

LA TRANSICIÓN MEXICANA Y LA EXPERIENCIA DE LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS (EL TRÁNSITO A LA DEMOCRACIA DE LA PERIFERIA AL CENTRO DEL PODER POLÍTICO)

Jenaro Villamil Rodríguez

EN FORMA CASI IMPERCEPTIBLE, poco analizada, el prolongado y tortuoso proceso de transición en México de un régimen autoritario a un nuevo sistema de naturaleza democrática ha registrado una veta compleja: la experiencia de los gobiernos y poderes divididos. Este fenómeno, presente desde la década de los ochenta, ha influido en la redistribución de las fuerzas políticas en torno al poder, pero aún requiere entrar a la fase siguiente de la transformación y transición de *las fórmulas y formas de ejercer el poder en los gobiernos divididos*. En otras palabras, está pendiente el cambio en el andamiaje institucional y su concreción en una nueva cultura política.

A partir de las elecciones del dos de julio de 2000 se dio el paso más importante en el proceso de transición en el país: la alternancia en la Presidencia de la República, el vértice de poder más importante del régimen. A su vez, las entidades gobernadas por el Partido Acción Nacional, PAN (Baja California, Jalisco, Morelos, Querétaro, Nuevo León, Guanajuato, San Luis Potosí), por el Partido de la Revolución Democrática, PRD (Distrito Federal, Zacatecas), por el PAN-PRD (Chiapas), por el PRD-Partido del Trabajo, PT (Baja California Sur, Tlaxcala), o por la alianza de todas las fuerzas opositoras (Nayarit), se encuentran acotadas, en la mayoría de los casos, por congresos locales con el control de fuerzas partidistas distintas a las que gobiernan desde el Poder Ejecutivo de cada uno de los estados.

Todavía es necesario confirmar si la alternancia permitirá transformar las prácticas más autoritarias del modelo presidencial y sus reproducciones a escala en los estados, municipios y el Distrito Federal, así como democratizar las formas de creación de consensos y la identificación de nuevos mecanismos institucionales que eviten la parálisis gubernamental o las llamadas “guerras entre poderes”.

En realidad, este fenómeno es resultado de un proceso gradual que se fue gestando desde la periferia del poder político y no desde el núcleo central que le dio vida al régimen: el partido oficial y la Presidencia de la República. Este proceso lo podemos dividir esquemáticamente en los siguientes momentos coyunturales:

- De 1970 a 1982 el régimen realizó diversos ensayos para recrear y relegitimar el modelo autoritario que entró en crisis con los movimientos sociales surgidos en 1968 y a principios de la década de los setenta. El hecho mismo de que en 1976 sólo el Partido Revolucionario Institucional postulara candidato para las elecciones presidenciales —a José López Portillo— demostró la urgente necesidad de abrir el juego político para darle contenido al principio constitucional de sistema plural de partidos y de división de poderes.
- Entre 1982 y 1988 el régimen se enfrentó a procesos electorales estatales que expresaban ya una presión desde fuera del poder priista y con partidos de oposición con vocación de triunfo.
- La gran crisis electoral y política de 1988 orilló a que el régimen asumiera como una prioridad concretar reformas electorales que revirtieran la falta de legitimidad surgida de los impugnados resultados del seis de julio de 1988. El salinismo ensayó en 1989, 1993 y 1994 aproximaciones a una reforma electoral sin la pérdida del control político de los organismos encargados de la organización, calificación y fiscalización de los procesos electorales.
- Desde 1994 hasta el dos de julio de 2000 la pluralización del poder político fue un proceso irrefrenable. Si en 1988 la crisis era eminentemente política, en 1995 ésta se conjugó con la crisis económica que derivó en el llamado *efecto dominó*, y sucedieron las continuas derrotas del PRI en los estados y en el Distrito Federal. El saldo más importante en términos electorales fue una agenda de reformas con mayor consenso.

