombramientos administrativos, y 4) política de campaña/cabildo. El primer indicador pregunta quién define y da forma a las prioridades del gobierno —el partido o el alcalde— y examina con qué fines se usa la estructura de gobierno. El segundo indicador respecto a las finanzas busca saber si el presupuesto operativo de un partido o su personal son pagados en parte con fondos gubernamentales (como sucedió a menudo con el PRI) o si éstos se utilizan para promover un distrito electoral o grupo de apoyo al partido. El tercer indicador indaga quién es nombrado en los puestos medios y superiores del gobierno, y por qué. ¿Se contrata con base en la lealtad al partido o en la experiencia técnica? Si se aplican ambos elementos, ¿cuál es más importante? El indicador final considera quién selecciona la planilla de los aspirantes al cabildo que tomarán posesión como extensión del candidato a alcalde. ¿Quién dirige este proceso de selección, los dirigentes del partido o el candidato a alcalde? Además, una vez que el alcalde y su planilla toman posesión y forman el cabildo, ¿son éstos miembros de confianza de su partido o provienen de grupos del partido distintos de los del alcalde o de partidos de oposición? Esto dará forma a la manera en que el cabildo trabaje con el alcalde, se le consulte y se le dé voz en las decisiones de políticas públicas. Sería probable que una fuerte relación partido-gobierno condujera a una toma de posiciones altamente partidaria dentro del cabildo, mientras que una relación más débil —en donde el alcalde está libre de consideraciones estrictas de partido— podría promover una actitud incluyente e intentar ir más allá de las líneas del partido (si bien éste no es siempre el caso, como se demostrará más adelante).

Definición de los extremos

Utilizando los elementos esbozados en la sección anterior, en la figura 1 se presenta la tipología del partidismo en la manera de gobernar. Surgen cuatro tipos generales de la manera de gobernar cuando la racionalidad técnica y las relaciones partido-gobierno se piensan juntas como continuos en dos ejes. *La política clientelar*, que ocupa la esquina inferior derecha, es el modelo de una fuerte relación partido-gobierno y un bajo grado de racionalidad técnica. En la política clientelar, las decisiones gubernamentales se basan en criterios políticos antes que técnicos, y hay una estrecha relación entre el partido político o la agenda política y sus representantes en el gobierno. Por lo tanto, es la manera más partidaria de gobernar. Este “tipo ideal” corresponde, a grandes rasgos, a la política clientelar que floreció en los Estados Unidos (en el siglo XIX y principio del XX) y en algunos aspectos se asemeja a México durante gran parte del siglo XX bajo la hegemonía del PRI (si bien aquí la cláusula de no reelección significa que el jefe alrededor del cual funciona la estructura no puede permanecer en funciones por mucho tiempo, aunque puede continuar en el poder entre bambalinas). Los políticos pueden utilizar la estructura del cabildo para consolidar su base de apoyo preferentemente atendiendo a sus propios distritos electorales (por espacio, cuestiones étnicas o de clase). Las políticas clientelares clásicas son las del alcalde Richard Daley en Chicago durante los años veinte y el alcalde Chagas Freitas en Río de Janeiro durante los años setenta (Diniz, 1982). Es un “sistema de sinecuras” en donde los beneficios y privilegios del gobierno pertenecen principalmente al partido en el gobierno y sus seguidores. El patronazgo político, que por definición evade una toma de decisiones técnica o racional, se utiliza para construir y mantener una organización política eficiente que, a su vez, se utiliza para organizar campañas y procurarse el voto. Si bien un poco diferente y menos personalizado, en México el gobernante PRI utilizó frecuentemente este estilo de gobernar desde los años treinta hasta los ochenta en todos los niveles de gobierno para mantenerse asido al poder, en lo que se consideró entonces como un sistema político nominalmente democrático (Cornelius y Craig, 1991, p. 39; Cornelius, 1996).

La manera tecnócrata de gobernar (esquina superior izquierda) combina una elevada racionalidad técnica en la toma de decisiones con una relación sumamente débil entre los dirigentes del partido y los funcionarios gubernamentales. Por lo general, éstos, que actúan de

Figura 1. Tipología de las nuevas tendencias de las maneras de gobernar en los municipios mexicanos



- *1a = Tijuana 1989-1992; *1b = Tijuana 1992-1995 (véase Rodríguez y Ward, 1994)
- *2a = San Pedro Garza García 1988-1991; *2b = San Pedro Garza García 1991-1994 (véase Rodríguez y Ward, 1996)
- *3 = Monterrey 1991-1994 (véase Rodríguez y Ward, 1996)
- *4a = Mexicali 1989-1992; *4b = Mexicali 1992-1995 (véase Rodríguez y Ward, 1994)
- *5 = Atoyac de Álvarez 1992-1995 (véase Cabrero, 1996)
- *6/7 = Tlanepantla 1998-1996 (Cárdenas y Santos, 1996) y Naucalpan 1993-1996 (Conde Bonfil, 1996)
- *8 = Morelia 1991-1993 (Rodríguez y Ward, Archivo de estudios de caso)

manera independiente de los dirigentes del partido, toman las decisiones con base en criterios técnicos o racionales. El patronazgo político desempeña un papel insignificante en los nombramientos burocráticos. Se persiguen políticas no porque beneficien a los seguidores del partido en el gobierno o aumenten las posibilidades del partido para ganar la siguiente elección, sino porque son las más efectivas en términos de costos o contribuyen al desarrollo social racional de la ciudad; en pocas palabras, porque de algún modo se dirigen hacia el bien de la comunidad. Por lo tanto, ésta es la manera menos partidaria de gobernar. Como se mostrará más adelante, varias administraciones municipales del PAN analizadas en nuestros estudios caen cerca del "tipo ideal" tecnócrata. Sin embargo, cabe señalar que si bien el concepto de la manera tecnócrata de gobernar connota una toma de decisiones apolítica, la política nunca puede alejarse del gobierno en el mundo real. Siempre está presente, ya que las políticas públicas —si importa con cuánta fuerza se dirijan hacia el bien común— siempre favorecerán a unos individuos o grupos en lugar de otros.

La tipología adoptada también ofrece otras dos maneras de gobernar: la modernizadora (esquina superior derecha) y la de indígenas autónomos (esquina inferior izquierda). La llamada *manera "modernizadora" de gobernar* se caracteriza por una fuerte relación partido-gobierno en combinación con un alto grado de racionalidad técnica. La elaboración de políticas se inspira en fuertes consideraciones de partido respecto a la filosofía política adoptada y su conversión activa en una agenda de implementación, pero las decisiones cotidianas reales se toman basándose en consideraciones técnicas sin una intervención directa y verdadera de los partidarios. Ésta es la dirección hacia donde parecen estar yendo la mayoría de los gobiernos electos más recientes de los tres partidos (incluidas las administraciones del llamado "nuevo" PRI), ya que los políticos se dan cuenta de que es conveniente ganar el apoyo electoral mediante una administración más efectiva y menos partidaria del ayuntamiento. Con el fin de competir más efectivamente con el mensaje de gobierno limpio del PAN, el PRI está reconociendo la necesidad de evadir a los tradicionales mercenarios locales del partido, en favor de candidatos más creíbles y respetados en la localidad provenientes del sector privado o de la comunidad civil, aun cuando estas personas tengan lazos mucho más débiles con el partido. Sin embargo, esto puede ocasionar una lucha entre los alcaldes priístas más independientes y los funcionarios del partido en la localidad que no han aceptado aún la idea de que el gobierno pertenece a la comunidad y no

al partido. Vemos esto muy claramente en Monterrey, donde en 1991 se eligió al que había sido hombre de negocios, Benjamín Clariond, como alcalde bajo la bandera del PRI. Se dijo que la manera de gobernar independiente y técnica de Clariond había enfurecido a los funcionarios del PRI locales, quienes de por sí ya estaban molestos porque el presidente Carlos Salinas de Gortari les había impuesto a Clariond. Sosteniendo su independencia y minando las añejas suposiciones del partido respecto al uso adecuado de los recursos gubernamentales, Clariond se afirmó como un modernizador: una persona que trabaja dentro de un conjunto bien establecido de relaciones institucionales y, al mismo tiempo, trata de cambiarlas adueñándose de un lugar independiente para sí (Clariond, 1992, 1993; Rodríguez y Ward, 1996).⁵

Además, a medida que los partidos de oposición obtienen más experiencia, se organizan mejor y se sujetan más a la influencia de la oficina central del partido, parecería probable que se alejen de los altos terrenos tecnócratas hacia un sistema de gobierno técnicamente racional, "modernizador" y de partido. En el segundo trienio del PAN en Tijuana, Héctor Osuna (1992-1995) mostró una mayor voluntad para incluir cierto grado de racionalidad política de partido que el presidente municipal del primer trienio del PAN, Carlos Montejó Favela, quien rompió el estancamiento y ganó la ciudad en 1989 (véanse mayores detalles en Rodríguez y Ward, 1994). Mientras el PRI está aprendiendo a valorar menos el grado en que el partido influye directamente en la elaboración de políticas, al PAN puede parecerle conveniente valorar menos el adherirse demasiado a la tecnocracia.

