

CAMBIOS INSTITUCIONALES PARA EL BUEN GOBIERNO EN EL ESTADO DE MORELOS

Jorge MORALES BARUD

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Gobierno*. III. *Principales problemas*.
IV. *Cambio*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

México cuenta con 2,412 municipios que están distribuidos en 31 estados soberanos. La heterogeneidad es una característica presente en todos ellos, toda vez que existen diferencias en cuanto a población, recursos, tamaño, capacidad de gobierno y discrepancias regionales. No obstante esta diversidad, los municipios mexicanos deben cumplir una doble función: administrar recursos y gobernar a la sociedad localizada dentro sus límites territoriales.

El objetivo del presente trabajo es establecer ciertas condiciones de buen gobierno en los municipios del estado de Morelos y en el estado mismo, a través de algunas reformas al marco normativo que rige la vida interna de esa entidad federativa. Para ello, aunque se reconoce la heterogeneidad de los municipios morelenses, el presente estudio tomará como referencia a la ciudad capital del estado y su zona metropolitana para proponer modificaciones que impacten la vida municipal. También, se sugerirán reformas de trascendencia estatal. No obstante lo ambicioso que pareciera ser, la idea que nutre esta propuesta es generar la inquietud de profundizar en el análisis de la nueva realidad social, política y económica que priva en México y en Morelos para así poder, colectivamente, transformarla en beneficio de la sociedad.

De acuerdo con Alicia Ziccardi, los gobiernos locales mexicanos, no importando su tamaño o condiciones específicas, enfrentan una serie de obstáculos a su tarea de gobierno:

1. Dependencia sobre recursos escasos para el cabal cumplimiento de las obligaciones constitucionales y las demandas sociales presentadas por la ciudadanía.
2. Poco reconocimiento social al servicio público municipal y falta de servidores públicos de carrera.
3. Subordinación de los gobiernos locales ante el ejecutivo y legislatura estatales.
4. Ausencia de una cultura política democrática.
5. Falta de coordinación entre municipios vecinos para el cumplimiento de objetivos comunes.
6. La desigualdad social y la segregación urbana son características comunes en los municipios de México.
7. El proceso de toma de decisiones está caracterizado por prácticas de clientelismo, cooptación, paternalismo y discrecionalidad con respecto a la definición e implementación de las políticas públicas y la asignación de recursos.¹

Adicionalmente a lo anterior, una encuesta conducida por el Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en junio de 1994 y publicada en 1996, revela resultados interesantes para el entendimiento de la situación prevaleciente en México al final del siglo XX. Estos descubrimientos, ciertamente, explican los resultados electorales que México tuvo durante las elecciones del año 2000, en las cuales un candidato de oposición resultó triunfador sobre el candidato del partido político que había gobernado al país en los últimos 70 años. La encuesta fue aplicada a una muestra compuesta por 3,415 personas, hombres y mujeres en todo el territorio nacional, y su interés fue conocer aspectos tales como comunidad, estado, mercado y asociaciones privadas; modelos políticos; percepciones políticas; y, cultura, entre otras.²

Considero importante enfocarme en las categorías señaladas anteriormente para comprender las percepciones de la población mexicana con respecto a temas como gobierno, principales problemas y cambio.

¹ Ziccardi, Alicia y Saltalamacchia, Homero R., *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, 1997, p. 15.

² UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, *Los mexicanos de los noventa*, México, Universidad Autónoma de México, 1996.

II. GOBIERNO

Cuando se le pidió a la población muestral que enumerara tres palabras asociadas con “gobierno”, las respuestas que merecieron los más altos porcentajes fueron: corrupción, justicia, y el presidente; mientras que los conceptos menos mencionados fueron honestidad, autoridad y seguridad.

Otra pregunta fue escoger la mejor respuesta que explicara el factor que guía al país hacia el bienestar.

- 49 por ciento contestó: El gobierno debe tener la habilidad de dirigir.
- 20 por ciento respondió: Confianza de los habitantes.
- 16 por ciento dijo: Competencia entre los productores.

Una pregunta orientada a entender por qué existe gente pobre, mereció las siguientes respuestas:

- 26 por ciento de los encuestados respondieron: El gobierno no hace su trabajo adecuadamente.
- 23 por ciento consideró: Siempre habrá gente pobre y rica en el mundo.
- 21 por ciento contestó: Ellos (los pobres) no trabajan suficientemente; aunque esta respuesta pudiera ser interpretada como: No existen adecuadas oportunidades de empleo para los pobres.

Las preguntas previas se correlacionan con la siguiente: ¿Cuál debe ser la principal tarea del gobierno?

- 52 por ciento respondió: Encontrar soluciones a los problemas sociales.
- 15 por ciento dijo: Promover las empresas privadas.

Después de un breve análisis de estos resultados, uno podría concluir que los mexicanos tenían en ese tiempo (y podría manejarse la hipótesis que aún en el presente), una percepción negativa del gobierno, al cual consideraban corrupto, incapaz de gobernar, y parcialmente responsable de la pobreza en México. La importancia del presidente, como el actor más influyente en la política, revela una visión centralista y hasta cierto sentido autoritaria del gobierno, toda vez que no se registró mención alguna al poder legislativo.

Esta interpretación no está alejada de la que han hecho otros, entre ellos, el sociólogo Bryan Roberts, quien establece que durante la última etapa del modelo de industrialización por la vía de la sustitución de importaciones (1950-1970) “la noción de un estado burocrático-autoritario fue planteada como una etapa necesaria en el desarrollo de

América Latina”.³ En México, la era de la “Presidencia Imperial” parece que terminó en 1997, cuando el partido político al cual el presidente pertenecía perdió la mayoría en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al igual que ocurrió en algunos estados del país, donde el partido del gobernador perdió la mayoría absoluta de la legislatura estatal.

III. PRINCIPALES PROBLEMAS

Los dos problemas fundamentales que los entrevistados consideraron como los más importantes son: seguridad pública y justicia; y empleo y negocios. En este sentido, una pregunta fue formulada con el objeto de dilucidar las cuatro razones que un individuo toma en consideración para definir su lugar de residencia:

48 por ciento respondió: Donde exista seguridad pública y respeto por la ley.

33 por ciento contestó: Donde haya empleos disponibles y oportunidades de negocios.

13 por ciento dijo: Donde tuvieran parientes y amigos, y

4 por ciento señaló: Donde las manifestaciones y huelgas no hagan la vida imposible.

Otra pregunta interesante fue enumerar tres palabras asociadas con democracia. Las respuestas fueron: justicia, libertad e igualdad. Otra vez, democracia es vista como el vehículo para alcanzar justicia, probablemente porque la democracia puede introducir mecanismos de rendición de cuentas sobre el trabajo de los servidores públicos.

IV. CAMBIO

El deseo del cambio es encontrado en cinco preguntas diversas de la encuesta de referencia. Una de estas preguntas fue: ¿Cuál es el factor más importante que puede influir para que las cosas cambien? Las respuestas fueron:

44 por ciento respondió: Las prácticas del gobierno deben cambiar.

33 por ciento contestó: La sociedad debe cambiar.

12 por ciento dijo: Los individuos deben cambiar.

³ Roberts, Bryan, “The Social Context of Citizenship in Latin America”, *International Journal of Urban and regional Research*, 20 (1), 1996, pp. 38-65.

En otra pregunta relacionada con cuestiones ideológicas, 51 por ciento de la muestra dijo: El gobierno ya no debe basar sus acciones en la ideología de la Revolución mexicana; mientras que 30 por ciento consideró: El gobierno debe continuar siendo guiado por esos ideales; y 11 por ciento contestó que el gobierno debería eliminar algunas ideas de la Revolución mexicana.

Una vez más, Roberts nos ofrece una explicación de este comportamiento al establecer que durante los años 90 el cambio de las políticas estatales situó el nacionalismo como una ideología de estado menos importante, y “los gobiernos desde México hasta Argentina durante la década de los 80 hablaban menos acerca de la necesidad de proteger la soberanía nacional y más de la necesidad de abrir los mercados al exterior”.⁴

Finalmente, no obstante el gran número de respuestas relativas a la necesidad del cambio, un descubrimiento interesante fue que el 83 por ciento de la gente consideró que los cambios deberían ser graduales, mientras que sólo 11 por ciento repondió en términos de un cambio rápido y de gran intensidad.