Este proceso de cuatro tiempos inició en 1979 con la primera gran reforma electoral de la postrevolución que llevó a una efectiva liberalización del sistema electoral. Éste fue el primer paso para incorporar al juego electoral, en todos sus niveles, a nuevos partidos políticos, incluyendo a aquellos que servían de “comparsa” para el PRI en comicios municipales, estatales y federales y a las fuerzas que operaron desde la clandestinidad política, como fue el viejo Partido Comunista (PC) que derivó en el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) y el Partido Mexicano Socialista (PMS).

Por supuesto que no se trató de un proceso de *democratización efectiva del régimen en su conjunto y menos de una reforma incluyente de los poderes*. El binomio PRI-presidencialismo continuó actuando como juez y parte en las instancias de organización y calificación electoral, pero las reformas electorales también disminuyeron la “dinámica política *hipermayoritaria*”¹ al permitir, por

¹ Véase Alonso Lujambio, *El poder compartido. un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.

primera vez, el avance opositor en municipios y en congresos locales, generando serias crisis del control priísta en entidades como Chihuahua en 1986, al tiempo que detonó la ruptura más seria en el bloque de poder priísta que derivó en los competidos e impugnados comicios presidenciales de 1988.

Fueron justamente estas elecciones las que volvieron a abrir el debate sobre la necesidad de una auténtica transición a la democracia por la vía de un pacto político que evitara futuros escenarios de colapso o de ruptura en el régimen. Ese fue el objetivo esencial de las continuas reformas electorales negociadas durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1990, 1993, 1994). Esta administración pretendió *combinar nuevas fórmulas de concentración del poder presidencial con espacios de liberalización y democratización selectivos*. En los términos de especialistas en procesos de transición a la democracia, Salinas ensayó un modelo de “autoritarismo liberalizado”.²

Lo cierto es que cada espacio de poder que se “concedió” frente a la oposición, con la venia presidencial más que con el respeto a la decisión electiva de la ciudadanía, se confrontó sin concesiones a la vieja mecánica de control institucional frente a los gobiernos estatales y ahondó la crisis en el partido que se acostumbró a la dinámica mayoritaria, el PRI.

El binomio PRI-presidencialismo comenzó a resquebrajarse por la vía de los hechos. De aquí que muchos cuadros políticos priístas ubicaran como una amenaza mayor al propio salinismo y no al fenómeno de los gobiernos divididos. De hecho, la gran mayoría de estos gobiernos se conformaron con priístas que renunciaron a su adscripción partidista o que formaron alianzas con grupos opositores tradicionales, como el PAN.

El estudio de Alonso Lujambio titulado *El poder compartido*, revela que desde 1988 hasta 1993 las “mayorías calificadas monocolors” en los congresos locales se redujeron de 31 a 23. En el ámbito municipal, si en 1988 el PRI sólo había perdido 39 municipios frente a la oposición —entre ellos, capitales como Mérida y Chihuahua—, para el año siguiente, en 1989, el PRD triunfó en 80 municipios michoacanos y oaxaqueños, y el PAN avanzó hasta sumar más de 100 alcaldías gobernadas por el blanquiazul en 1994.

Esta pluralización y sus consecuentes experiencias de alternancia generaron una dinámica que *desde la periferia se enfrentó a los intentos de restauración concentradora del poder presidencial*. De ahí las múltiples protestas de los gobiernos estatales y municipales opositores y priístas por el control político, social y presupuestal que ejercía la Presidencia de la República a través del Programa Nacional de Solidaridad y de los constantes intentos de lanzar

² Véase Guillermo O'Donnell y Phillippe Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós, 1989.

el “largo brazo del presidencialismo” sobre el esquema consensual de división de poderes.

En 1995 se reinició el proceso de negociación de las fuerzas políticas y el gobierno federal para llegar a una nueva reforma electoral definitiva. El precedente no era poca cosa: el candidato presidencial del PRI triunfó sin una crisis postelectoral tan severa como la de 1988, pero el consenso social en torno al proceso de “modernización” y “liberalización” del llamado *presidensalinismo* se fracturó severamente frente a la crisis económica, los indicios de descomposición de la élite y las expresiones de revuelta armada en Chiapas, registrados entre 1993 y 1994.