La manera autónoma de gobernar, por otro lado, combina una baja racionalidad técnica con un vínculo débil partido-gobierno. Esta manera de gobernar asume tres formas: la forma de gobierno autocrática local asociada con los hombres fuertes de la localidad, a menudo llamados caciques. Éstos pueden ubicarse más bien cerca del extremo de la "política clientelar" del espectro, ya que su razón de ser es usar el puesto público para desembolsar preferentemente el "patronazgo", extendiendo así el control político personal. Si bien no puede ser reelegido, el cacique busca asegurar su dominio mediante presidentes municipales de su elección, una práctica que el PRI toleró en el pasado, siempre y cuando estos hombres fuertes de la localidad aseguraran el apoyo político (electoral) a los candidatos del PRI, a nacionales y a

⁵ A principios de 1996, cuando renunció el gobernador priista Sócrates Rizzo, Clariond se convirtió en gobernador interino para concluir los 18 meses restantes del periodo de Rizzo.

gobernadores. Algunos caciques también pueden movilizar sus feudos personales para obtener posiciones importantes en un partido político, como hicieron Gonzalo Santos y Carlos Jonguitud Barrios en San Luis Potosí (Pansters, 1996). En general, se reconoce que los cacicazgos son menos comunes en la actualidad, pero siguen arraigados en muchas zonas rurales del país.

La segunda forma de gobierno autónomo existe en muchas zonas con población indígena donde las elecciones de presidente municipal son una mezcla de las tradicionales prácticas de gobernar llamadas "usos y costumbres" o su equivalente actual "derecho indígena", en Chiapas. La mayoría de la población indígena comprende y prefiere estas prácticas, y elige a sus dirigentes usualmente para periodos de un año. Lejos de desaparecer, hay un resurgimiento del interés y la promoción de los usos y costumbres como forma de gobernar en los municipios indígenas remotos del sur y el centro de México (Cabrero, 1995). A veces, el PRI y el PRD han buscado convenir con estos municipios autónomos, acordando dejar intacto su proceso de selección, pero insistiendo en que se incorporen a un partido formal. Muchos otros se dejan sin tocar y se registran como gobiernos de "usos y costumbres". Un tercer tipo de gobierno autónomo son aquellos distintos del tipo de usos y costumbres, pero que son políticamente autónomos, a veces radicales, y no tienen vínculos con ningún partido político. Se cuenta con pocos ejemplos, pues dichos gobiernos han provocado la ira del PRI nacional y local y, a menudo, han sido muy conflictivos, provocando cierres forzosos del municipio, que con frecuencia terminan con intervención policiaca y la creación de un gobierno compartido o concejo municipal interino. Otra razón para que sean muy escasos hoy en día es que tienen más posibilidad de participar bajo la bandera del PRD.

Por último, existe un gran número de municipios rurales pequeños y con población dispersa que tienen un muy bajo nivel de capacidad técnica del aparato administrativo y donde, como el municipio es muy pobre, su presupuesto de funcionamiento depende casi por completo de las participaciones estatales y federales. Se han incluido en la categoría de "PRI tradicional" en la figura 1, ya que ésta ha sido por años la zona en donde el PRI consigue su fuerza electoral. Los esfuerzos recientes de fortalecimiento municipal buscan desplazar la naturaleza de estas estructuras de gobierno de la parte inferior central de esta tipología, a las áreas central y superior (véase la figura 1). Sin embargo, al hacerlo se debilita la dependencia del partido y de los gobiernos supralocales del

PRI, de modo que el reto para el PRI es cómo mantener esta lealtad tradicional y darles, al mismo tiempo, mayor autonomía a los municipios.

Las flechas de la figura 1 indican también una tendencia hipotética hacia un estilo más tecnócrata de gobierno. El movimiento hacia la celda tecnócrata puede ocurrir de varias maneras, dependiendo del origen del movimiento. Por ejemplo, un estilo de manera de gobernar de política clientelar puede gravitar hacia la celda de manera tecnócrata de gobernar, como ha quedado claramente demostrado (especialmente en las ciudades del norte) cuando el PAN le ha ganado el poder al PRI. Es común que los funcionarios gubernamentales panistas comiencen con relaciones partido-gobierno débiles (por la debilidad de la estructura del partido) y rápidamente traten de proseguir con sus promesas de campaña respecto a un gobierno limpio, efectivo y transparente. Al hacerlo, la ciudad es impulsada de la celda de la política clientelar directamente hacia (o muy cerca de) la esquina opuesta de la celda de la manera tecnócrata de gobernar. Un ejemplo claro de que el PRI también está adoptando una posición casi exclusivamente tecnócrata es Tlalnepantla, 1994-1996 (Cárdenas Zepeda y Santos Zavala, 1996). Por otro lado, se supone que es más probable que la celda modernizadora se convierta en el terreno alto para el "nuevo" PRI, ya que acepta el principio de la competencia electoral y reconoce las posibilidades de alternancia, y busca ofrecer opciones viables y creíbles para el gobierno local, pero de manera que se combinen la sensibilidad política y la tecnocracia. Esto exige que el PRI se distancie de la vieja retaguardia del partido, en particular de aquellas secciones vinculadas al corporativismo tradicional y a la política de patronazgo y sinecuras. Ocasionalmente, como en el ejemplo del alcalde Clariond en Monterrey, donde hubo un importante efecto de demostración del PAN en la vecina ciudad de San Pedro, el PRI también puede vagar por la celda de la manera tecnócrata de gobernar. Sin embargo, como se sugirió antes, adherirse demasiado a un régimen de alta tecnocracia y bajo partido puede resultar insostenible, haciendo necesario que los partidos que optan por él en el primer caso se reduzcan y se muevan hacia las celdas superior central y superior derecha. En pocas palabras, una buena administración como la del PRI en Tlalnepantla, 1994-1996, puede no ser un buen gobierno, y tampoco ser suficiente para evitar que otro partido le gane el poder.⁶

⁶ De hecho, el PAN ganó las elecciones de noviembre de 1996 en Tlalnepantla, al igual que Naucalpan, que también había demostrado fuertes políticas y manera de gobernar "tecnócratas" (véase Conde, 1996).

Después de las primeras victorias espectaculares del PAN en muchas ciudades, parece que los trienios subsecuentes también se mueven hacia la celda "modernizadora-alta tecnocracia", ya que tanto el partido como los políticos que buscan avanzar en su carrera política (*incumbents*) se dan cuenta de lo conveniente que es usar al gobierno para mejorar la fuerza y la organización locales del partido.

Veamos ahora las tendencias que surgen de la manera autónoma de gobernar. Se supone que mientras se siga erosionando el caciquismo, también disminuirá la "política clientelar". Siempre que puedan, el PRI u otros partidos políticos como el PRD tratan de atraer a los dirigentes electos según los usos y costumbres, hacia su bandera particular. Alternativamente, buscarán reclutar a dirigentes y ayudarlos a moverse hacia el terreno medio de mayor racionalidad técnica, apoyando los esfuerzos por desarrollar e implementar respuestas políticas apropiadas para los ciudadanos locales de manera que le ayude al partido a reunir un apoyo constante en las urnas. Lo mismo se aplica para los municipios tradicionales dependientes, donde todos los partidos buscan identificar a los dirigentes locales con credibilidad, que sean capaces de resultar ganadores en el sistema electoral más transparente y justo que parece estar sucediendo, particularmente desde 1997.

Estudios de caso recientes sobre la manera de gobernar los municipios: ¿al borde de una tendencia general?

Por razones de espacio no es posible incluir aquí los estudios de caso detallados de la manera de gobernar en los municipios mexicanos.⁷ De hecho, tal vez ya no sea necesario tanto detalle en vista de que recientemente se han publicado muchos estudios de caso de gobiernos municipales (Cabrero, 1995, 1996; Guillén López, 1995, 1996b; Ziccardi, 1995; Merino, 1994; Rodríguez y Ward, 1992, 1994, 1995). Más bien, ahora que hemos establecido una buena línea básica de investigación sobre los municipios (si bien muy cargada hacia las grandes ciudades), parece preferible identificar las tendencias comunes que pueden dis-

⁷ Una versión anterior (y más larga) de este artículo que contiene el material completo de los estudios de caso está por aparecer en Garrocho y Sobrino (1998). El documento describe con detalle las administraciones altamente tecnócratas observadas con el PAN en San Pedro (Nuevo León) y el PRI en Monterrey; la manera modernizadora de gobernar del "nuevo" PRI en Mexicali, y el sistema de gobierno más autónomo en Atoyac de Álvarez, Guerrero.

tinguirse a partir de esos estudios de caso. Es importante reconocer que muchos de los cambios descritos adelante se encuentran con más frecuencia en municipios urbanizados más grandes que tienen mayor capacidad administrativa y oportunidades para generar ingresos propios, aunque éste no es exclusivamente el caso. Los sistemas de gobierno autónomos y dependientes asociados a municipios rurales con poblaciones dispersas también parecen responder en la misma dirección (véase Cabrero, 1995; el estudio de caso de Atoyac de Álvarez). Otra advertencia importante es que muchos de estos estudios de caso son ciudades panistas localizadas en el norte y en la región conservadora del Bajío, así como municipios del "nuevo" PRI en el norte y el área metropolitana de la ciudad de México. Con la importante excepción de los gobiernos de la COCEI en Juchitán, Oaxaca, existen relativamente pocos estudios de municipios en el sur del país (Rubin, 1994; Clarke, 1996). Además, existen menos estudios de ciudades realmente perredistas que de los otros partidos importantes, en parte porque hasta sus victorias en las elecciones de noviembre de 1996 en el área metropolitana de la ciudad de México y su importante éxito en las elecciones de 1997 en el Distrito Federal, la mayoría de sus experiencias de gobierno se encontraban en pequeños municipios casi siempre rurales, o eran casos donde el partido había "adoptado" a dirigentes locales con poca o nula militancia en el PRD y subsecuentemente ganaron la elección (como fue el caso de Atoyac de Álvarez). Sin embargo, una excepción importante fue Morelia, la capital del estado de Michoacán, donde ganó el antiguo jefe de campaña de Cárdenas (1988), Samuel Maldonado, en 1991. Nuestra investigación de estudios de caso en Morelia muestra que Maldonado (licenciado en administración pública y profesor de tiempo parcial) trató de dirigirse hacia un gobierno tecnócrata y sistemas administrativos, pero a cada paso se topó con respuestas partidarias fuertes por parte del PRI estatal y local (véase también Maldonado, 1993; Bruhn, 1996). Mientras el PRD capture más ciudades y lo haga con sus propios militantes, yo esperaré que el partido siguiera al PRI y al PAN y buscara desarrollar sistemas de gobierno que podrían ubicarse en la celda "modernizadora" de la figura 1, combinando una manera de gobernar más tecnócrata con la meta de desarrollar la organización del partido local y sus seguidores.