Resulta claro que la gente quería un cambio en el gobierno a través de procedimientos electorales, es decir, los mexicanos valoraron altamente los procesos electorales democráticos, aunque se mostraron escépticos por cuanto a que los cambios debieran ser en muchas áreas y rápidos, más bien deseaban que fueran graduales, a un paso prudente.

Como ya se dijo, esta encuesta se aplicó nacionalmente. Ahora se observarán los resultados obtenidos en el estado de Morelos a través de una encuesta privada que fue conducida en junio del año 2000. Esta encuesta estatal estaba orientada a investigar los principales problemas considerados por los morelenses.

De acuerdo con ella, los problemas relacionados con la seguridad pública fueron considerados como importantes toda vez que cerca del 23 por ciento de los entrevistados (1097) respondió: inseguridad; 11.5 por ciento dijo: la delincuencia; 1.4 por ciento contestó: los secuestros, y 1.6 por ciento respondió: problemas relacionados con la inseguridad.

Por lo tanto, alrededor de 37 por ciento de la muestra consideró la falta de seguridad pública como el principal problema del estado.

El segundo problema más importante—más del 24 por ciento de las respuestas—fue la economía, es decir, el desempleo, la crisis económica, los altos precios de los bienes y servicios, etcétera.

⁴ *Ibidem*, p. 56.

Finalmente, la tercera fuente de preocupación para los morelenses fueron los asuntos relacionados con el gobierno:

5.0 por ciento: corrupción gubernamental;

1.3 por ciento: el régimen de gobierno;

0.9 por ciento respondió: el gobierno no parece tomar en cuenta las necesidades de la población, y

0.7 por ciento dijo: malos líderes políticos.

En la actualidad, desafortunadamente, el estado de Morelos continúa teniendo como principal problema a la inseguridad pública. Declaraciones recientes del procurador general de Justicia del Estado confirman que el estado está ubicado en el décimo sexto lugar en términos de incidencia delictiva, y las municipalidades de Cuernavaca, Cuautla, Jiutepec, Temixco, y Jojutla, todas ellas ciudades importantes, ocupan los primeros lugares dentro del estado. Esta información es motivo de reflexión porque en el año 2000, el estado estaba situado en el vigésimo cuarto lugar de un total de 32 entidades, es decir, era considerado entonces en una mejor posición relativa que ahora con respecto al tema de inseguridad pública.⁵

En conclusión, los resultados de ambas encuestas muestran la necesidad de que el gobierno local reflexione sobre la forma en que se están resolviendo estos asuntos, sin importar el partido político que esté gobernando el estado y los municipios.

Consecuentemente, en el caso de Cuernavaca y de su zona metropolitana, pero también en consideración a todo el estado y a las conurbaciones en él existentes, el principal interés en realizar una investigación sobre buen gobierno es encontrar nuevas vías en la tarea de gobernar que puedan superar los retos relacionados con la provisión de servicios públicos, desarrollo económico, y participación ciudadana en los asuntos públicos. Asimismo, es interesante generar ideas sobre alternativas que pudieran ser exploradas con el ánimo de construir un estado donde la credibilidad y la confianza en las instituciones públicas sea la premisa permanente. Es necesario desterrar la “cultura de la sospecha” que, desafortunadamente, aún campea en Morelos. Parece que mucho del problema está localizado en el lado del gobierno, pero también un gran esfuerzo debe ser realizado por parte de la sociedad civil.

Es necesario un nuevo pacto o alianza entre la sociedad civil y el gobierno con el fin de que este último sea más responsable y transparente

⁵ www.elregional.com.mx; 16/4/2002.

ante la sociedad, y la primera adquiere la estatura tanto como beneficiaria de la acción gubernamental, como participante directo en el proceso de toma de decisiones. Este es, en efecto, mi problema de investigación: cómo lograr que la sociedad civil se involucre responsablemente en el proceso de toma de decisiones de política pública y cómo el gobierno realmente tome en cuenta la voz y la propuesta ciudadana. Derivado de lo anterior, formulo las siguientes preguntas de investigación que pretendo responder a través del presente estudio. Como se dijo líneas arriba el análisis se hace en dos planos: (1) un nivel municipal o metropolitano, y (2) un nivel estatal:

1. *Nivel municipal*

1. ¿En qué medida el proceso de urbanización ha afectado el buen gobierno en Cuernavaca?

2. ¿Son los cambios en las preferencias electorales un signo de incremento en la cultura democrática, o un reflejo de la insatisfacción y desencanto con las autoridades en turno?

3. ¿Qué definición de buen gobierno puede ser aplicada al caso de Cuernavaca? ¿Qué elementos debe contener tal definición?

4. En una sociedad plural caracterizada por la diversidad de intereses, ¿se debe alentar la participación de la población en la formulación de los presupuestos de egresos de los ayuntamientos? En consecuencia, ¿es conveniente para los gobiernos locales promover la construcción de coaliciones como el mejor método para resolver los intereses en conflicto y la escasez de recursos? ¿O se puede correr el riesgo de que estas coaliciones se constituyan en nuevas formas de clientelismo y patronazgo?

5. ¿En qué medida la falta de una coordinación metropolitana ha contribuido a sobrecargar la capacidad de respuesta de los gobiernos locales que constituyen la zona metropolitana de Cuernavaca?

6. ¿Es un gobierno metropolitano la solución? Si es así, ¿qué arreglos institucionales deben ser implementados?

2. *Nivel estatal*

1. Dados los niveles de inseguridad pública y las constantes críticas a la actuación de las autoridades encargadas de la persecución del delito, ¿será necesario pensar en procedimientos de democracia directa

para los nombramientos del procurador general de Justicia del estado y otros servidores públicos relacionados con el tema?

2. En el mismo sentido, ¿será necesario considerar la elección directa del contralor del estado (dependencia del Poder Ejecutivo), así como la del auditor superior (dependencia del Poder Legislativo) con el fin de eliminar “la cultura de la sospecha” y “*despartidizar*” los procesos de rendición de cuentas?

3. En consideración a los márgenes tan estrechos con los que un partido político obtiene el triunfo en elecciones municipales, ¿será necesario reformar la Constitución del estado y las leyes relacionadas, con el fin de integrar la segunda vuelta electoral, en caso de que un partido político no alcance la mayoría absoluta de los votos emitidos en una elección municipal, así también en la de gobernador del estado y en todas aquellas en las que no se elijan representantes del Poder Legislativo?

4. A fin de generar una mayor identificación entre la población y sus representantes en el Poder Legislativo y en los ayuntamientos, ¿será conveniente considerar reformas legislativas tendentes a permitir la reelección de diputados al Congreso del estado y de miembros de los cuerpos edilicios de la entidad?

Intentaré ofrecer respuestas a las preguntas anteriores a través de las siguientes secciones del presente ensayo.

En la primera sección se desarrollará una descripción de la situación prevaleciente en la capital del estado de Morelos, y su zona metropolitana, las posibles causas que han provocado tal situación, así como perspectivas a futuro. El caso de Cuernavaca ofrece cierta ventaja en cuanto al análisis de los problemas que confrontan las otras ciudades del estado, aunque hay que reconocer que no es posible obtener conclusiones lineales para todos los casos.

En segundo lugar, un marco teórico será desarrollado para entender los casos bajo estudio, y se planteará un modelo normativo como posible solución. Se intentará explicar el significado de *governance* y *good governance* al nivel local. Es conveniente resaltar que no existe una clara traducción al español de los conceptos anteriores; en cierto sentido significan gobierno y buen gobierno, aunque algunas otras acepciones son acción y efecto de gobierno. En este caso particular, y a la luz de las definiciones que serán presentadas en esta sección, utilizaré como traducción al español de la palabra inglesa *governance* a gobernanación. Me respaldo en lo que señala el *Diccionario de la Lengua Es-*

pañola Océano con respecto a gobernación: “Acción y efecto de gobierno. Ejercicio del gobierno”.⁶ El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo considera gobernación como el ejercicio de la autoridad administrativa, económica y política para manejar los asuntos de un país a todos sus niveles. Comprende los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias.⁷ Adicionalmente, será presentado el fundamento teórico que sustenta un modelo de presupuesto municipal que ha sido aplicado con éxito en muchas municipalidades de Brasil: el denominado *Orçamento participativo* (presupuesto participativo).