Los efectos de esta ruptura se vivieron en el mismo año de 1995. El PRI perdió las elecciones en Jalisco, la tercera entidad en importancia del país, que pasó a manos del PAN; este mismo partido refrendó su gobierno en Baja California y alcanzó el triunfo en Guanajuato, sin la crisis postelectoral de los comicios anteriores. En Tabasco, el PRD avanzó a tal grado que detonó una de las movilizaciones postelectorales más importantes de la izquierda partidista en los últimos años. Los descensos electorales del PRI en elecciones para diputados locales fueron muy sintomáticos: en Oaxaca disminuyó del 72.7% en 1992 al 41.2% en 1995; en Zacatecas descendió del 65.4% al 47% en las elecciones de diputados locales; en Veracruz bajó del 70% al 55% en los comicios municipales y legislativos. A escala federal, el PRI sostuvo su condición de mayoría relativa, ya no absoluta, en las cámaras del Congreso de la Unión, perdiendo así los espacios de la “recuperación política” de 1991.

Este panorama empujó a las fuerzas opositoras a negociar y concretar reformas avanzadas que garantizaran la autonomía de la autoridad electoral, una regulación más estricta frente al financiamiento de los partidos políticos –estaba reciente el escándalo de los fondos del banquero Carlos Cabal Peniche aportados al PRI–, la elección, por primera vez en la historia, de una autoridad ejecutiva propia en el Distrito Federal y el acceso equitativo a los medios de comunicación.

Las reformas electorales concretadas no tuvieron su correlato en nuevos mecanismos institucionales y democráticos frente al fenómeno creciente de los gobiernos divididos. Por ejemplo, en los Compromisos por un Acuerdo Político Nacional, firmados en enero de 1995 por los partidos políticos y la Secretaría de Gobernación, sólo se plantearon como compromisos esenciales relacionados al ámbito de los estados:

- Promover reformas electorales en las entidades federativas que incorporen los criterios de la reforma electoral.
- Impulsar la reforma política del Distrito Federal, con la participación de la ciudadanía.

Paralelamente, en agosto de ese mismo año, los partidos políticos y los seis consejeros ciudadanos del Instituto Federal Electoral, IFE, promovieron el “Seminario del Castillo de Chapultepec” que culminó en los Diez Puntos Fundamentales para la Reforma Electoral. Se acordaron algunos puntos que iban más allá de los acuerdos de enero, como el de permitir la formación de coaliciones entre los partidos para presentar candidatos comunes, así como incorporar la figura de “asociaciones políticas nacionales” a la legislación electoral, crear las figuras del referéndum y la consulta popular, las cuales deberían definirse posteriormente.

Fueron las elecciones federales del seis de julio de 1997 las que plantearon, en los hechos, la dimensión de una transición genuina a la democracia *a partir de una fractura de la hegemonía del PRI en el Congreso de la Unión y el panorama de un Poder Legislativo distanciado de la “línea presidencial”*.

Desde 1912 –año en el que Francisco I. Madero tuvo que gobernar con un Congreso dividido en tres grandes fuerzas– en México no se había presentado un panorama de un Congreso federal sin hegemonía partidista clara. Las opiniones optimistas frente a este escenario no se hicieron esperar. El Congreso de la Unión, y en especial la Cámara de Diputados, se convertirían automáticamente en “motores de la transición”, gracias a la conformación del bloque opositor integrado por los legisladores del PAN, PRD, PT y Partido Verde Ecologista de México, PVEM, que le arrebataron al PRI el control de las comisiones legislativas más importantes. Al mismo tiempo, el presidente de la República perdía el control directo del gobierno de la Ciudad de México, al triunfar el candidato opositor Cuauhtémoc Cárdenas en los primeros comicios de la historia capitalina para elegir a su gobernante. La elección capitalina de 1997 fue el resultado de un proceso gradual y periférico que resultó irreversible frente a la presión ciudadana y social.