Patrones de reclutamiento

Colectivamente, se puede observar un aparente desplazamiento hacia una mayor tecnocracia en el gobierno de los municipios en México. En nuestra investigación de los patrones de reclutamiento, los datos sugieren que la afiliación o la simpatía por un partido ya no es un *sine qua non* para ser nombrado funcionario público, y que ha menguado la desgastada influencia del patronazgo de la política clientelar del PRI. Ahora, cuando los partidos seleccionan a sus candidatos parecen buscar más allá de sus propias filas en favor de candidatos que tengan credibilidad local y liderazgo probado, y que probablemente resulten electos en un medio cada vez más competitivo. Pero la tendencia tampoco se limita a los puestos de elección. Existe un mayor pluralismo en la representación del partido dentro del gobierno, especialmente entre los partidos diferentes del PRI que, tal vez por necesidad, han tenido que buscar más allá de sus filas para llenar todos los puestos municipales. Pero incluso el PRI se está volviendo más abierto para incluir a personas que no sean miembros. Los trabajos ya no se ven como sinecuras, y tampoco es probable que los nombramientos se hagan con base en la camaradería, por nepotismo, o se ponga en la nómina municipal a partidarios sin trabajar (aviadores). Estas características están disminuyendo, con la creciente expectativa de que un individuo debe ser competente y capaz de hacer por lo menos a medias un trabajo razonable que se reflejará bien en la administración. Cada vez son más favorecidas la experiencia profesional y la capacidad administrativa probada. La lealtad personal y al partido es cada vez menos crucial que antes. Por último, si bien no la he medido sistemáticamente, parece haber una mayor continuidad en el personal medio y superior del gobierno municipal, pese a las constantes presiones de rotación de personal derivadas de la cláusula de no reelección que prohíbe que la misma persona sea presidente municipal en periodos sucesivos. Incluso los funcionarios públicos de alto rango pueden mantenerse de una administración a otra, y esto es aún más probable para el personal de nivel medio y bajo. Sin embargo, a México le falta mucho por recorrer para crear algo equivalente al servicio civil de carrera. No obstante, ahora se están discutiendo tanto el asunto de la reelección como la creación de un servicio civil administrativo, y parece que se está llegando a un consenso acerca de lo convenientes que serían las reformas que generarían una mayor continuidad y efectividad dentro de la administración pública.

Manejo fiscal y financiero del municipio

Esta tendencia hacia un mayor pluralismo y un manejo tecnócrata es aparente en varios campos clave de la administración pública municipal. En cuanto al manejo fiscal y financiero, se ha dado una mejora esencial en la base fiscal de muchos municipios, especialmente aquellos con poblaciones urbanas sustanciales que forman una base fiscal potencial más fuerte para generar ingresos locales. En todos los municipios urbanos que he analizado ha disminuido la dependencia tradicional de las participaciones federales de 70-80% del ingreso, y a menudo se han invertido las proporciones de ingresos indirectos y propios. Ahora, la mejor parte de los recursos proviene del ingreso propio, en especial de impuestos y derechos que se están recolectando más asiduamente. Esto ha requerido la reparación y revisión regular de la base sobre la que se gravan los impuestos y derechos para mantener sus niveles reales y reducir los subsidios en el caso de los derechos. Los municipios rurales pobres con poblaciones más dispersas siguen dependiendo de las participaciones y casi todo el dinero se va en el gasto corriente de los salarios de los funcionarios. En estas regiones rurales existen menos oportunidades de generar ingresos propios para los gastos corriente y de inversión, y como en el pasado, para inversiones de capital y proyectos especiales esos municipios siguen dependiendo de los actores federales y estatales.

Una diferencia importante que ha surgido en los últimos ocho años es que los municipios han influido más en los programas de inversión en bienestar social, ya fueran administrados por Pronasol o por las apropiaciones del Ramo XXVI. Además, los mecanismos para influir en esos recursos favorecen a los municipios que demuestran capacidad local de organización, participación y para establecer sus prioridades. Al parecer, el grado en que las autoridades de los gobiernos estatal o federal han podido ejercer el patronazgo se ha vuelto menos poderoso que en décadas anteriores. Este flujo de recursos para proyectos locales a menudo ha tenido un efecto dramático en el nivel de financiamiento que reciben los municipios y el número de proyectos de desarrollo que se han puesto en marcha. Asimismo, los recursos han contribuido con frecuencia a fortalecer la administración y el gobierno municipales.⁸

⁸ Si bien durante sus primeras etapas Pronasol buscó deliberadamente pasar por alto a las autoridades municipales y estatales y "contratar" directamente con grupos de la comunidad mediante los llamados "Comités de Solidaridad", esta práctica decayó a partir de 1992, especial-

Uno de los campos del partidismo que se asoma hoy bajo el nuevo federalismo es el de los mayores poderes de las legislaturas y los gobernadores estatales para determinar la agenda fiscal y de inversión en desarrollo de los municipios. En algunos estados (por ejemplo, el gobernador panista Vicente Fox de Guanajuato) el gobernador y el Congreso han establecido mecanismos más rutinarios y aparentemente no partidarios para asignar los fondos y priorizar los programas de inversión municipal (Ward, Rodríguez y Cabrero, 1998). En otros, como el caso del gobernador priísta Manuel Bartlett en Puebla, los fondos se controlan de manera mucho más apretada y personal, dando oportunidad para ejercer el partidismo y provocar conflictos con los alcaldes panistas, incluso en la capital del estado (*ibid.*). Además, en Puebla los acontecimientos recientes han sugerido que la fórmula acordada por la legislatura para determinar la distribución de las participaciones a los municipios (la Ley de Coordinación Fiscal Estatal) está siendo fijada con el fin de favorecer a los municipios rurales más pobres, que resultan ser mayoritariamente priístas. Las ciudades con mayor población (casi todas panistas) están protestando, entonces, por este juego de manos que, si bien es ostensiblemente "progresista" en lo que se refiere a la justicia social, es partidario en cuanto a la *realpolitik*.⁹ En otros estados (San Luis Potosí, por ejemplo), cualesquiera iniciativas partidarias son muy debatidas, ya que el gobierno federal efectivamente saca de la

mente cuando Sedesol ejerció autoridad sobre el programa y no la oficina de la Presidencia. Los comités de Solidaridad locales siguieron siendo un órgano clave del programa, pero fueron incorporados cada vez más a la corriente principal del gobierno municipal, particularmente donde los gobiernos eran priístas. La proporción real de recursos fiscales totales que la federación regresa a los estados y municipios sigue en debate. A pesar de que la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) exige que se redistribuya 20% a los estados, del cual al menos una quinta parte debe entregarse a los municipios, los funcionarios del gobierno federal insisten en que ha aumentado a 24% en vista de las nuevas oportunidades para recaudar impuestos con que ahora cuentan los estados. Además, afirman que el total redistribuido es de 50%, si se toma en cuenta el financiamiento federal en educación, infraestructuras, apoyos contra la pobreza (Ramo XXVI), etc. Por lo tanto, visto desde esa perspectiva el debate es acerca del monto que recibe un estado determinado y los criterios utilizados para distribuir lo que no está incluido en la LCF. En una conferencia reciente (Rodríguez y Ward, 1996a), varios participantes dijeron que el gobierno federal sigue predominando en la determinación del gasto local mediante proyectos que llegan ya "etiquetados".

⁹ Es interesante observar que la trifulca se ha centrado en Bartlett quien, no cabe duda, ha apoyado esta iniciativa. Sin embargo, la legislatura del estado es la responsable de la nueva ley y, por supuesto, sigue dominada por el PRI. El hecho de que este año haya elecciones para gobernador en Puebla y que Bartlett siga siendo una fuerza importante dentro del PRI nacional (con miras al año 2000) probablemente no sea una coincidencia. A primera vista, éste parecería un excelente ejemplo de "racionalidad técnica"—la redistribución progresiva de parte del ingreso a los municipios más pobres que tienen menos oportunidades fiscales para elevar sus ingresos propios—utilizado con fines políticos partidarios: mantener el apoyo electoral de los municipios priístas.

jugada al gobierno del estado destinando fondos para municipios específicos (véase también la nota 8).

Si bien el nivel de ingresos por concepto de las participaciones no ha aumentado tanto como querrían muchos funcionarios municipales (de 20% actual a 30 o 35% de la suma total transferida a los estados), los criterios relacionados con la manera en que los estados las distribuyen se están volviendo más transparentes y mejor entendidos. Además, para 1996 casi la mitad de los estados mexicanos había creado su versión local de la Ley de Coordinación Fiscal para determinar la distribución. Los funcionarios municipales tienen una mejor idea sobre qué determina las transferencias asignadas y qué podrían hacer para maximizar el monto debido a ellas (por ejemplo, con una recaudación de impuestos más estricta). Pero también se espera que los funcionarios den a conocer con precisión y frecuentemente los ingresos y los gastos, y muchos municipios han tomado medidas para abrir la "caja negra" del manejo financiero, haciendo declaraciones regulares acerca del presupuesto a la prensa, en carteles públicos o mediante el cabildo. Con el fin de asegurar una mayor rendición de cuentas, y en algunos casos para mejorar la recolección del ingreso propio, los municipios han actualizado sus recursos humanos y físicos en el sector de manejo financiero: contratando más personal, computarizando y capacitando y, a veces, incluso adoptando nuevos métodos contables, como el presupuesto de base cero.