Finalmente, una serie de conclusiones y sugerencias serán planteadas en la búsqueda de respuestas al problema y a las preguntas de investigación enumeradas con anterioridad.

3. *La ciudad de Cuernavaca y su zona metropolitana*

El estado de Morelos fue hasta 1960 una entidad con un carácter predominantemente rural. Después de esa década se apreció un cambio en la estrategia de desarrollo, cuando el estado comenzó a promover inversiones privadas en turismo y debido al establecimiento de parques industriales en varias regiones y ciudades de Morelos. Lamentablemente, el impulso de estos desarrollos fue hecho en detrimento de la propiedad comunal y ejidal, lo que contribuyó a que surgieran fuertes movimientos campesinos y de trabajadores que aún persisten en la actualidad.

Una de las regiones que sufrió un crecimiento urbano extraordinario fue la zona metropolitana de Cuernavaca. Particularmente, la capital del estado ha experimentado un acelerado crecimiento en su población desde la década de los años 50. Es interesante destacar que esta ciudad fue prácticamente abandonada entre los años 1914 y 1920, un periodo en el cual el estado de Morelos fue el escenario de las batallas más feroces de la Revolución mexicana; entonces, el gobierno federal tenía como prioridad aniquilar al *caudillo del sur* Emiliano Zapata y a su ejército, el cual dominaba los estados sureños de Morelos y parte de Guerrero y Puebla.

De acuerdo al Censo de Población y Vivienda, este municipio ha pasado de 54,928 habitantes en 1950 a 85,620 en 1960; a 160,804 en

⁶ Océano Grupo Editorial, 1999, p. 492.

⁷ Weiss, Thomas G., “Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges”, *Third World Quarterly*, 21 (5), 2000, pp. 795-814.

1970, 232,355 en 1990, y 338,706 habitantes permanentes en el año 2000. En términos de tasas de crecimiento, las cifras son 55.9% de 1950 a 1960, 87.8% de 1960 a 1970, 46.3% de 1970 a 1980 y 21.1% de 1980 a 1990; mientras que el crecimiento de 20.1% corresponde al año 2000 con respecto a 1990.⁸ La tasa de crecimiento más impresionante se observa en la década 1960-1970; década durante la cual, coincidentemente, el parque industrial de CIVAC (Ciudad Industrial del Valle de Cuernavaca) fue desarrollado en el municipio vecino de Jiutepec.

El parque industrial de CIVAC fue una estrategia regional llevada a cabo por el gobierno estatal y el sector privado con el objeto de descentralizar la industria de la Ciudad de México.⁹ Esta ciudad industrial motivó un importante flujo de inmigrantes a Cuernavaca y a municipios vecinos, quienes provinieron de otros pueblos y ciudades del estado, así como de comunidades del adyacente estado de Guerrero. Por lo tanto, el desarrollo de CIVAC y la aparición de empresas industriales y de servicios provocaron presiones poblacionales y, consecuentemente, de servicios. A la fecha, el crecimiento desordenado y no planificado ha puesto en enorme predicamento la capacidad y oportunidad del suministro de servicios públicos. Sin embargo, el problema más serio, además de irreversible, es la expansión urbana sobre tierras agrícolas de riego, fértiles y de gran valor productivo.¹⁰ Uno pudiera adicionar que las prácticas ineficientes y a veces corruptas de algunos servidores públicos han conducido a este caos al haber autorizado irresponsablemente nuevas construcciones sin observar las leyes tendentes a crear orden y armonía en la zona.

En nuestros días, los municipios de Cuernavaca, Huitzilac, Jiutepec, Temixco y Emiliano Zapata componen la zona metropolitana de Cuernavaca. De acuerdo al Censo de población y vivienda 2000, esta conurbación comprende 674,946 habitantes, o 43.4% de la población total de estado —1'552,878 habitantes.¹¹

⁸ INEGI, *Anuario Estadístico. Morelos*, Aguascalientes, México, Instituto de Estadística, Geografía e Informática, 1996. INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Resultados Preliminares*, Aguascalientes, México, Instituto de Estadística, Geografía e Informática, 2000.

⁹ Vargas, María Isabel y Chávez, L. Roberto, *Conurbation of Southeastern Metropolitan Cuernavaca, Mexico*, Cambridge, MIT, School of Architecture and Planning, 1977.

¹⁰ *Ibidem*, 1977, p. 10.

¹¹ INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Resultados Preliminares*, Aguascalientes, México, Instituto de Estadística, Geografía e Informática, 2000, pp. 182 y 183.

Así pues, la rápida urbanización de la zona metropolitana de Cuernavaca ha impactado el sistema económico, político y social debido al incremento en la demanda de servicios públicos, tales como vivienda, escuelas, seguridad pública, salud, agua potable, electricidad, calles pavimentadas, etcétera. Adicionalmente, como resultado de la expansión industrial de los años 70 y de nuevas ideas y visiones traídas por la población inmigrante, ha emergido una fuerza laboral combativa y altamente politizada.

En un contexto más amplio, el estado de Morelos ha observado mayores tasas de crecimiento poblacional que el promedio nacional, como puede ser observado en la tabla siguiente.

TASA ANUAL PROMEDIO DE CRECIMIENTO POBLACIONAL

<i>Años</i>	<i>Nacional</i>	<i>Morelos</i>
1950-1960	3.1	3.5
1960-1970	3.4	5.0
1970-1980	3.2	4.2
1980-1990	2.0	2.4
1990-2000	1.9	2.7

Fuente: www.inegi.gob.mx

Un dato adicional que debe ser tomado en cuenta es que la densidad poblacional es mayor en el estado que en la nación entera. El número de habitantes por kilómetro cuadrado que viven en el país es de 50, mientras que el mismo indicador es 313 para el caso del estado de Morelos, 1,630 para sólo Cuernavaca, y 1,125 habitantes por kilómetro cuadrado para la zona metropolitana multicentrada; estas cifras solamente son sobrepasadas por el Distrito Federal (5,634) y el estado de México (611).¹²

En el pasado, la estructura política hegemónica en México fue capaz de controlar las presiones sociales. Hasta 1991, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) era la fuerza política dominante en 90 por ciento de los 33 municipios en que está dividido geográficamente el estado. Con el 59.6 por ciento de participación ciudadana, las elecciones de 1994 dieron al PRI su último gobernador del siglo XX, dado que un candidato perteneciente al Partido Acción Nacional (PAN) obtuvo el triunfo para gobernar Morelos durante el periodo 2000-2006. En la elección del

¹² *Ibidem*, 2000, p. 14.

año 2000 la participación ciudadana alcanzó el 63.1 por ciento de los electores registrados, aunque el margen de triunfo fue menor que en elecciones anteriores, pero aún otorgándole al gobernador electo la mayoría absoluta de votos (www.ieemorelos.org.mx).

RESULTADOS ELECTORALES PARA GOBERNADOR, 1982-2000
(PORCENTAJES)

<i>Año</i>	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>	<i>Otros</i>	<i>Participación ciudadana</i>
1982	90.2	4.0	—	5.8	—
1988	75.8	7.9	—	16.3	—
1994	62.5	9.6	21.6	6.3	59.6
2000	27.8	55.8	13.0	3.3	63.1

Fuente: www.ieemorelos.org.mx

Uno puede observar una tendencia decreciente en las preferencias electorales del PRI desde 1988, año en el que coincidentemente la elección de Carlos Salinas de Gortari como presidente de México fue altamente impugnada por el candidato de izquierda Cuauhtémoc Cárdenas. La misma tendencia apareció en las elecciones locales después del año 1994. En 1997, se reactivó el fenómeno *Cardenista*, ya que como resultado de las elecciones sostenidas ese año, 13 de los 33 municipios serían gobernados por militantes del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en comparación a sólo un municipio en los períodos 1991-1994 y 1994-1997; entre esos municipios conquistados electoralmente por el PRD, se encontraban las económica y políticamente importantes municipalidades de Cuautla, Jiutepec y Jojutla. En el último periodo señalado, el PAN obtuvo sólo dos triunfos municipales, aunque hay que destacar que ese partido ganó la capital del estado, Cuernavaca, y el municipio de Emiliano Zapata.