Las expectativas se fueron ajustando pocos meses después. A la luz de las experiencias en los congresos locales y federal se ha vuelto a redimensionar lo sucedido en las entidades federativas que, también a partir de 1997, entraron de lleno a procesos significativos de gobiernos divididos.

PODERES DIVIDIDOS CON SITUACIONES SIMILARES

EN TÉRMINOS GENERALES, EL PANORAMA hasta octubre de 2000 registraba 14 casos de gobiernos estatales divididos entre un Poder Ejecutivo de un partido y de poderes legislativos controlados por otras fuerzas. Por ello, el escenario actual es el siguiente:

Los gobernadores del PAN enfrentan:

- a) En Baja California (Alejandro González Alcocer) a un Congreso local con mayoría opositora (el PRI tiene 11 legisladores y el PRD tres, de un total de 25 escaños).
- b) En Jalisco (Alberto Cárdenas Jiménez) y en Morelos (Sergio Estrada Cajigal) a congresos locales con 50% de la oposición (PRI, PRD y PVEM que suman 20 diputados) y 50% del PAN.
- c) En Querétaro (Ignacio Loyola Vera) a una mayoría de 13 legisladores del bloque opositor (PRI, PRD, PT, PVEM) de un total de 25.

Los priistas con gobiernos divididos son:

- a) En el Estado de México (Arturo Montiel Rojas) hay una mayoría opositora que suma 50 legisladores (PAN, PRD, PVEM, PT) frente a los 24 diputados del PRI.
- b) En Coahuila (Enrique Martínez y Martínez) existe un empate entre el PRI y la oposición en los 32 escaños locales.
- c) En Colima (Fernando Peña Moreno) el PRI no tiene el 50% más uno de los 25 escaños. La oposición (PAN, PRD, PT) suma 12 escaños.
- d) En Sonora (Armando López Nogales) hay mayoría de la oposición (PAN, PRD) con 17 de los 33 escaños locales.

El perredismo registra también similares fenómenos de poderes divididos:

- a) En el Distrito Federal (Andrés Manuel López Obrador) enfrentará a una Asamblea Legislativa de 66 escaños, de los cuales 47 son de las fuerzas opositoras (PAN, PRI, PVEM, PT y otros). Esta correlación de fuerzas contrasta con la mayoría del PRD que dominó en la Asamblea Legislativa durante los gobiernos de Cuauhtémoc Cárdenas y de Rosario Robles.
- b) En Baja California (Leonel Cota Montaño) el PT actúa como bloque con el PAN y el PRI hasta sumar 11 de los 21 escaños.
- c) En Tlaxcala (Alfonso Sánchez Anaya) enfrenta una amplia mayoría del PRI (17) de los 33 escaños.
- d) En Zacatecas (Ricardo Monreal) gobierna con una mayoría opositora (PRI, PAN, PVEM) de un total de 30 legisladores del Congreso local.

El caso de Chiapas (Pablo Salazar Mendiguchía) será importante y revelará muchos de los procesos futuros de los gobiernos divididos. La inédita alianza PAN-PRD-PT-PVEM permitió el triunfo en la gubernatura, pero el PRI mantiene una clara mayoría con 25 de los 37 diputados locales. Los conflictos similares más comunes en estos casos se relacionan con el *veto de los ejecutivos locales a proyectos legislativos o los amarres del propio Congreso estatal al gobernador*.

Por ejemplo, en Colima, el gobernador priísta Fernando Moreno Peña vetó el dos de enero de 1999 las leyes de Ingresos, Gasto Público y Presupuesto para el ejercicio de ese año, argumentando que los artículos 40 y 59 de la Constitución local señalan que el gobernador puede vetar los decretos si le parecen contrarios a la Carta Magna local.