Establecimiento de la agenda de políticas

Determinar las agendas de políticas también muestra menor discrecionalidad por parte del ejecutivo local, tanto para priorizar las actividades como para determinar la manera en que se llevan a cabo. Ahora se fomentan más la consulta y la participación pública para establecer las prioridades. Es menos probable que los criterios para decidir qué comunidades se beneficiarán de las obras públicas sean determinados por influencias partidarias y más por criterios técnicos como necesidad, costos, periodos en la "cola", etc. (por supuesto, con algunas excepciones notables).

Varias áreas clave se han convertido en el foco de una mejor prestación de servicios. Los servicios policíacos y de seguridad se han modernizado con frecuencia, especialmente en las administraciones municipales panistas, para quienes ésta ha sido una alta prioridad. De

igual manera, regular a los vendedores ambulantes y reformar el funcionamiento de los rastros también han sido prioridades panistas.¹⁰ El alumbrado es otro servicio público que muchos municipios han mejorado. En cada uno de estos casos, la responsabilidad recae firmemente en el municipio. Otros servicios públicos, como agua y drenaje, si bien son responsabilidad municipal, requieren intervención estatal y federal debido a su naturaleza "desproporcionada" y a los altos costos de capital. Los fondos de Pronasol para proporcionar agua potable y otros proyectos relativamente caros han fortalecido la autonomía de los municipios para extender sus actividades en esos campos sin depender demasiado de las buenas relaciones con el gobierno del estado. Además, en algunos casos notables, los municipios han tratado de privatizar servicios públicos como el agua (Aguascalientes), la recolección de basura y algunas funciones de policía (véanse Díaz Flores y García del Castillo, 1996; y Conde Bonfil, 1996, respectivamente). Conceptos tales como "calidad total" también se están aplicando a los sistemas de manejo municipal y estatal del sector público (Cárdenas Zepeda y Santos Zavala, 1996).

Relaciones y traslapes partido-gobierno

La separación entre un partido político y el gobierno se ha vuelto un tema importante en la transición democrática de México (Centeno y Maxwell, 1992; Centeno, 1994; Rodríguez y Ward, 1994, 1995).¹¹ De este modo, hemos comenzado a observar importantes cambios en la naturaleza de las relaciones partido-gobierno. No sólo los patrones de reclutamiento se han vuelto más plurales y menos influidos por el

¹⁰ A menudo, esto ha provocado conflictos locales, ya que ambas actividades habían sido dominadas tradicionalmente por las organizaciones corporativistas del PRI. Si bien aplicarlo en las áreas de una ciudad no es partidario, sí es posible considerar que priorizar los temas de seguridad es partidario de parte del PAN, puesto que ésta es una preocupación importante, especialmente entre la clase media, de donde obtiene gran parte de su apoyo; y puesto que el rastro y las organizaciones de vendedores ambulantes son "plazas fuertes" de las organizaciones corporativistas del PRI. Sin embargo, éstas no son agendas exclusivamente panistas; las administraciones priistas también se han involucrado en políticas así; véase por ejemplo a Benjamín Clariond en Monterrey (Rodríguez y Ward, 1996).

¹¹ Tanto el presidente Zedillo como la anterior presidenta del PRI, María de los Angeles Moreno, trataron de acreditar la creación de una "sana distancia" entre el PRI y el gobierno federal. Sin embargo, desde diciembre de 1996 el presidente Zedillo parece haber reconocido la necesidad de ser más activo y promover su partido, y no permanecer alejado durante las campañas electorales.

partido, sino que ha disminuido la conformidad tradicional con la ortodoxia del partido que subordinaba a los presidentes municipales a la jerarquía de los ejecutivos estatal y federal, especialmente con la presencia de diferentes partidos políticos en el poder en los planos estatal y municipal, así como en algunas legislaturas. Ahora los que están en el gobierno tienen mayor autonomía y el futuro de su carrera depende menos del partido. También ha habido importantes cambios en las relaciones Estado-ciudadanos, ya que los partidos de oposición han roto el molde de las organizaciones corporativistas priistas que recibían un trato preferente de los funcionarios de los gobiernos locales. Los presidentes municipales no partidarios, o menos partidarios, han comenzado a comunicarse con los ciudadanos, creando nuevos lazos, a menudo directos, con el ayuntamiento. Estos vínculos se han cimentado con mejores procedimientos burocráticos para que la administración sea más fácil y más expedita (por ejemplo, el esquema de la ventanilla única). También se espera que los funcionarios respondan con mayor celeridad a las demandas de los ciudadanos, como en el caso de los "tianguis" que se instalan todas las semanas en el atrio del ayuntamiento de León, Guanajuato. Tal vez por el papel de fortalecimiento de los municipios de Pronasol y por la creación de los comités de Solidaridad, muchos gobiernos municipales han tratado de desarrollar nuevas oportunidades de participación y organización ciudadana en el gobierno local. Esto ha asumido la forma de comités ciudadanos, organizaciones comunitarias, comisarías, etc. Por lo general, dichos comités son apolíticos y no tienen vínculos formales con los partidos políticos. Así, ha habido una importante apertura en la cultura cívica del gobierno, desplazando a la cultura política partidaria que había dominado antes.

En muchos municipios, el papel del cabildo es cada vez más significativo. La manera de integrarlo sigue siendo anómala, ya que los regidores y síndicos se "eligen" de entre el círculo de influencia del presidente municipal, y dependiendo del código municipal del estado que determina cómo se integran los cabildos, varía el nivel de representación de todos los partidos. Sin embargo, es más probable que nunca que los cabildos se reúnan en sesiones abiertas y desempeñen el papel de "guardianes" públicos para supervisar los programas y el presupuesto. Sin embargo, rara vez son el órgano primordial para elaborar las políticas y establecer prioridades, tanto así que en el caso de Atoyac de Álvarez, pese a que el cabildo se abrió a una participación ciudadana más amplia, la alcaldesa sintió que esto no era suficiente y creó un nivel

adicional (superior) para la participación y el debate públicos (véase Cabrero, 1995).

Sin embargo, los cabildos pueden ser el lugar para la lucha partidaria e intrapartidaria. Un presidente municipal incauto puede encontrar que el comité municipal del partido integra su planilla con personas cuya lealtad e inclinaciones políticas tienden más hacia los aparatos del partido que hacia el futuro presidente municipal. Cuando los funcionarios del partido los entrevistaron para ver si estaban dispuestos a gobernar, algunos candidatos pusieron como condición tener control sobre la selección de su planilla. Otros que no lo hicieron a menudo se encontraron que los regidores de su propio partido, y no sólo de la oposición, los tenían sitiados en el cabildo. El trabajo en los cabildos de tres municipios de Baja California sugirió que la política de partido y el partidismo estaban vigentes, al menos dentro de la esfera del gobierno local (Rodríguez y Ward, 1994; véase también Guillén López, 1995, 1996a). Tal vez ésta sea un área donde, por lo menos hasta el momento, hemos visto menos innovación en la manera de gobernar en los municipios de México, pese a que, también, ha resultado ser una afirmación falsa ya que la investigación comienza a analizar los cabildos de manera más sistemática.

Factores que influyen en la tendencia hacia la tecnocracia

El desplazamiento hacia una manera de gobernar más tecnócrata y la nueva naturaleza del partidismo identificados en este artículo indican, creo yo, una tendencia más amplia impulsada por varios factores que se identifican brevemente más adelante. Una primera razón son las *elecciones más competidas*. Hasta 1988, en México pocas personas confiaban en que votar por otro partido que no fuera el PRI se traduciría en victorias de los gobiernos de oposición. Sin importar cuáles fueran las razones para que el PRI y el gobierno federal estuvieran más dispuestos a reconocer las victorias de la oposición después de 1989, a partir de entonces se comenzó a conceder el "premio" del gobierno de oposición. Sin embargo, entre 1989 y 1994, llegar al poder seguía estando sujeto a negociación y a la entrega de los votos. La serie de reformas del Cofipe entre 1990 y 1994 fueron determinantes de este nuevo ambiente electoral en que, con mucho, se llegó a respetar el voto, incluso si el proceso todavía era injusto y se arreglaba fraudulentamente en favor del PRI. Las últimas reformas al Cofipe en 1996 allanaron el

camino para futuras mejoras que condujeron a un campo de juego más justo y a elecciones relativamente limpias en 1997. Quedan otras dificultades, en particular con los órganos electorales del Estado que generalmente no han avanzado mucho en cuanto a su capacidad para organizar las elecciones.

De especial importancia en este proceso ha sido la llamada ciudadanía del proceso electoral, eliminando la representación del gobierno federal y reduciendo el papel (anteriormente) dominante de los partidos políticos, y reemplazándolo con consejeros ciudadanos no partidarios que tienen ahora preeminencia en las comisiones electorales. Esto ha contribuido a que disminuya mucho la endémica "cultura de sospecha" que los mexicanos sentían antes por las elecciones, y también indica que ahora los mexicanos esperan tener mayor participación civil en el gobierno. Alianza Cívica, una organización no gubernamental, logró un alto grado de observación civil en las elecciones federales de 1994. Ahora, en más casillas electorales los representantes de los principales partidos políticos estarán presentes y participarán en el conteo de votos. En resumen, pese a las defectuosas elecciones en Yucatán y Tabasco en 1995, se confía más en que se respetarán los resultados de la elección, como parece haber sido el caso en julio de 1997.