En 1997, la legislatura estatal también fue impactada por los mismos resultados electorales. El PRD pasó de contar con 7 legisladores de un total de 25 (28 por ciento del total) en la XLVI Legislatura (1994-1997) a 12 de 30 miembros (40 por ciento del total) en la XLVII Legislatura (1997-2000); el PRI mantuvo 15 asientos (60 por ciento) en 1994 y 12 curules (40 por ciento) en 1997; mientras que el PAN incrementó su participación de 3 (12 por ciento) a 5 miembros (17 por ciento) en 1994 y 1997, respectivamente.

Cambios mayores en la composición de los ayuntamientos y de la legislatura ocurrieron como resultado de las elecciones del año 2000. La presencia política del PRD declinó drásticamente, ya que perdió importantes municipios conquistados en la elección anterior; el PAN mantuvo Cuernavaca y Emiliano Zapata, además de ganar 6 municipios más: Huitzilac, Jiutepec, Jojutla, Temixco, Xochitepec y Zacatepec, y con ello por primera vez gobierna la totalidad de los municipios de la zona metropolitana de Cuernavaca. El PRI, por otro lado, perdió Amacuzac, Huitzilac, Ocuituco y Temixco, pero recuperó la segunda ciudad más importante del estado, Cuautla. Al final, el PRI ganó 15 municipios, el PAN alcanzó victorias en 8, el PRD obtuvo 7 ayuntamientos, una coalición de partidos pequeños ganó el municipio de Ocuituco y otros dos partidos emergentes obtuvieron triunfos en un municipio cada uno.

RESULTADOS ELECTORALES MUNICIPALES
(PORCENTAJES)

<i>Municipio</i>	<i>1994</i>			<i>1997</i>			<i>2000</i>		
	PRI	PAN	PRD	PRI	PAN	PRD	PRI	PAN	PRD
Cuernavaca	60.3	17.6	17.2	31.4	31.7	21.6	27.8	61.1	7.8
E. Zapata	75.6	0.0	19.7	35.1	39.1	20.2	33.2	46.3	19.0
Huitzilac	43.2	2.4	50.9	35.2	7.5	19.5	28.3	35.3	21.9
Jiutepec	63.1	12.4	20.7	26.9	25.7	34.8	22.8	53.1	18.8
Temixco	61.6	6.1	26.3	36.6	17.6	25.4	25.5	52.4	18.4

Fuente: www.ieemorelos.org.mx. Cálculos del autor.

En la arena legislativa, el PAN obtuvo una mayoría relativa por primera vez en la historia al contar con 15 diputados estatales, el PRI mantuvo 12 asientos y al PRD se le asignaron solamente tres posiciones a través del mecanismo de representación proporcional. No obstante la victoria panista, meses después dos de sus miembros se convirtieron en diputados independientes. Consecuentemente el nuevo gobernador panista no contó con una mayoría que facilitara pasar sus iniciativas, o aquellas promovidas por los diputados de su mismo partido.

Como resultado de las elecciones locales del año 2003, 12 ayuntamientos fueron ganados por el PRI, 9 lo fueron por el PAN, 9 por el PRD, el Partido verde Ecologista de México (PVEM) obtuvo el triunfo

en dos municipalidades y finalmente, el Partido México Posible se alzó con la victoria en el municipio de Jantetelco.

Lo que llama la atención de estas elecciones municipales son los estrechos márgenes con los que el partido ganador obtuvo el triunfo electoral. Solamente en el municipio de Axochiapan, el partido vencedor (PAN) alcanzó el 54.8% de los votos emitidos; en el resto del estado, es decir, en 32 municipios el partido vencedor ganó con un porcentaje menor al 50% de la votación emitida. Particularmente ilustrativo es el hecho de que en 45.5% de los municipios del estado, el partido triunfante ganó con un margen de votación entre el 30 y el 40%; en 78.8% de los casos, el porcentaje de votos con el que un partido obtuvo la victoria fue menor al 40%. La siguiente tabla resume lo anteriormente señalado.

MARGEN DE VOTACIÓN Y TRIUNFO ELECTORAL
ELECCIÓN MUNICIPAL 2003

<i>Margen de votación</i>	<i>Núm. de municipios</i>	<i>Porcentaje</i>
X > 50%	1	3.0%
40% < X < 50%	6	18.2%
30% < X < 40%	15	45.5%
20% < X < 30%	11	33.3%
TOTAL	33	100.0%

Fuente: www.ieemorelos.org.mx. Cálculos del autor.

En el ámbito del Poder Legislativo, la pluralidad se amplió notablemente, ya que de ser tres el número de partidos políticos con representación en la Cámara de Diputados, la XLIX Legislatura morelense (2003-2006) está integrada por una representación de cinco partidos políticos: 9 diputados del PAN—40% menos legisladores que en la elección anterior; 8 diputados del PRI—33% menos que en la elección anterior; 8 diputados del PRD—167% más que en la elección del año 2000; 3 diputados pertenecen al PVEM; y 2 legisladores emanaron del Partido Convergencia (PC). Es la primera vez que estos dos últimos partidos cuentan con representación en el Congreso morelense.

Varias razones pueden explicar el cambio en las preferencias electorales del PRI al PRD en las elecciones de 1997, de esos dos partidos

al PAN en el año 2000, y nuevamente al PRD y a otros partidos emergentes en la elección de 2003.

Primero, el proceso de modernización del estado, a través de la industrialización, trajo consigo mayores niveles de urbanización, lo que a su vez propició un mejor y más amplio acceso a los servicios públicos y a los medios de comunicación. En consecuencia, la población que habita en la zona metropolitana de Cuernavaca está más y mejor informada, así como más escolarizada que aquella que vive en zonas rurales.

Segundo, la cercanía a la Ciudad de México sitúa al estado de Morelos prácticamente como un suburbio de la gran ciudad, y debido a que los calendarios político-electorales de ambas entidades son coincidentes, la campaña de Cuauhtémoc Cárdenas, como candidato a Jefe de Gobierno del Distrito Federal en 1997, y los resultados del gobierno de Andrés Manuel López Obrador influyeron poderosamente sobre la votación, explicando así los sorprendentes resultados alcanzados por el PRD en Morelos en las elecciones intermedias de 1997 y 2003, respectivamente. De igual manera, el fenómeno Fox impactó favorablemente a los candidatos que el PAN postuló para gobernador, alcaldes y diputados locales en la elección de 2000 y, en contraste, la negativa impresión de su gobierno en los tres primeros años afectó desfavorablemente al PAN en la elección de diputados, y también en los márgenes de triunfo que había logrado en el año 2000.

Tercero, los serios problemas de inseguridad pública que afectaron al estado en el sexenio 1994-2000 y el desempeño administrativo inadecuado de algunas de las autoridades de ese momento repercutieron en el partido en el poder, es decir, el PRI.

Cuarto, el deseo del cambio. Los morelenses estaban hartos de la ineficiencia, de la falta de resultados satisfactorios para resolver los problemas que más los aquejaban, del influyentismo, del abuso de poder y ciertamente, también de la corrupción.

Quinto, la diferencia en las elecciones morelenses fue hecha, entre otros factores, por los buenos candidatos de oposición, nuevos rostros, campañas electorales innovadoras y una oferta política generosa.

Otros factores externos al estado influyeron sobre los resultados electorales:

1. La crisis financiera nacional de 1994/1995 generó altos niveles de desempleo y bancarrota en la clases medias mexicanas.

2. Las políticas globales y neo-liberales obligaron al cierre de empresas públicas, como los ingenios azucareros de Morelos, además de una manifiesta proclividad gubernamental a reducir el aparato estatal.

3. Los crímenes políticos cometidos en 1994, como los asesinatos del candidato presidencial y el secretario general del PRI, Luis Donaldo Colosio y José Francisco Ruiz Massieu, así como el descubrimiento de prácticas deshonestas de oficiales priístas y sus familias.

4. La tendencia internacional a igualar la democracia a elecciones competitivas, libres y justas influyeron en la aprobación de reformas electorales que terminaron con privilegios para el partido en el poder, el PRI, y

5. Una urgencia nacional del pueblo de México por terminar con viejas prácticas y por avanzar en el diseño de nuevas avenidas orientadas a la solución de los problemas nacionales.