En Jalisco, Alberto Cárdenas vetó la Ley de Fomento a la Cultura del Estado, aprobada por unanimidad del Congreso el 26 de julio de 2000, argumentando que los diputados nunca llegaron a un consenso con él ni con el secretario de Cultura y que el nuevo Consejo Estatal para la Cultura y las Artes “le quita atribuciones y responsabilidades” a la Secretaría de Cultura.

En Morelos, antes de las elecciones locales que renovaron los poderes Ejecutivo y Legislativo, la mayoría opositora en el Congreso local determinó llevar a juicio político al ex gobernador Jorge Carrillo Olea, acelerando la renuncia de éste. En agosto de 2000, una alianza inédita entre priístas y perredistas reformó 51 artículos de la Constitución local, casi la tercera parte, para quitarle al Ejecutivo funciones de gobierno como el derecho de veto, la discrecionalidad para manejar los fondos públicos, la exclusividad para reformar la Constitución y la designación o remoción de los miembros de su gabinete. Lo más sintomático de esta reforma es que el PRI y el PRD tendrán el control del Congreso, incluso antes de que la nueva Legislatura se instale. Algunos observadores locales criticaron el hecho, como el perredista Antonio Tallabs Ortega, quien consideró que su partido “le apostó a tener más de lo que en realidad merece si se unía a su hermano mayor, el PRI. Es una unión perversa”.³

Otros casos de tensión son los de Tlaxcala y del Estado de México. En el primero, el gobernador Alfonso Sánchez Anaya utilizó su derecho de veto en septiembre de 1999 para echar a andar sus proyectos particulares sin consultar a la Cámara de Diputados local, según la queja de ésta. En el Estado de México, el gobernador priísta Arturo Montiel también utilizó su derecho de veto para frenar una reforma electoral aprobada por el bloque opositor. Lo paradójico del asunto es que este Congreso local con coalición opositora pudo arrancar consensos amplios con el anterior gobernador, también priísta, César Camacho.

³ *Proceso*, núm. 1240, México, seis de agosto de 2000, p. 39.

La situación cambió a partir del veto político del PAN y del PRD, que consideraron como una “elección de Estado” el triunfo de Montiel.

Este panorama nos indica que existe aún un abuso permanente del derecho de veto del Ejecutivo local, como un resabio de la operación política mayoritaria y la incapacidad de crear consensos. Al mismo tiempo, se han generado controversias constitucionales que ha tenido que resolver la Suprema Corte de Justicia, como en el caso de Colima.

En opinión de Alonso Lujambio, “los gobiernos divididos han resultado educativos para todos, partidos políticos y ciudadanos. Estamos aún, si se quiere, en la curva del aprendizaje. Aún con rispideces (por lo demás naturales en política que no deberían asustar a nadie) se viene gestando *una cultura de debate y de negociación, de arriba a acuerdos, y eso es muy importante para un país que no ha vivido, a lo largo de su historia, la práctica de la tolerancia en el pluralismo [...]* Los gobiernos divididos le han dado una nueva visibilidad a las instituciones representativas de los estados.⁴

Ciertamente, se observa un proceso de enseñanza para estudiosos y analistas del proceso político, pero un indicador preocupante de los conflictos generados entre los gobiernos divididos es que, hasta el momento, *no existen signos institucionales que demuestren que en este proceso han sido involucrados los propios ciudadanos*. En la gran mayoría de los casos, los enfrentamientos y diferendos se han producido en los estrechos márgenes de los propios gobernantes o legisladores involucrados, sin que se haya abierto la posibilidad de que la ciudadanía opine a través de mecanismos como el referéndum o la consulta pública, mucho menos de que existan posibilidades de acceso a la información que permitan una posición menos polarizada.

Uno de los escenarios previsibles en los próximos años es precisamente la posibilidad de que la creación de los consensos necesarios para el ejercicio de la división de poderes sea legitimada socialmente, incorporando a los propios ciudadanos. *El divorcio o distanciamiento de la propia sociedad genera justamente lo contrario a la visibilidad y a la promoción del pluralismo y la tolerancia en los gobiernos divididos*.