Sin embargo, este nuevo respeto por las elecciones no significó que fueran necesariamente justas, ni que ya no ocurrirían las fechorías electorales. Tampoco obvió el recurso ocasional del conflicto electoral, especialmente donde el PRI estaba determinado a ganar por un estrecho margen.¹² Los casos de Monterrey en 1994 y Huejotzingo en 1996 fueron testigos de la capacidad del PAN para negociar un acuerdo poselectoral que le otorgó el beneficio de la duda y el gobierno municipal. Pero hablando en general, existe mayor respeto por las elecciones y, como resultado, mayor interés e incentivos para participar en ellas. Además, los resultados de las elecciones de 1997 sugieren que los partidos acceden a respetar el voto, aun cuando pierdan por un margen relativamente pequeño (3 o 4%). Incluso en la elección estatal de Campeche, donde la candidata del PRD (la antigua senadora priísta Layda Sansores) denunció un fraude generalizado, cuando ella amenazaba con

¹² En San Luis Potosí, la ley electoral local exige una segunda ronda en los municipios donde un partido no obtiene 51% de los votos o, si es menos, no tiene un margen de victoria de cuando menos 10% sobre su adversario más cercano. Esto pretende hacerle contrapeso a los conflictos poselectorales en casos donde una victoria estrecha podría caer dentro de los márgenes del "ruido" o las negligencias electorales.

movilizaciones en las calles, la dirigencia del PRD tan sólo le dio un apoyo indiferente.

La segunda razón importante del desplazamiento tecnócrata observado en la manera de gobernar surge directamente de la primera. *Los partidos "de oposición" han llegado al poder* en los ámbitos estatal y municipal, y así han roto el molde de las prácticas de gobierno. Si bien existen diferencias entre el PAN y el PRD, al llevar nuevos sectores de la población al gobierno (por ejemplo, el sector privado y los grupos comerciales en el caso del PAN) también han surtido a la administración pública de nuevas técnicas y maneras de hacer las cosas. Más adelante se discutirá si el modelo de "empresa comercial" es apropiado para el gobierno local, pero el PAN en particular ha demostrado la conveniencia y los beneficios que pueden derivarse de un manejo financiero más transparente y una mayor eficiencia. Más importante aún, como no estaban sujetos a la ortodoxia política que rigió las relaciones con los jefes federales y estatales, lograron romper el molde de las relaciones políticas tradicionales, tanto con los gobernadores como con las organizaciones corporativistas del PRI. La capacidad de ejercer una renovada autonomía fue un respiro de aire fresco para abrir el ayuntamiento a la posibilidad de innovación. Nuestra investigación en Chihuahua y en otras partes sugiere que a menudo el PRI emuló esas innovaciones, incluso cuando volvió a ganar el gobierno en la elección siguiente. Una vez rota la ortodoxia del control, al parecer hubo pocos esfuerzos por restaurarla; y ciertamente no por completo.

Para 1996, casi una tercera parte de la población era gobernada por partidos diferentes del PRI, y esto ascendió a la mitad del país después de las elecciones de julio de 1997. Esto incluye al PAN, que controla todas las áreas metropolitanas importantes excepto la ciudad de México (por ejemplo, Guadalajara, Monterrey, Puebla), y ciudades capitales como Oaxaca, Tuxtla Gutiérrez, Aguascalientes, Hermosillo, Morelia, Mérida, Mexicali, Saltillo, San Luis Potosí y un total de 248 municipios (así como 6 de las 31 gubernaturas). Asimismo, el PRD gobierna en más de 294 municipios del país, casi todos rurales y distritos municipales antes que áreas urbanas grandes, con las importantes excepciones de la "gubernatura" del Distrito Federal, varios municipios del área metropolitana de la ciudad de México y las capitales de Colima y Veracruz. Cerca de 405 municipios, la mayoría en el sureño estado de Oaxaca, son gobernados fuera del sistema de partidos formal mediante la estructura tradicional de usos y costumbres (CESEM, 1998). Esto ha generado una rica diversidad de experiencias de gobierno

municipal y, sobre todo, la creciente expectativa de que los partidos respondan de manera más positiva y equitativa a las demandas de los ciudadanos.

Esto me lleva a una tercera razón para una manera más tecnócrata de gobernar: *la necesidad de los partidos de ejercer un gobierno efectivo con el fin de seguir en el poder*. El gobernador Ruffo llegó al poder en el estado de Baja California con una plataforma de "sacar a los maleantes del poder", luego de que una serie de gobernadores priístas ineficientes y corruptos habían saqueado el estado y erosionado totalmente cualquier credibilidad y apoyo de que había disfrutado el PRI.¹³ Reconociendo las posibilidades de otra alternancia seis años después, que llevaría al PRI de regreso al poder, Ruffo insistió cuando lo entrevisté en 1993 que las mejores oportunidades del PAN en 1995 serían sus antecedentes de buen gobierno. El punto es que los partidos han tenido que ser capaces de responder a la expectativa de un gobierno mejor y más responsable. De ahí la necesidad de seleccionar candidatos con credibilidad local, de desarrollar agendas coherentes, de gobernar eficientemente y de maximizar la implantación de los programas, todo lo cual se verá reflejado en el partido y hará que sus candidatos sean reelectos.¹⁴ Esto ha hecho que los partidos reflexionen y se reagrupen. Para el PRI ha sido un duro aprendizaje, ya que seis décadas de patronazgo y control sobre las carreras de los políticos han tenido que reajustarse totalmente a las nuevas realidades (Rodríguez y Ward, 1996). El PRI ya no puede depender de sus organizaciones corporativistas para garantizar el voto, ni contar con el fraude si todo lo demás falla. Además, ya no puede mantener ni las instalaciones del partido ni a los activistas con fondos de las arcas públicas. Sin embargo, el PRI tiene una gran ventaja sobre los otros partidos en el terreno local: la organización de base existente de que goza en todo el país. Si bien muchas de esas células de base se han venido abajo desde 1995, el reto actual del PRI es reconstruirse para poder sostener la densidad de su actividad organizacional local y man-

¹³ El electorado estaba tan desesperado por manifestar su descontento y elegir un partido político diferente, que en las elecciones presidenciales de 1988 Cárdenas ganó en el estado. Un año después, el candidato del PAN (Ruffo) obtuvo una clara victoria sobre el PRI.

¹⁴ La necesidad de que un partido adopte candidatos locales fue reafirmada con la ley electoral entre partidos de 1996. Antes de esta ley, parecía que México se inclinaba por una posición que permitiría la postulación de candidatos independientes. Esto sería particularmente atractivo en el ámbito municipal, donde un candidato o grupo con fuertes seguidores locales podría postularse. Sin embargo, la nueva legislación negó esta posibilidad. Al parecer, ningún partido quiere candidatos o grupos independientes como rivales por el poder. En términos de democracia representativa municipal, esto reduce las posibilidades de pluralismo y fortalece la mano del partido para influir en la agenda de políticas públicas.

tener la lealtad de sus partidarios. Vincular los manifiestos electorales del partido a temas de buen gobierno, elegir candidatos crebles y luego cumplir sus promesas de campaña, será un elemento crucial para ver si el PRI es capaz de enfrentar ese reto. Por supuesto, en el ínterin, el no haber logrado mejorar el bienestar económico de la mayoría de la población, combinado con los escándalos de corrupción, produjo importantes reveses en 1997, incluida la pérdida de la mayoría general en el Congreso, si bien el PRI sigue siendo el partido dominante por un amplio margen.

Tradicionalmente, los partidos de oposición se han caracterizado por tener débiles lazos entre el partido y el electorado. Su relación inestable con el electorado contrasta mucho con la del PRI, que desde los años treinta ha cultivado relaciones corporativas con campesinos, trabajadores y la clase media. Estas relaciones institucionalizadas le garantizaron al PRI una base de apoyo estable, que utilizó para aplastar electoralmente a los partidos de oposición débilmente organizados. Pero cuando esas relaciones comenzaron a desenredarse en los años ochenta, y se abrió deliberadamente el espacio político a la oposición, pese a sus débiles capacidades de organización y tenues lazos con el electorado, lograron capitalizar el descontento generalizado del electorado con el PRI y el gobierno federal. Incluso si los partidos de oposición quisieran emplear una política clientelar, su débil base organizacional lo haría imposible. Dicho de manera sencilla, carecen de los vínculos estables con el electorado que hacen posible esa política clientelar. Por lo tanto, la senda hacia un manera tecnócrata de gobernar ha permanecido abierta.

Así, el reto electoral para el PAN y el PRD es un tanto diferente. Ninguno comienza a acercarse a la densidad organizacional del PRI y por lo tanto no puede ser dueño de su destino tan fácilmente. Hasta el momento, el PRD ha actuado de manera muy *ad hoc*, adoptando candidatos locales que tienen poca afinidad ideológica con el partido. Para ellos, el reto será desarrollar una agenda de partido más reproducible que puedan imponer a los candidatos que se postulan bajo su bandera. Sólo así tendrán algo congruente que ofrecer a las poblaciones locales, y no sólo la suerte de tener un dirigente local que no es ni del PRI ni del PAN. El éxito del PRD en 1997, particularmente con la aplastante victoria de Cárdenas en el Distrito Federal, ofrece a la dirigencia del partido la oportunidad de comenzar a superar la imagen heterogénea de sus seguidores, y crear una plataforma de gobierno más congruente, y hacerlo estando en el centro del escenario.