La población nacional, y particularmente la de Morelos, reconoció la inhabilidad de los gobiernos para atender sus responsabilidades, es decir, existía una sensación general de frustración y cierto grado de enojo en contra del partido político que estando en el gobierno no fue capaz de resolver, o al menos de aminorar, los efectos sociopolíticos de las crisis económicas de 1982 y 1994/1995. En efecto, el problema fue localizado en los hombres y mujeres con nombres y posiciones gubernamentales específicas, pero también el PRI sufrió un golpe mercadológico al no ser capaz de vender esperanzas y expectativas favorables como lo había hecho en el pasado.

En resumen, en las elecciones municipales de 1997 la ciudadanía votó en contra del PRI, más que por un partido específico. En la zona metropolitana multicentrada, los habitantes de los municipios de Cuernavaca y Emiliano Zapata optaron por el PAN, mientras que en Jiutepec se votó por un ayuntamiento perredista; la elección de 2000 produjo que los cinco municipios de la zona metropolitana de Cuernavaca se convirtieran en gobiernos panistas, y que la experiencia perredista en Jiutepec sólo durara tres años. No obstante estos resultados, la elección de 2003 confirmó fehacientemente esa máxima atribuida a Luis Donaldo Colosio y que es aplicable a todo partido en el poder: “El gobierno actúa y el partido resiente”.

En la actualidad, desafortunadamente, la zona metropolitana de Cuernavaca aún presenta una situación caracterizada por la ausencia

de una participación institucionalizada de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones de política pública; los cabildos están fragmentados y existe una excesiva división partidista que hacen más difícil la relación al interior de los ayuntamientos; hay una ineficiente provisión de servicios públicos, tales como tratamiento de aguas residuales, abastecimiento suficiente de agua potable, y seguridad pública, entre otros; congestión vehicular y alta densidad poblacional; poca confianza de la población en la acción gubernamental, y los municipios adolecen de la falta de mecanismos que propicien la transparencia y la rendición de cuentas.

Lo que no debe soslayarse es el hecho indiscutible que el cambio en los resultados económicos del país tiene su explicación más en el modelo de desarrollo seguido por México desde los años 50 a 70 —el denominado desarrollo estabilizador o industrialización por la vía de la sustitución de importaciones— y de la mala administración de los recursos nacionales durante los 70, que como efecto exclusivo de la actuación de las administraciones estatales o municipales priístas. En el pasado, las cadenas jerárquicas de mando eran los únicos conductos para la toma de decisiones; los presidentes y los gobernadores eran los dirigentes omnipotentes, y los alcaldes funcionaban como oficiales subordinados de los últimos, en la misma forma que los gobernadores lo eran de los primeros. Ciertamente, el modelo de administración pública vigente hasta prácticamente finales del siglo XX estaba basado en reglas y procedimientos jerárquicos, por lo que ahora existe la necesidad de aprender cómo atender viejos problemas con nuevas técnicas. También se puede decir que el sistema de división de poderes no funcionaba como se establecía en la teoría; no había un sistema de pesos y contrapesos que equilibrara y, a la vez, diera unidad a los poderes del gobierno. Es decir, los cambios actuales generados en el mundo con motivo de la modernización (industrialización), la globalización y la instauración de un modelo económico promotor del mercado, obligan no sólo a diseñar nuevas formas de relación entre la sociedad y el gobierno (*governance*), sino también a generar los cambios institucionales que permitan que el Estado, independientemente del partido en el gobierno, cumpla su trascendental función de generador de bienestar de la población.

En América Latina, particularmente importante ha sido la reducción de la participación del Estado en temas sociales. En el caso de México, la crisis de la deuda de 1982 y los problemas financieros que enfrentó en 1994 y 1995 contribuyeron a reducir la capacidad del sec-

tor público en la provisión de servicios sociales. Brasil también experimentó el mismo tipo de dificultades.

Estas fuerzas de nivel macro provocaron, principalmente durante los años 80, un nuevo desarrollo del concepto de ciudadanía y nuevas respuestas de parte del aparato del Estado. Roberts explica este cambio diciendo que como fruto de esta situación, América Latina experimentó un incremento en la importancia de los derechos políticos y civiles, reduciéndose el predominio de los derechos sociales.¹³ Este cambio forzó a los gobiernos a abrir los procesos democráticos que permitieran un mayor involucramiento de la sociedad en la política, a través del surgimiento de organismos no gubernamentales (ONGs), movimientos sociales, y asociaciones que buscaban satisfacer intereses específicos. La viejas prácticas patrimonialistas y clientelares no fueron suficientes para atender la inmensa demanda social.

No obstante la magnitud de estos retos, elecciones democráticas, competitivas, libres y justas están presentes en la geografía morelense, y lo que se requiere ahora es que los servidores públicos por elección y por designación aprendan a convivir en escenarios democráticos y de pluralidad.

El valor más importante a preservar es garantizar que los procesos democráticos continúen siendo el medio para buscar y aplicar mejores soluciones. El reto es legitimar y fortalecer a los gobiernos democráticos a través de permitir y alentar el involucramiento de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones, lo cual conducirá a una mejor gobernanación, es decir que la acción y el efecto del gobierno se traduzcan en resultados reales que beneficien a la comunidad. Será necesario garantizar los derechos sociales y políticos a toda la población, no como un favor o una graciosa concesión del gobernante en turno, sino como lo que son: derechos de ciudadanía.

4. *Marcos teóricos*

Un importante requisito para entender los fenómenos que se viven en la ciudad es encontrar una teoría que los explique. En este sentido, diversas teorías relacionadas con la política en las ciudades fueron analizadas; de acuerdo con Judge, Stoker y Wolman, una teoría puede ser normativa o empírica, o puede ser un modelo, marco conceptual o una perspectiva. Las teorías normativas están preocupadas por

¹³ *Ibidem*, 1996, p. 55.

saber cómo debe ser el mundo; tienen un contenido teleológico y sus teóricos establecen una situación deseada o un conjunto de condiciones bajo las cuales esa situación puede ser alcanzada. Las teorías perspectivas son instrumentales; están interesadas en conocer los mejores medios para alcanzar una situación o condición deseada. Finalmente, las teorías empíricas están interesadas en explicar y en interpretar la realidad, así como en establecer relaciones causales, esto es, cuáles factores (variables independientes) se toman en cuenta para explicar un fenómeno (variable dependiente).¹⁴

Habiendo revisado las teorías pluralista, de élites, y de régimen, desarrollaré la última en su dimensión normativa. El caso de Cuernavaca y su problemática puede ser explicada por la teoría de régimen (*regime theory*), porque esta teoría argumenta que la formación de regímenes —un conjunto de arreglos mediante los cuales se establecen puentes de relación entre el gobierno y la sociedad civil— es la manera de promover capital social y buena gobernación. Esta teoría tiene que ver con la formación de coaliciones y redes que hacen viable esfuerzos de cooperación entre organizaciones y grupos de interés.¹⁵

La complejidad y fragmentación existente entre los actores es central en la perspectiva de régimen; el argumento esgrimido es que estas características, y la falta de consensos como consecuencia, limitan la capacidad del Estado como una agencia de autoridad y control. El Estado ya no jugará más un papel de árbitro o de juez en el equilibrio de intereses y demandas sociales en competencia, sino más bien el gobierno se convierte en un movilizador, y coordinador de esfuerzos y recursos. El gobierno es al mismo tiempo un actor y un intermediario entre los órganos de toma de decisiones y la sociedad civil. En este sentido, la política como “el arte de lo posible” adquiere un significado renovado en una arena política que es turbulenta, compleja y en la que actúan una multiplicidad de actores, es decir, la política debe asegurar la cooperación, más que la aceptación pasiva, entre los diversos elementos de una comunidad con el fin que las cosas se hagan, se ejecuten, en favor de

¹⁴ Judge, David; Stocker, Gerry y Wolman, Harold, “Urban Politics and Theory: An Introduction”, in Judge, David; Stocker, Gerry and Wolman, Harold, *Theories of Urban Politics*, Londres, Thousands Oaks, New Delhi, Sage Publications, 1995, pp. 2-4.