AYUNTAMIENTOS, LAS LIMITACIONES INSTITUCIONALES

CON BASTANTE ANTELACIÓN, EN LOS ayuntamientos se inició el ejercicio de la alternancia en el poder. Pese a ello, ha sido sólo muy recientemente que la dimensión municipal ha adquirido una *visibilidad propia* y, sobre todo, ha logrado incidir en las discusiones federales y estatales en torno a los recursos

⁴ *Op. cit.*, p. 71.

públicos indispensables para garantizar su desarrollo. El gran reto del ámbito municipal sigue siendo *traducir el pluralismo de sus gobiernos en una efectiva descentralización y desconcentración de los recursos públicos*.

En este ámbito influye tanto la escasez de los recursos públicos, la limitación de tiempo y atribuciones del gobierno de los presidentes municipales y las disparidades propias entre municipios con mayor capacidad de influencia, como son las capitales, y aquellos que todavía están subordinados a dinámicas ajenas.

La continua alternancia municipal ha sido muy dinámica en entidades como San Luis Potosí, Guerrero y Oaxaca, pero, en general, la parálisis de muchos ayuntamientos se relaciona con la escasez de instrumentos y mecanismos propios para gobernar en condiciones de pluralización.

Un estudio elaborado en 1995 por el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), perteneciente a la Secretaría de Gobernación, reveló que el 70% de los 2 mil 395 municipios no contaban con áreas de planeación y desarrollo, que los servicios predominantemente cubiertos se limitaban a agua potable, seguridad, recolección de basura y alumbrado público; que sólo el 38% contaba con plan de desarrollo urbano y que el 60% de sus alcaldes no tenía una relación previa con la administración pública.

Los primeros intentos de asociación y conjunción de esfuerzos por bloque partidista ya iniciaron entre los alcaldes de origen no priísta. La Asociación de Autoridades Locales de México (ALMAC) aglutina a los 286 alcaldes de filiación perredista. La Asociación Mexicana de Municipios (AMAC) agrupa a los 287 presidentes municipales de perfil panista. En entrevistas periodísticas, representantes de ambos organismos han sostenido que la batalla por la transición democrática en los municipios pasa por la revisión de los periodos de gobierno de los presidentes municipales. *La demanda de la reelección o ampliación del periodo de gobierno es un punto de coincidencia.*

Jorge de la Vega, dirigente de la ALMAC, manifestó a la revista *Proceso* que debería ampliarse el periodo de gobierno de los presidentes municipales de tres a seis años. En la encuesta de CEDEMUN, el 50% de los consultados opinó que se debe mantener el periodo de tres años sin reelección inmediata; pero el 33% respondió que se debería ampliar a seis años sin reelección, mientras que el 11% se pronunció por mantener el periodo actual, pero con reelección inmediata. Es decir, el 44% optó por algún cambio.

Esta discusión ha avanzado más en aquellos municipios en donde *el proceso de alternancia y democratización se ha dado con mayor fuerza y vínculo social*. Por ejemplo, en San Luis Potosí, entidad pionera en los triunfos opositores desde la década de los cincuenta, la segunda vuelta electoral quedó plasmada en la Constitución del estado y en el artículo 15 del Código Estatal Electoral desde septiembre de 1996. En 1997, la segunda vuelta se practicó en 23 de los 58

municipios potosinos, por primera vez en el país, con un nivel de participación ciudadana de 56.5%. Lo más significativo de este proceso es que la capital potosina fue ganada por el PAN, pero el PRI recuperó el gobierno estatal con Fernando Silva Nieto.

En otros casos, como en aquellos municipios que constituyen capitales gobernadas por un partido opositor al Ejecutivo estatal, la discusión se ha concentrado, sobre todo, en el manejo de la obra pública, la continuidad de las obras emprendidas en los tres años de administración y, sobre todo, en *los diques o mecanismos jurídicos para enfrentar los ataques de los gobernadores*.