Si bien el PAN parece estarse fortaleciendo al agregar dos gubernaturas más en 1997 (incluido el importante estado nortero de Nuevo León), también debe abordar problemas relacionados con el ejercicio del gobierno, antes de salir de la oposición. Parte de la dificultad para el PAN radica en las divisiones ideológicas del partido, particularmente las que existen entre los ideólogos del partido y sus activistas por un lado, y los profesionales del gobierno local por el otro. Aquéllos buscan ocupar puestos en las oficinas del partido y el Congreso. Los que han entrado a los gobiernos municipal o estatal del PAN hasta el momento lo han hecho invariablemente basándose en una agenda de gobierno mejorada, y no sobre una ideológica. El PAN tampoco ha buscado desarrollar las bases del partido ejerciendo el partidismo hacia sus militantes y seguidores ya estando en el poder. Casi para acentuar la diferencia de este nuevo *modus operandi* con el del PRI, en particular durante su primer trienio, las administraciones panistas han alejado con frecuencia a seguidores y militantes del partido en las localidades. En las primeras victorias, la falta de trabajadores del partido experimentados obligó al PAN a buscar en los sectores comercial y profesional a sus funcionarios de alto rango y candidatos locales, lo cual a su vez reforzó la tendencia de los alcaldes del PAN de gobernar tecnócratamente. Guillén López (1996a) llama a esto "permeabilidad", que significa la facilidad de los representantes civiles de moverse a posiciones de autoridad sin ser necesariamente miembros o seguidores de un partido. Esta permeabilidad disminuye en el segundo y tercer trienios, a medida que aumentan el control y la dirección del partido. El segundo y tercer trienios parecen funcionar de manera más experta y política, tal vez porque cada vez es más difícil tener un nuevo enfoque después de tres o seis años en el poder. Sea cual fuere la razón, suelen mostrar una tendencia a moverse a la celda "modernizadora" de la figura 1. El PAN también comenzó a seleccionar más a sus candidatos entre los seguidores del partido. Parece que después del éxito inicial, la mano del aparato local del partido se fortaleció y ahora puede comenzar a seleccionar candidatos a su gusto de entre muchos más prospectos. Sin embargo, el PAN, al igual que los otros partidos, debe identificarse más con una agenda de políticas municipales que sea *ideológicamente congruente* y, al mismo tiempo, *diferente* de la de sus principales protagonistas.

Otro problema que enfrenta el PAN con más frecuencia es que no todas sus experiencias de gobierno han sido positivas: el PAN, también, ha comenzado a ser criticado gracias a algunos funcionarios electos que,

mediante la incompetencia, la insensatez o la corrupción, han enturbiado la imagen del partido. El presidente municipal de Zapopan (parte del área metropolitana de Guadalajara) fue obligado a renunciar por malversación financiera, y las cruzadas de presidentes municipales demasiado celosos contra las minifaldas y lo que ellos consideran ropa inapropiada para los empleados los ha puesto en ridículo ante el público. La campaña del antiguo presidente del partido, Carlos Castillo Peraza, en 1997 para el Distrito Federal tampoco se vio muy bien en el partido, ya que optó deliberadamente por confrontar públicos hostiles e involucrarse en una campaña detractora en contra de Cárdenas. En ambos casos, al PAN le salió el tiro por la culata y sólo los leales al partido siguieron con él —cerca de 17% del voto (Ward, 1998).

Un cuarto conjunto de factores que parece haber dado forma a la tendencia hacia un manejo más tecnócrata es el *nivel de desarrollo económico*. En las áreas económicamente más desarrolladas de México los temas que dominan las agendas de las políticas municipales han comenzado a desplazarse de una preocupación dominante por proporcionar servicios básicos, a una agenda más mixta que incluya asuntos administrativos relacionados con la planeación, la zonificación y las ordenanzas atrasadas, la conservación, la contaminación y aspectos de la calidad de vida (como el medio ambiente), y opciones para prepararse racionalmente para el crecimiento poblacional y al mismo tiempo asegurar trabajos suficientes para los futuros ciudadanos. Y sin embargo, los partidos parecen no haber reflexionado lo suficiente acerca de sus posiciones respecto a esos temas. En el pasado era innecesario, ya que los temas relacionados con los servicios básicos eran tan obvios y políticamente innegables que eran incluidos uniformemente (dentro de las limitaciones que permitían los recursos de inversión). En un artículo ahora clásico, Scott (1969) afirma que la pobreza desempeña un papel crucial en el desarrollo de la política clientelar. Los pobres, a quienes describe como la "clientela en masa" de las estructuras, son muy receptivos a "estímulos materiales" como favores, trabajo, dinero o —en el caso de las ciudades mexicanas— servicios básicos (p. 1150). Tradicionalmente, el PRI utilizó la prestación de servicios y la regularización de la tierra como carne de cañón para movilizar su política clientelar (Cornelius, 1996; Ward, 1981; Gilbert y Ward, 1985).

Si bien el asunto de los servicios sigue siendo importante, en general las ciudades tienen niveles de servicios mucho más altos que la mayoría de sus contrapartes municipales no urbanas, y desde 1970 ha habido un significativo aumento en la extensión de servicios públicos

a áreas pobres, tal que para la década de los noventa se había convertido en un tema que incluían menos los gobiernos municipales, muchos de los cuales eran panistas. Ahí donde los servicios básicos seguían siendo un tema político, los atendieron los programas de Pronasol. Como resultado, la agenda de programas urbanos se ha diversificado más, centrándose en el otorgamiento de licencias, imposición del código sanitario, vendedores ambulantes, mercados y rastros, parques públicos y jardines, transporte y policía, limpia y alumbrado público y, más recientemente, la imposición de códigos de planeación urbana. Esta agenda está menos sujeta al control de la *máquina* de partido. Además, es inherentemente más tecnócrata y está basada en la clase media.

En municipios predominantemente rurales, donde aún no están satisfechas las necesidades básicas y hay altos niveles de pobreza, todavía existe un partidismo potencial en la toma de decisiones y la entrega de servicios. Sin embargo, la limitación tradicional siempre fue la falta de recursos. Por lo tanto, la escasez intensificó las oportunidades de clientelismo, que el PRI explotó con buenos resultados. No obstante, si bien algunas de las oportunidades para el partidismo sistémico pueden haberse reducido, los principales programas y líneas del gobierno federal siguen siendo una importante base de apoyo para el PRI. Un excelente ejemplo es Chalco, al este de la ciudad de México. En las elecciones de noviembre de 1996 en el Estado de México, si bien el PAN ganó en otros municipios periféricos importantes de ingreso mixto, y el PRD triunfó en Netzahualcóyotl, el valle de Chalco/Solidaridad (como se llama) siguió leal al PRI; no es de sorprender, en vista de la privilegiada atención que recibió durante los gobiernos de Salinas y Zedillo.

Por último, pero no menos relevante, es importante reconocer, y darle su debido crédito, el *impacto de las políticas públicas y la reforma constitucional* en la conducción de esos cambios. Más allá del campo electoral ya comentado, se ha dado un notable desplazamiento hacia una mayor eficiencia y efectividad en la implantación de políticas públicas desde fines de los setenta. Esto puede documentarse en varios campos: vivienda, regularización de la tierra, atención a la salud, servicios públicos, etc. (Ward, 1986). Parte de la razón para un uso más efectivo de los recursos y el mejor contenido de las políticas parece haber sido la disminución en los rendimientos (políticos) del clientelismo y la necesidad de asegurar el control social, particularmente durante un periodo de progresiva austeridad (1982-1989). Sean cuales fueren las razones fundamentales, se estrecharon los márgenes de error político debido a gobiernos locales ineficaces, y el PRI se encontró perdiendo

varias elecciones locales, lo que culminó en la pérdida de Baja California en 1989.

Pero además de este movimiento hacia una política social más efectiva en el ámbito federal, las reformas comenzaron a darle más responsabilidad y autonomía al gobierno municipal, de manera notable la reforma del artículo 115 del presidente De la Madrid en 1983. En consecuencia, los fondos del Ramo XXVI se dirigieron cada vez más a los municipios, si bien a través de los estados. Como hemos visto, Pronasol y los programas explícitos para el fortalecimiento de los municipios surgieron de un mayor compromiso federal para reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida en las áreas pobres, pero de un modo tal que no tiende a involucrar abiertamente el partidismo, al menos no en el campo municipal. Más recientemente, el nuevo federalismo y la Campaña de Combate a la Pobreza que reemplaza a Pronasol por el Ramo XXVI y su financiamiento directo a los municipios, también prometen fortalecer la manera de gobernar municipal no partidaria (Rodríguez, 1997). De igual modo, la creciente descentralización de la educación y la atención a la salud, junto con la expectativa de que los estados y los grandes municipios urbanos manejen de manera más efectiva sus finanzas y sus programas de desarrollo urbano y obras públicas, han apostado más por un gobierno técnicamente competente (Rodríguez y Ward, 1996a). A menudo, éstos son temas de manejo difícil, y el riesgo de dejarlos en las manos de partidarios o funcionarios corruptos disminuye como opción. En resumen, las relaciones intergubernamentales efectivas entre los ámbitos federal, estatal y municipal exigen sistemas y prácticas más modernas de gobierno. El *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000* (Sedesol, 1995), de reciente publicación, es un buen ejemplo de que se espera mejorar la capacidad de la administración municipal para intervenir eficientemente en las áreas de planeación, desarrollo urbano y uso de la tierra, según lo predicen las prácticas más tecnócratas.

¿Bien administrado, pero mal gobernado?