¹⁵ Stoker, Gerry, “Regime Theory and Urban Politics”, in Judge, David, *et al.*, *Theories of Urban Politics*, Londres, Thousands Oaks, New Delhi, Sage Publications, 1995, pp. 56-59.

la misma comunidad. Además, se debe promover que los gobiernos trabajen con y junto a otras instituciones e intereses, de tal forma que uniendo sus capacidades puedan ser más efectivos en la provisión de servicios públicos y en la ejecución de las políticas públicas.

El supuesto general en que se apoya la teoría de régimen es que la cooperación se obtiene, y eventualmente se mantiene, a través del establecimiento de relaciones de solidaridad, lealtad, confianza y apoyo mutuo, en vez de en relaciones jerárquicas o de toma y daca. Bajo el modelo de redes que esta teoría sustenta, las organizaciones y los actores aprenden a cooperar reconociendo su mutua dependencia. Para ser actores efectivos, quienes pueden ser llamados socios de régimen (*regime partners*), deben tener dos características: (1) posesión del conocimiento estratégico de las relaciones sociales y la capacidad para actuar en base a ese conocimiento, y (2) control de ciertos recursos que lo hagan un socio atractivo para formar una coalición.¹⁶

Jane Mansbridge define esta relación como “red de asuntos” (*issue network*) y señala que este tipo de redes produce juegos de suma positiva en vez de suma cero, en los cuales un grupo gana a expensas del otro.¹⁷

Las principales críticas a esta teoría se concentran en determinar hasta qué punto los gobiernos estén dispuestos a ceder espacios a la participación, así como al deseo y entusiasmo de la sociedad civil para participar en estos procesos. Además, la participación, consulta y negociación consumen tiempo y ello puede inhibir su puesta en práctica, toda vez que en la mayoría de los casos, la ciudadanía desea un gobierno que sea capaz de actuar con rapidez y oportunidad. Paradójicamente, entonces, la única forma en que los gobiernos pueden ser capaces de tomar decisiones rápidas y difíciles es limitando la participación en vez de promoverla.¹⁸

No obstante estas consideraciones, la participación y la formación de coaliciones representan el camino más conveniente mediante el cual los gobiernos pueden actuar con una sociedad más educada, informada y crítica, como es el caso de la ciudad de Cuernavaca.

¹⁶ *Ibidem*, 1995, p. 60.

¹⁷ Mansbridge, Jane J., “A Deliberative Theory of Interest Representation”, in Petracca, Mark P., *The Politics of Interests. Interest Groups Transformed*. Boulder, San Francisco, Oxford, Westview Press, Inc., 1992, pp. 39-41.

¹⁸ Peters, Guy B., *The Future of Governing. Four Emerging Models*. Lawrence, Kansas, The University Press of Kansas, 1996, pp. 56-57.

El modelo de democracia deliberativa para fortalecer la sociedad es el soporte teórico del presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil; por tanto, a continuación será desarrollada la explicación a este modelo.

De acuerdo con Fung y Wriqth, la formas institucionales de la democracia liberal desarrolladas en el siglo diecinueve, es decir, la democracia representativa y la administración tecno-burocrática no son adecuadas para responder a los retos impuestos por las nuevas sociedades, en las que las tareas del Estado se han vuelto más complejas y el tamaño de las sociedades políticas —la ciudadanía con interés en la política— es más grande y más heterogéneo.¹⁹ Parece que el involucramiento directo de la sociedad en los asuntos públicos ayudará a resolver la ineffectividad de la democracia representativa y, a través de su participación, complementar e incorporarse propiamente dentro de las responsabilidades de los servidores públicos de elección o de designación.

El modelo de democracia deliberativa para el fortalecimiento de la sociedad parece ser una respuesta a la ineffectividad del Estado. Este modelo es deliberativo en tanto instituye un proceso de toma de decisiones basado en razones, en el convencimiento, y fortalece a la sociedad debido al hecho que une la acción a la deliberación. Siguiendo con Fung y Wright, el modelo comprende seis principios generales:

- a) Orientación a problemas específicos y tangibles.
- b) Generación de soluciones deliberativas.
- c) Participación desde abajo.

El modelo permite el establecimiento de nuevos canales para que aquellos ciudadanos más directamente afectados por problemas específicos —típicamente ciudadanos comunes y servidores públicos directamente relacionados con esos asuntos— puedan aplicar sus conocimientos e intereses en la formulación de soluciones. Los “hasta ahora excluidos” —aquellos que no habían tenido acceso al proceso de toma de decisiones— son escuchados e incorporados.

- d) Devolución de facultades.

Este concepto en inglés es *devolution*. Significa devolver poder político y administrativo a las unidades de la acción local, tales como asociaciones de vecinos y grupos de interés, investidos con capacidad para implementar las soluciones y sujetos a rendición de cuentas bajo criterios de desempeño.

¹⁹ Fung, Archon y Olin Wright, Erik, “Experiments in Empowered Deliberative Democracy: Introduction”, Paper Delivered at the Experiments for Deliberative Democracy Conference, 1999, p. 1.

e) Recombinación de esfuerzos.

No obstante que las unidades locales han sido investidas con poder, ellas no operan autónomamente, pues más bien existe una serie de relaciones entre ellas y estructuras estatales mayores tendentes a coordinar la distribución de recursos, la solución de problemas que las unidades locales no puedan resolver por sí solas, y la difusión de innovaciones y aprendizajes en las fronteras de las arenas pública y privada.

f) Rectoría estatal.

Las seis características previamente enunciadas transforman al Estado para incorporar a los grupos deliberativos. Estas transformaciones del Estado intentan institucionalizar la participación de los ciudadanos, con el fin de que pasen de ser únicamente consumidores y beneficiarios de los bienes públicos a decisores directos con respecto a cuáles serán esos bienes y cómo deben ser distribuidos.²⁰

Este modelo tiene como principales objetivos:

1. Ser un instrumento efectivo en la provisión de bienes públicos y la solución de problemas;
2. Generar resultados equitativos y justos, y
3. Sostener altos niveles de participación.

Para el primero de los objetivos, se argumenta que el modelo otorga poder a la gente cercana a sus comunidades y colonias, y por lo tanto esa misma gente poseería un mejor conocimiento acerca de los asuntos relevantes y de propuestas de cómo mejorarlos. Más aún, este tipo de procesos reducen la brecha de la retroalimentación —la distancia y tiempo entre decisión, acción, efecto, observación y reconsideración— en la acción pública. Finalmente, crea grupos de acción que operan con bastante autonomía, pero no aislados.

El segundo objetivo del modelo es la equidad. Está orientado a dar voz a los “hasta ahora excluidos”. Citando a los autores ya mencionados líneas arriba, se establece: “En contraste a procedimientos de toma y daca (en los que los resultados están determinados por el poder e influencia que los grupos traen a la mesa de negociación), de procedimientos jerárquicos (en los que los resultados están determinados de acuerdo a las preferencias de quienes están mejor situados jerárquicamente), el mercado (en los cuales es el dinero el factor que produce los resultados), o agregación de votos (en los cuales los resultados están en función de la cantidad de

²⁰ *Ibidem*, pp. 5-12.

personas movilizadas), estos experimentos generan grupos que ostensiblemente toman decisiones considerando reglas deliberativas, de acuerdo a la luz de la razón más que a la del dinero, el poder, los números o el estatus”.²¹

Rebecca Abers, quien ha estudiado el caso del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil, refiere que la política de participación para el fortalecimiento de la sociedad es aquella que puede ser exitosa si cumple con los siguientes tres requisitos: 1. Que esté ampliamente abierta a aquellos que hasta ahora han sido excluidos de la toma de decisiones públicas; 2. Que incorpore la discusión de las metas y agendas de las políticas gubernamentales más que meramente la implementación de programas previamente diseñados, y 3. Que otorgue un efectivo control ciudadano, a través del cual los participantes tengan un poder real de deliberación.²²

De acuerdo a la misma autora, fortalecer a la sociedad, es decir dar poder a la gente, no significa hacerla instrumento de las decisiones de las políticas públicas; ella misma señala: “La participación no es sólo una cuestión de transferir responsabilidades públicas a los grupos sociales, sino también incrementar el control ciudadano sobre el Estado y mejorar su capacidad de entendimiento y decisión sobre los asuntos que afectan sus vidas”.²³

El modelo de democracia deliberativa para fortalecer a la sociedad ha sido aplicado en diferentes lugares, tales como: consejos vecinales de gobernación en Chicago; las asociaciones de entrenamiento regional de Wisconsin; planeación para la conservación del hábitat; el presupuesto participativo de Porto Alegre, Brasil, y las reformas Panchayat en Bengala Occidental, India. Aun y cuando el modelo ha resuelto problemas de representación y está dirigido a los grupos vulnerables de la sociedad, al menos seis preocupaciones han surgido de esas experiencias, como críticas principales al mismo. Éstas son:

1. El carácter democrático de los procesos y sus resultados pueden ser seriamente vulnerados por problemas relacionados a factores de poder y de dominación al interior de la arenas de deliberación.