Un caso ejemplar es el de Veracruz, entidad con 107 presidentes municipales de oposición y, en particular, Xalapa, municipio gobernado desde 1997 por la alianza PRD-Convergencia por la Democracia (CD), que ha tenido constantes roces con el gobierno encabezado por Miguel Alemán Velasco, por la negativa del Ejecutivo estatal a apoyar proyectos como el rastro regional, el libramiento carretero, un relleno sanitario y otras obras viales. Los otros alcaldes perredistas de municipios como Papantla han denunciado un olvido deliberado en obras de comunicación en comunidades como Serafin Olarte y Agua Dulce.

El proceso más escandaloso para los alcaldes veracruzanos de oposición fue la reforma constitucional local del gobierno de Alemán. Esta reforma le permite al gobernador facultades para endeudar el estado sin autorización alguna y salir del país hasta por 60 días sin avisar. Once presidentes municipales, encabezados por el de Xalapa, interpusieron a principios del año 2001 un recurso de controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Justamente, una de las tendencias novedosas en este proceso de gobiernos divididos en los ámbitos municipal y estatal será *el creciente protagonismo de los poderes judiciales tanto federal como estatales, no sólo para frenar los excesos constitucionales de gobernadores o alcaldes sino para consolidar nuevos mecanismos que les permitan a los ayuntamientos pasar de las limitaciones a las posibilidades amplias de gobierno*.

EL DISTRITO FEDERAL, LA SOBERANÍA INCOMPLETA

LA DEMOCRATIZACIÓN PAULATINA y bastante gradualista del conglomerado urbano más importante del país ha representado el fenómeno político y mediático con mayor visibilidad en el reciente proceso de transición y de poderes divididos. Sin embargo, como en el caso de los ayuntamientos, se trata de un proceso que paralelamente intenta crear una *identidad política propia frente a los ciudadanos y de cara a los poderes federales, en especial, al presidente de la República*, que gobernó la Ciudad de México –a través de un regente designado por él mismo– hasta diciembre de 1997 y que aún cuenta con atribuciones tales

como intervenir en el nombramiento del Secretario de Seguridad Pública, ratificar o vetar al Procurador General de Justicia y elegir al presidente del Tribunal Superior de Justicia.

El caso del Distrito Federal revela una paradoja notable: a pesar de ser tan tardío el proceso institucional para consolidar poderes locales plenos (fue hasta el proceso electoral del dos de julio de 2000 que los capitalinos pudieron elegir en forma directa a sus 16 jefes delegacionales), la propia ciudadanía capitalina ha mantenido de tiempo atrás una amplia vocación opositora y plural que se reflejó sólo hasta el triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas en 1997, que apenas comienza a consolidarse con el voto en favor del PRD, con nuevos gobiernos delegacionales en manos del PRD y del PAN, y con una Asamblea Legislativa más plural, sin la mayoría clara de una sola fuerza partidista, pero con el predominio del bloque opositor conformado por el PAN, el PRI y el PVEM.

La experiencia de los últimos tres años del gobierno del Distrito Federal expresa los grandes puntos pendientes en el diseño institucional y en la agenda de la transición a la democracia vinculada a fenómenos como los gobiernos divididos. La complejidad del proceso radica en que la Ciudad de México no ha perdido su *status* jurídico y político de capital de la República, al mismo tiempo que ya tiene problemas que se consideran de carácter exclusivamente local y otros que adquieren una dimensión metropolitana, como es el caso del transporte público y la concreción de obras de gran magnitud como la línea B del Metro que involucra a los municipios del Estado de México.