Muchos analistas consideran que el alejamiento de la política clientelar que ha acompañado a la lenta transición de México hacia un gobierno y una política más democráticos es un hecho sano. Trascender el partidismo y la política de patronazgo flagrantes que cultivó el PRI durante más de medio siglo es, por lo menos, un primer paso

necesario hacia un sistema de gobierno más abierto y participativo en el ámbito municipal. Sin embargo, la gente no puede estar tan convencida de que institucionalizar un estilo de gobernar altamente tecnócrata sea el sustituto óptimo. Una posible consecuencia no intencional de éste hacia un menor grado de partidismo en los municipios mexicanos puede ser que los alcaldes sean más incapaces de gobernar, incluso si presiden administraciones altamente eficientes y, por lo tanto, *administran bien* las ciudades. El que ocurra esta aparente paradoja dependerá en gran medida del grado en que los administradores y burócratas dominen abrumadoramente el ayuntamiento y de hasta dónde se fomente la participación de los partidos políticos y la sociedad civil en el gobierno local.

Mi propuesta es muy sencilla: existe una importante diferencia entre administrar una ciudad y gobernarla. Lowi (1969, cap. 7) señala la descomposición del orden en ciudades estadounidenses durante la década de los sesenta, y sugiere que una ciudad bien administrada no es necesariamente una ciudad bien gobernada. Lowi trata de rechazar el mito comúnmente aceptado de que

reformar los gobiernos de ciudades grandes hacia un poder político tecnológicamente importante y con una burocracia eficiente es una estructura de gobierno adecuada para todos los problemas que enfrentará la ciudad, y que cualquier desviación sólo producirá menos eficiencia y, por lo tanto, una reducción del interés público (pp. 193-194).

De hecho, Lowi sostiene que las nuevas estructuras burocráticas han desplazado los antiguos sistemas clientelares que gobernaron la mayoría de las ciudades estadounidenses durante el siglo XIX y principios del XX. Estas nuevas estructuras frustran los esfuerzos de los políticos para gobernar aislando a los burócratas y descentralizando al gobierno municipal hacia sus burocracias de carrera. Funcionan sobre la suposición de que si los burócratas “conocen bien su propia especialidad, serán capaces de analizar desapasionadamente las soluciones a problemas que comparten con hombres de iguales pero diferentes competencias técnicas” (p. 201). El problema de este argumento, señala Lowi, es que ignora los límites de las soluciones técnicas a los problemas políticos. Lowi cita a Frankel (1964, p. 487) para ser más específico: “Las diferentes elites [técnicas] disienten entre sí; los asuntos que los especialistas manejan se desparraman en áreas donde no son especialistas y sólo pueden aventurar opiniones de aficionados o ignorar esos

puntos importantes” (pp. 201-202). El papel de los políticos es trascender a los especialistas neutrales y ofrecer soluciones políticas concretas a problemas intratables de la comunidad (véase también Centeno, 1994). Este arte de gobernar puede ser destruido si el flujo hacia la tecnocracia va demasiado lejos. Además, después de los principales reveses políticos en las elecciones intermedias de Chihuahua en 1995, el gobernador panista Francisco Barrio subrayó la necesidad de estar menos atado a la reforma administrativa y la eficiencia, y darle más prioridad a la política *per se* (Aziz, 1996, p. 53).

Podría ser que la tendencia hacia un manejo tecnócrata que observamos en México sea una reacción exagerada al partidismo y la política clientelar que existieron antes, y que se necesite reparar el desequilibrio. Esta poderosa característica trata de fomentar los “gobiernos modernizadores” en la esquina superior derecha de la tipología (figura 1). Para complementar prácticas administrativas más sólidas, el objetivo debería ser ofrecer mayores oportunidades para que las soluciones políticas y el debate entren a la estructura de gobierno. Hay varias maneras de lograrlo. Primero, mediante la creación de nuevas instancias de participación pública en el gobierno. A medida que se abre la cultura política en México, también la manera de gobierno local necesitará dar cabida a la nueva cultura cívica y no depender de que dirigentes autoritarios la definan. Por lo tanto, se requieren nuevas formas de liderazgo, en particular las que privilegiarán la responsabilidad y la participación colectivas. Es interesante observar que las principales innovaciones en esta dirección provienen del caso de “manera de gobernar tradicional” de Atoyac de Álvarez, en donde un liderazgo fuerte forjó nuevas instancias y oportunidades para el cogobierno. Sin embargo, la reciente ley que niega a los candidatos independientes la oportunidad de postularse para un puesto de elección popular va en contra de esa tendencia y parece reducir deliberadamente la permeabilidad de los dirigentes civiles que se mueven hacia puestos públicos. México exige que todos los individuos que se postulan lo hagan mediante un partido con registro, determinado por las autoridades electorales apropiadas en los ámbitos estatal y nacional. Esto significa que la importancia de las organizaciones de partido (en particular los pequeños que pueden no tener relevancia local) está inflada artificialmente y toma precedente sobre otras organizaciones (a menudo civiles) que tienen gran relevancia, credibilidad y seguidores locales. Esto tiende a reducir las posibilidades de que organizaciones locales o independientes lleguen al gobierno, a menos que se postulen bajo la

“bandera” del partido político de su conveniencia, y marginaliza, antes que fomentar, la participación popular. La proliferación de la práctica de que individuos o grupos adopten “banderas” o franquicias de partidos de esta manera, si bien es pragmática, es considerada por algunos analistas contraria a una mejor democracia de representación y participación que tanto se defiende (Guillén López, 1996b).

Si no pueden construirse el debate y la rendición de cuentas (*accountability*) mediante organizaciones políticas nuevas o independientes, entonces la alternativa de abrir el gobierno a los partidos políticos puede no ser tan mala. Esto no significa defender un regreso al partidismo o a la política clientelar, sino más bien esperar que los partidos políticos reflexionen y expliquen cuál será el efecto de su ideología y estrategia particulares en la manera de gobernar local. Matizados por las condiciones particulares, los partidos podrían esperar tener mayor voz acerca de las posiciones que adoptan sus alcaldes electos, pese a que su influencia en la implantación por parte de los funcionarios municipales sea mínima. Una vez electos, los funcionarios deben rendir cuentas a los ciudadanos y no a los aparatos del partido. Si el público no está convencido, entonces tendrá la oportunidad de manifestar su descontento en la siguiente elección y elegir al candidato de otro partido.

En tercer lugar, e independientemente de si los partidos se involucran más o no en la determinación del gobierno municipal, cambiar la ley para que se permita la posibilidad de reelegir a presidentes municipales (tal vez con algunas restricciones) conduciría de un solo golpe a retener más experiencia administrativa en lugar del inmenso cambio que se da cada tres años. Además, considero que sería más importante porque ofrecería mayores incentivos para que los individuos hagan bien su trabajo con el fin de que los vuelvan a elegir. Actualmente, los incentivos son en extremo limitados.¹⁵

Un cuarto mecanismo para mejorar las oportunidades de la ma-

¹⁵ Lo mismo puede decirse para diputados estatales y federales, aunque tal vez no para presidente, senadores y gobernadores que fungen por periodos de seis años. Es importante señalar que hasta los años treinta, los diputados podían ser reelectos por periodos sucesivos en México (algo que está muy olvidado). Sin embargo, en vista de que el PRI tradicionalmente ha tenido un fuerte control sobre la selección de candidatos, una rotación máxima sirvió para aumentar la dependencia del partido para avanzar en las carreras y para minimizar el cultivo de una base de poder de distritos electores independiente. Bajo un régimen autoritario o de elecciones “arregladas”, la política de distritos electorales podría ser inconveniente para aumentar el caciquismo local. Sin embargo, en situaciones de pluralismo y elecciones libres, la política de distritos electorales puede aumentar la manera de gobernar.

nera de gobernar local en México sería facultar a los cabildos. Si bien es una declaración exagerada para sus funciones actuales, el cabildo desempeña un papel de legislatura cuasimunicipal que supervisa los programas del ejecutivo y aprueba el gasto, y sin embargo ni los regidores ni los síndicos son elegidos por derecho propio, ya sea directamente por distritos municipales o para el municipio en su totalidad (*at large*) (o una mezcla: los síndicos *at large* y los regidores con base en los distritos). Existen grandes problemas con la manera en que se componen los cabildos: se escoge de entre una serie de candidatos que son “elegidos” *en bloc* como parte de la planilla del presidente municipal. Además, existe variación y ambigüedad entre estados acerca de los métodos y proporciones según los cuales se incluyen en el ayuntamiento a los miembros de la “oposición” (Guillén López, 1995, 1996a). Estas anomalías e idiosincrasias de su composición sirven para que los miembros del cabildo carezcan de autoridad política y civil, y para que se dé la camaradería tradicional hacia el presidente municipal y los jefes del partido de la localidad. Sin importar que las elecciones sean impulsadas o no por los partidos, si son elegidos directamente, los regidores tendrían mayor autoridad personal para participar en el gobierno municipal, así como mayores esperanzas de actuar a nombre de sus distritos electorales.¹⁶

En conclusión, este artículo ha analizado cambios importantes en la manera como se gobiernan los municipios mexicanos, particularmente el desplazamiento de un partidismo abierto hacia modos más tecnócratas de gobierno. También ha analizado las principales fuerzas impulsoras de estos cambios. Algunas de esas causas también son efectos: si bien la apertura electoral y de la sociedad civil parece haber conducido a cambios en la manera en que se gobiernan los municipios, también ha creado un sinnúmero de expectativas de la población ansiosa por volverse más activa en el gobierno cotidiano. Sin embargo, hasta el momento es raro encontrar ejemplos de nuevas formas de gobierno que incorporen exitosamente y con imaginación a la sociedad civil en el proceso de cogobierno.

¹⁶ No está ampliamente reconocido en México que en los Estados Unidos (con una o dos excepciones notables) los consejeros ciudadanos son elegidos con base en sus atributos o antecedentes personales, y no con base en su afiliación a un partido y representación (véase Ward, 1996).