Esta crítica tiene que ver con los ciudadanos que están mejor que otros en términos de riqueza, educación, ingreso, o membresía en grupos

²¹ *Ibidem*, pp. 14 y 15.

²² Abers, Rebecca Neaera, *Inventing Local Democracy: Grassroot Politics in Brazil*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, Inc., 2000, pp. 7 y 8.

²³ *Ibidem*, p. 5.

dominantes de carácter étnico, racial o de clase, dado que estos ciudadanos participan más frecuente y más efectivamente que los ciudadanos menos afortunados.

Los problemas de inequidad y exclusión social deberán ser resueltos por la mano visible del Estado.

2. Actores externos y contextos institucionales pueden imponer un número de limitantes sobre la acción y decisiones deliberativas.

El modelo opera en arenas políticas que incluyen grupos de interés, altas burocracias y políticos compitiendo entre sí en las dependencias del ejecutivo, en la legislatura o en las cortes. Si estos grupos no obtienen lo que buscan podrían presionar de diversas formas, y consecuentemente este comportamiento sectario es un obstáculo para crear la confianza necesaria para una discusión abierta y una acción colectiva cooperativa entre los diferentes grupos involucrados.

3. El trabajo deliberativo puede ser presa de grupos interesados en sus propios beneficios, además de ser copado por grupos con una mayor información relativa.

Estos experimentos participativos y deliberativos producen bienes públicos que benefician incluso a aquellos ciudadanos que no se comprometen con el trabajo (*free-riders*), es decir, aquellos que no participan directamente. La búsqueda de beneficios particulares (comportamiento conocido como *rent-seeking*) puede presentarse en este tipo de modelo. De acuerdo con Henry Dietz el comportamiento de *rent-seeking* aparece cuando “un individuo invierte en algo que no mejorará la productividad o incluso la disminuirá, pero que sí obtiene un ingreso o beneficio porque adquiere cierto poder monopólico sobre alguna situación particular”.²⁴ Consecuentemente, este tipo de agentes pueden manipular el proceso deliberativo y revertir los amplios beneficios que pudieran producirse para la sociedad, en su provecho particular o de su facción.

4. Los elementos inherentes a la devolución de facultades que la democracia deliberativa entraña pueden balcanizar a la sociedad política y el proceso de toma de decisiones.

Este modelo democrático puede crear diferentes facciones dentro de la sociedad, ya que otorga poder a una multitud de grupos, cada

²⁴ Dietz, Henry A., “Rent Seeking, Rent Avoidance, and Informality: An Analysis of Third World Urban Housing”, *Texas Papers on Latin America*, Paper núm. 87-07, Austin, University of Texas at Austin, Institute of Latin American Studies, 1987, p. 1.

uno de ellos enfocado en asuntos particulares y en pequeños espacios geográficos.

5. El modelo deliberativo puede demandar altos niveles de participación que en la realidad no pueden lograrse, especialmente en ambientes de falta de involucramiento político y cívico.

Apatía es el nombre del problema. Los procesos deliberativos requieren de la inserción ciudadana y es muy probable que muchas personas estén tentadas a dejar que otros se ocupen de sus asuntos y gozar de los beneficios alcanzados sin haberse esforzado. Parece que esta crítica enfatiza la importancia de contar con participantes de calidad en vez de cantidad, y por tanto será más conveniente promover la participación, aun con un bajo nivel, que claudicar en el intento.

6. Estos experimentos pueden ser muy exitosos al inicio, pero difíciles de sostener en el largo plazo.

Esta crítica busca medir la estabilidad y sustentabilidad de estos procesos. Es posible que la gente abandone estas prácticas una vez que haya recibido los resultados esperados, o al contrario, en razón del pobre resultado aunado al tiempo invertido, de inmediato surge el desencanto.

No obstante la fuerza de estas críticas, el modelo es prometedor en términos de sus altos objetivos de incorporar a la sociedad civil en la acción de gobierno. En algunos casos la iniciativas no provendrán de parte de la sociedad civil, como sería deseable para su permanencia en el tiempo, pero aun en esta situación el gobierno debe iniciar el proceso; en efecto, se trataría de una iniciativa desde arriba. Los gobiernos deben estar concientes de los retos de este programa y crear rápidamente la sinergia Estado-sociedad, como Peter Evans lo sugiere hacer en estos casos. Evans es un creyente de que el sector público puede promover normas de cooperación y redes que logren el involucramiento de la sociedad para alcanzar metas de desarrollo.²⁵

En este sentido, él diferencia la sinergia basada en la complementariedad y la que está sustentada en una especie de cohabitación (*embeddedness*). La primera, “es la forma convencional de relaciones de apoyo mutuo entre los actores públicos y privados”;²⁶ en esta situación, se establece una clara división del trabajo entre ambos actores y es posible

²⁵ Evans, Peter, “Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy”, *World Development*, 24 (6), 1996, 1119-1132.

²⁶ *Ibidem*, p. 1120.

que algunos bienes públicos puedan ser distribuidos por el sector público y algunos otros por agentes privados.

La cohabitación (*embededness*) asume que existen “lazos que conectan a los ciudadanos y a los servidores públicos a lo largo de la frontera entre lo público y lo privado”.²⁷ Este concepto sugiere la existencia de tenues fronteras, por lo que los actores estatales pueden tener un impacto positivo sobre la organización social —capital social— y que ese contacto entre el Estado y la sociedad civil puede, potencialmente, guiar a los cambios en las instituciones públicas que beneficien a esos grupos sociales.²⁸

Ambos factores, complementariedad y cohabitación, son importantes para lograr la sinergia Estado-sociedad. Evans subraya, “la complementariedad crea el potencial para la sinergia pero no la base organizativa para lograrlo, [mientras que] la cohabitación, en la forma de involucramiento directo de los servidores públicos, es el elemento clave para lograr la organización de los esfuerzos ciudadanos y sostener a largo plazo su participación”.²⁹

Ahora bien, la cuestión es determinar bajo qué condiciones puede ser construida la sinergia Estado-sociedad. De acuerdo con Evans, su construcción depende de: a) capital social; b) estructuras administrativas, y c) régimen político.

a) *Capital social*

El capital social es definido como “el stock o conjunto de redes horizontales y normas de reciprocidad dentro de la sociedad civil [que promueven el involucramiento social]”.³⁰ Este concepto está relacionado con cierto grado de solidaridad, confianza, y compromiso entre los miembros de una sociedad.

Se argumenta que existe capital social al nivel micro donde las relaciones familiares y aun de clase están presentes; la clave es elevar, o escalar esas relaciones personales y comunitarias para conformar organizaciones que puedan ser eficaces en términos de desarrollo.³¹ En este

²⁷ *Ibidem*, p. 1120.

²⁸ *Ibidem*, pp. 1120-1124.

²⁹ *Ibidem*, p. 1123.

³⁰ Fox, Jonathan, “Local Governance and Citizen Participation: Social Capital Formation and Enabling Policy Environments”, in Robert H. Wilson and Reid Cramer, *International Workshop on Local Governance*, Austin, The University of Texas at Austin, 1996, p. 4.