La importancia radica en que la *democratización de los poderes en la Ciudad de México no ha representado un problema de gobernabilidad o de caos urbano*, como se argumentó en muchas ocasiones por las voces tradicionalistas o conservadoras del PRI, y sí, por el contrario, ha colocado en el debate muchos de los problemas permanentes de los otros esquemas de gobiernos divididos: los recursos federales de combate a la pobreza del “Ramo 33”, la aprobación del límite de endeudamiento de la Ciudad de México, las fórmulas de incorporación de los ciudadanos en las tareas de gobierno, desde el nivel delegacional hasta el Legislativo, la oposición de la autoridad capitalina a iniciativas polémicas ordenadas por el Ejecutivo federal, como el caso del cobro del Registro Nacional de Vehículos (RENAVE), entre otros puntos.

Por paradójico que parezca, la mayor visibilidad del proceso de transición democrática en el Distrito Federal fue resultado de la propia “cohabitación” con los poderes federales y no de la polarización política o ideológica. La cohabitación permitió no sólo disminuir la polarización jefe de gobierno-presidente de la República, sino impulsar un acercamiento y mecanismos de negociación entre los poderes capitalinos y la Cámara de Diputados, la Suprema Corte de Justicia, etcétera.

No obstante, la reforma política en la Ciudad de México es incompleta. El impulso inicial que vivió la transición en esta ciudad no derivó en una reforma integral. Por ejemplo, la discusión sobre el Estatuto Jurídico del Distrito Federal quedó incompleta en lo que se refiere a las atribuciones plenas de la Asamblea Legislativa como órgano legislativo local y de las delegaciones como instancias municipales. Si bien se incorporaron figuras como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, se desdibujó la participación ciudadana al establecer que los órganos de representación vecinal sólo podrán supervisar, evaluar y gestionar las demandas ciudadanas en temas relativos a algunas cuestiones urbanas como servicios y trámites político-administrativos.

CONCLUSIONES

CON TODO, LA EXPERIENCIA del primer gobierno electo del Distrito Federal deja asentadas varias lecciones y asuntos que resumen muchos otros vinculados a la situación de los gobiernos divididos:

- a. En primer lugar, *los viejos mecanismos de operación política y de negociación institucional ya no son suficientes, están rebasados por la dinámica de los propios actores políticos y sociales, y reclaman una revisión a fondo.*
- b. No existirá plena soberanía en el Distrito Federal ni en las entidades de la República ni en varios municipios si no se plantea también la *coexistencia y la generación de consensos con las otras instancias de poder que inciden en la definición de políticas y proyectos específicos.* Es necesario *despresidencializar* las relaciones, revisar mecanismos como el derecho de veto de los gobernadores y del titular del Ejecutivo federal, así como promover una mayor influencia legislativa.
- c. La transformación de una cultura política derivada del principio autoritario de negociación-subordinación pasa necesariamente por la *incorporación plural, diversa y tolerante de los ciudadanos en las políticas públicas.* En la medida en que las decisiones se restringen a órganos de gobierno cerrados y excluyentes entre sí, se recrea únicamente el principio de búsqueda del principio de mayoría y eliminación de las minorías.
- d. En el largo proceso de transición a la democracia es necesario que se cierre el periodo de las reformas electorales graduales y acotadas para dar paso a la *reforma del poder*, del ejercicio mismo, de los otros grandes problemas que se vinculan a éste: la inequidad de oportunidades, la precariedad del Estado de derecho, la exclusión de sectores y actores que no han logrado concretar

en el ámbito institucional sus demandas (como es el caso de los grupos y organizaciones indígenas que reclaman espacios de autonomía municipal y autogestión), el predominio del control de los esquemas corporativos y clientelares en las organizaciones sociales aún en proceso de convertirse en organizaciones ciudadanizadas; la discrecionalidad en el cumplimiento de derechos fundamentales como el de la información.

La experiencia de estos gobiernos será fundamental para definir el derrotero de esta reforma del poder. Por lo menos, marcan la pauta para el cumplimiento de un principio básico de la democracia: sin poderes acotados, limitados, coexistiendo, la democracia como norma y regla del actuar político es imposible.