Referencias bibliográficas

- Aziz, A. (1996), *Territorios de alternancia: el primer gobierno de oposición en Chihuahua*, México, Triana Editores.
- Bailey, John (1995), "Fiscal Centralism and Pragmatic Accommodation in Nuevo León", en Victoria Rodríguez y Peter Ward (eds.), *Opposition Government in Mexico*, Albuquerque, University of New Mexico Press, pp. 173-188.
- Bennett, Vivienne (1995), *The Politics of Water: Urban Protest, Gender, and Power in Monterrey, Mexico*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Bruhn, Kate (1996), *Taking on Goliath: The Emergence of a New Left Party and the Struggle for Democracy in Mexico*, Pensilvania, Penn. State Press.
- Cabrero Mendoza, Enrique (ed.) (1995), *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa.
- (ed.) (1996), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa.
- Camp, Roderic Ai, (1995), "The PAN's Social Bases: Implications for Leadership", en Victoria Rodríguez y Peter Ward (eds.), *Opposition Government in Mexico*, Albuquerque, University of New Mexico Press, pp. 65-80.
- (1996), *Politics in Mexico*, Oxford University Press.
- Campbell, Angus et al. (1960), *The American Voter*, Nueva York, John Wiley & Sons.
- Cárdenas Zepeda, Alfonso y José Santos Zavala (1996), "El caso de Tlalneptla, Estado de México", en Enrique Cabrero Mendoza (ed.), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, pp. 527-590.
- Cesem (Centro de Servicios y Estudios Municipales) (1998), comunicación personal con el autor, 29 de enero de 1998. Datos también publicados en *Reforma*, el 17 de noviembre de 1997.
- Centeno, Miguel Ángel (1994), *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*, Pensilvania, Pennsylvania State University Press.
- Centeno, Miguel y Sylvia Maxwell (1992), "The Marriage of Finance and Order: Changes in the Mexican Political Elite", *Journal of Latin American Studies*, vol. 24, núm. 1, pp. 57-85.
- Clariond Reyes-Retana, Benjamín (1992), *Primer Informe de Gobierno*.
- (1993), *Segundo Informe de Gobierno*.
- Clarke, Colin (1996), "Opposition to PRI 'Hegemony' in Oaxaca", en R. Aitkin, N. Craske, G. Jones y D. Stansfield (eds.), *Dismantling the Mexican State?*, Londres, Macmillan, pp. 267-290.
- Conde Bonfil, Carola (1996), "El caso de Naucalpan de Juárez", en Enrique Cabrero Mendoza (ed.), *Los dilemas de la modernización municipal: estu-*

- dios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, pp. 329-433.
- Cornelius, Wayne (1996), *Mexican Politics in Transition: The Breakdown of a One-Party-Dominant Regime*, San Diego, University of California, Center for U.S.-Mexican Studies, Serie Monográfica núm. 41.
- Cornelius, Wayne y Ann Craig (1991), *The Mexican Political System in Transition*, San Diego, University of California, Center for U.S.-Mexican Studies, Serie Monográfica núm. 35.
- Cornelius, Wayne, Ann Craig y Jonathan Fox (eds.) (1994), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, San Diego, University of California, Center for U.S.-Mexican Studies.
- Díaz Flores, Manuel y Rodolfo García del Castillo (1996), "El caso del municipio de Aguascalientes, Ags.", en Enrique Cabrero Mendoza (ed.), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, pp. 103-190.
- Diniz, Eli (1982), *Voto e Máquina Política*, São Paulo, Paz e Terra.
- Frankel, Charles (1964), "Bureaucracy and Democracy in the New Europe", *Daedalus*, invierno.
- Garrocho, Carlos y Jaime Sobrino (1998), *Desarrollo municipal: retos y posibilidades*, Toluca, El Colegio Mexiquense.
- Gilbert, Alan y Peter Ward (1985), *Housing the State and the Poor: Policy and Practice in Latin American Cities*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Guillén López, Tonatiuh (1993), *Baja California 1989-1992: alternancia política y transición democrática*, El Colegio de la Frontera Norte/UNAM.
- (1995), *Municipios en transición: actores sociales y nuevas políticas de gobierno*, México, Friedrich Ebert Stiftung Foundation/Ford Foundation.
- (1996a), *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México, El Colegio de la Frontera Norte/Miguel Ángel Porrúa.
- (1996b), "Modernización de la política municipal en México", documento presentado en el simposio internacional Desarrollo Municipal, 5 y 6 de septiembre, El Colegio Mexiquense.
- Gutierrez, Thomas M. (1980), *Machine Politics in Transition: Party and Community in Chicago*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Handelman, Howard (1996), *Mexican Politics: The Dynamics of Change*, Nueva York, St Martin's Press.
- Jacobi, Pedro (1995), "Alcances y límites de los gobiernos locales progresistas en Brasil. Las alcaldías petistas", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 2, pp. 143-162.
- Lombardi, M. y D. Vega (eds.) (1989), *Las ciudades en conflicto: una perspectiva latinoamericana*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- Lowi, Theodore J. (1969), *The End of Liberalism: Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority*, Nueva York, W.W. Norton & Co.

- Lujambio, Alonso (1995), *Federalismo y congreso en el cambio político de México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Maldonado, Samuel (1993), *Crónica de una experiencia*, Morelia, edición del autor.
- Massolo, Alejandra (1995), "El gobierno municipal, a la mano de las mujeres?", *Federalismo y Desarrollo*, vol. 52, núm. 9, pp. 105-111.
- Merino, Mauricio (ed.) (1994), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México.
- Mizrahi, Yemile (1994a), "Entrepreneurs in the Opposition: Modes of Political Participation in Chihuahua", en Victoria Rodríguez y Peter Ward (eds.), *Opposition Government in Mexico*, Albuquerque, The University of New Mexico Press, pp. 81-96.
- (1994b), "Rebels without a Cause? The Politics of Entrepreneurs in Chihuahua", *Journal of Latin American Studies*, vol. 26, núm. 1, pp. 137-158.
- Pansters, Will (1996), "Citizens with Dignity: Opposition and Government in San Luis Potosí, 1938-1993", en R. Aitkin, N. Craske, G. Jones y D. Stansfield (eds.), *Dismantling the Mexican State?*, Londres, Macmillan, pp. 244-266.
- Pateman, C. (1970), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Peters, B. Guy (1991), *European Politics Reconsidered*, Nueva York, Holmes & Meier.
- Rodríguez, Victoria (1994), *Political Change in Baja California: Democracy in the Making?*, La Jolla, Center for US-Mexican Studies, UCSD.
- (1994a), "Disentangling the PRI from the Government in Mexico", *Mexican Studies / Estudios Mexicanos*, vol. 10, núm. 1, pp. 163-186. Traducido y reproducido en *Este País*, julio de 1995.
- (1995), *Opposition Government in Mexico*, Albuquerque, University of New Mexico Press.
- (1995), "Municipal Autonomy and the Politics of Intergovernmental Finance: Is it Different for the Opposition?", en Victoria Rodríguez y Peter Ward (eds.), *Opposition Government in Mexico*, Albuquerque, University of New Mexico Press, pp. 153-172.
- (1996), "The New PRI: Recasting its Identity", en R. Aitkin et al., *Dismantling the Mexican State?*, Londres, Macmillan, pp. 92-115.
- (1997), *Decentralization in Mexico: From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*, Boulder, Westview Press.
- Rodríguez, Victoria y Peter Ward (1992), *Policymaking, Politics, and Urban Governance in Chihuahua: the Experience of Recent Panista Governments*, LBJ School of Public Affairs-University of Texas.
- (eds.) (1996a) *New Federalism, State and Local Government in Mexico*,

- Memoria de la conferencia realizada en la Universidad de Texas en Austin, 25-26 de octubre, ILAS-Mexican Center.
- Rubin, Jeffrey (1994), "COCEI in Juchitán: Grassroots Radicalism and Regional History", *Journal of Latin American Studies*, vol. 26, núm. 1, pp. 109-136.
- Saragoza, Alex (1988), *The Monterrey Elite & the Mexican State, 1880-1940*, UT Press.
- Scott, James C. (1969), "Corruption, Machine Politics, and Political Change", *American Political Science Review*, vol. 63, pp. 1142-1158.
- Sedesol (1995), *Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 1995-2000*, México, Sedesol
- Ward, Peter M. (1981), "Political Pressure for Urban Services: The Response of Two Mexico City Administrations", *Development and Change*, vol. 12, pp. 379-407.
- (1986), *Welfare Politics in Mexico: Papering over the Cracks?*, Londres, Allen and Unwin. (Publicado en 1989 como *Políticas de bienestar social en México, 1970-89*, México, Nueva Imagen/Patria.)
- (1993), "Social Policy and Political Opening in Mexico", *Journal of Latin American Research*, vol. 25, pp. 613-628.
- (1995), "Policy Making and Policy Implementation Among Non-PRI Governments: The PAN in Cd. Juárez and in Chihuahua", en Victoria Rodríguez y Peter Ward (eds.), *Opposition Government in Mexico*, Albuquerque, University of New Mexico Press, pp. 135-151.
- (1996), "Problemas actuales en el gobierno y la administración de las megaciudades latinoamericanas", *Gestión y Política Pública*, vol. V, núm. 1, pp. 127-149.
- (1998), *Mexico City*, Chichester, John Wiley & Sons.
- Ward, Peter, Victoria Rodríguez y Enrique Cabrero (1998), *Bringing the States Back In: New Federalism and State Government in Mexico*, Austin, LBJ School of Public Affairs-University of Texas.
- Wattenberg, Martin P. (1984), *The Decline of American Political Parties, 1952-1980*, Cambridge, Harvard University Press.
- Ziccardi, A. (ed.) (1995), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y participación ciudadana*, México, Miguel Ángel Porrúa/UNAM.