³¹ *Op. cit.*, nota 25, p. 1125.

propósito, se requiere de la mano visible de instituciones públicas comprometidas con el fin de salvar obstáculos, tales como la desigualdad y el poder relativamente bajo de ciertos participantes que bien podrían ser representantes de sus grupos.

b) *Estructuras administrativas*

La importancia de instituciones públicas competentes y comprometidas es considerada en términos de su capacidad para motivar organizaciones civiles efectivas. En este sentido, se ha sugerido que las instituciones deben ser fuertes y coherentes administrativamente para asegurar que el involucramiento del sector público en las fronteras de lo privado (*embededness* o cohabitación) no degenera en actitudes clientelares; un segundo elemento clave es la apertura que debe existir para incorporar insumos generados desde abajo, y una tercera característica es que las burocracias públicas deben poner una alta atención en la gente que sirven.³²

c) *Régimen político*

Una sociedad, sin importar su grado de desarrollo, siempre presentará cierto nivel de conflicto de intereses. El punto central es determinar si estos conflictos son resueltos a través de una competencia política abierta o mediante represión. Debe quedar claro que un sistema de competencia —democrático— es preferido, aunque debe estar sustentado en reglas claras y aceptadas que puedan resolver cualquier tipo de discrepancia. Adicionalmente, otro elemento tiene que ser incorporado para combatir a las élites gubernamentales y no-gubernamentales atrincheradas en posiciones inamovibles, que pueden amenazar los resultados democráticos: el Estado de derecho, la supremacía de la ley.³³

La construcción de la sinergia Estado-sociedad será posible si estas condiciones se cumplen, en la misma forma en que esté presente un firme deseo por propiciar la efectividad de las estructuras gubernamentales. Esta efectividad será medida en función del involucramiento de la sociedad en el proceso de toma de decisiones y, consecuentemente, en la satisfacción ciudadana.

³² *Ibidem*, pp. 1125-1126.

³³ *Ibidem*, pp. 1127-1129.

IV. CONCLUSIONES

En Cuernavaca, y probablemente en todo México, un creciente desencanto e insatisfacción en la población con respecto a la acción pública parecieran ser dos constantes en las últimas dos décadas. Sin duda, la enorme cantidad de demandas han empantanado a los gobiernos municipales, debido al rápido proceso de urbanización que la zona metropolitana de Cuernavaca ha experimentado desde finales de los años 50; crecientes necesidades de vivienda, agua potable, pavimentación de calles, escuelas, clínicas de salud, electricidad, seguridad pública, y transporte, entre otras, han sido necesidades sociales que los gobiernos han encontrado muy difícil de satisfacer con los recursos disponibles hasta el momento. Si a esto se agrega una falta de planeación efectiva del desarrollo urbano, podría decirse que estas ciudades estuvieron o están inmersas en un real caos.

No obstante, el proceso de urbanización ha traído consigo mejores niveles de educación, los flujos migratorios han enriquecido a las comunidades locales, y con todo ello una toma de conciencia social que, al mismo tiempo, ha provocado que la sociedad sea más exigente y dispuesta a ser parte de las soluciones. En efecto, la urbanización motivó la creación de capital social, aunque no homogéneamente en todas regiones del estado de Morelos, y por ello es necesario promover las acciones que fortalezcan esas redes de solidaridad entre la comunidad.

Consecuentemente, la rápida urbanización se ha constituido en un reto y una oportunidad para la buena gobernación, tanto en Cuernavaca como en todo el estado.

Los años 90 han constituido una década en que la democracia floreció en Morelos; elecciones abiertas, libres y justas están en marcha y los ciudadanos tienen todas las garantías de que sus votos contarán como los únicos factores para definir sus autoridades locales. Sin embargo, aún persiste una situación de cabildos fragmentados y con una fuerte carga partidista en su interior, lo cual complica el proceso de toma de decisiones. Los presidentes municipales y los regidores no siempre comparten los mismos objetivos, dado que en ocasiones parece que sólo buscan satisfacer sus intereses personales; los primeros, tratando de quedar bien con todo mundo en el afán de construir una plataforma política que les permita alcanzar una nueva posición política, una vez concluido su mandato; los segundos, buscando satisfacer sus *clientelas* o parcelas

políticas, localizadas normalmente en ciertas áreas dentro del mismo municipio y que constituyen al mismo tiempo un distrito electoral local. Claramente se observa, en la mayoría de los casos, que la intención es lograr el respaldo para obtener la candidatura a otros cargos de elección popular, ya sea en el ámbito estatal o federal. Aun cuando sus aspiraciones pudieran ser legítimas, este tipo de comportamiento reproduce mecanismos clientelares y patrimonialistas que pueden posponer las soluciones reales de los problemas existentes, e inhibir una auténtica participación ciudadana.

Más aún, una gran mayoría de los regidores que logran ocupar ese puesto son producto de prácticas de patronazgo ejercidas por los líderes de partidos políticos o por grupos de poder, lo que se traduce que en muchas ocasiones sus lealtades no son hacia la población que los eligió, sino hacia el *patrón* que propició su incorporación en los primeros lugares de la lista de regidores de representación proporcional. En muchas ocasiones también, los candidatos a regidores no se comprometen, como sería deseable, en el proceso de campaña en pos de los votos y menos aún generan compromisos con la población que representarán. Por ello, es necesario modificar el marco institucional y los incentivos que propicien un mayor involucramiento de estos importantes miembros del cabildo en el proceso político.

Las soluciones cortoplazistas y que atienden intereses particulares pueden explicar, en cierta medida, los diversos cambios de partido político que algunas municipalidades han observado en los tiempos recientes. Esta aseveración no intenta sugerir que la “alternancia” o competencia políticas no son deseables para fortalecer la democracia en Morelos, sino más bien que estos cambios recientes pueden ser el reflejo del rápido desencanto ciudadano en sus gobiernos, producto del bajo nivel de cumplimiento de sus expectativas.

La incorporación de la noción de gobernación en las relaciones cotidianas parece ser una solución contra la insatisfacción de las expectativas ciudadanas, toda vez que se refiere al proceso por el cual los elementos de la sociedad conjuntan poder y autoridad, así como influencia en la aprobación de las políticas públicas tendentes a generar el desarrollo económico y social. La buena gobernación tiene que ver con el respeto a los derechos humanos y la supremacía de la ley; con el fortalecimiento de la democracia; con la promoción de la transparencia y capacidad en la administración pública; así como con los mecanis-

mos que promuevan la apertura y el acceso a la información pública, la integridad y la rendición de cuentas.

La forma de asegurar la buena gobernación es a través del involucramiento de la sociedad civil en la vida pública, y a través de la promoción del capital social: esas redes horizontales de reciprocidad en la sociedad civil que conduzcan a la cooperación entre diversos grupos y que se relacionan con las virtudes tradicionales de honestidad, cumplimiento de compromisos y de obligaciones.

Como Wilson lo propone, la buena gobernación es tratar de unir la sociedad civil y el gobierno en tres dimensiones: la elección de los cuerpos de gobierno; la toma de decisiones para la acción gubernamental; y el proceso de implementación de las decisiones de política.³⁴

La participación de los ciudadanos debe ser incluyente e incorporar todo el mosaico político, económico y social en que la sociedad está constituida; además, el gobierno local debe promover la formación de coaliciones con aquellos grupos de la población hasta ahora excluidos porque ellos representan no sólo la gran mayoría, sino porque también sus condiciones de vulnerabilidad y exclusión social deben tomarse en consideración al momento de poner en práctica los métodos participativos. En efecto, la mano visible del gobierno debe acomodar las diversas expresiones del tejido social con el fin de realmente incorporarlas no sólo en las soluciones a los problemas actuales, sino también en el compromiso social con la implementación de las políticas.

El proceso de presupuesto participativo también parece ser una solución a los problemas de inequidad, porque los grupos sociales menos favorecidos pueden ser incorporados en el proceso, y sus intereses ser representados. La inequidad socioeconómica es frecuentemente citada como una de las limitaciones básicas a la participación, porque la gente en esta situación carece de confianza en sí misma para hablar y formular sus demandas en público. En el caso de Cuernavaca, y en México en general, el hecho de que los menos privilegiados tengan pocos canales para expresar sus demandas frecuentemente los conduce a caer en la manipulación de los demagogos, quienes los usan para ponerlos en la calles para protestar o, como coloquialmente se dice, son usados como escudo o carne de cañón.

³⁴ Wilson, Robert. H., "Understanding Local Governance: An International Perspective", *Revista de Administração de Empresas*, 40 (2), 2000, p. 59.

Adicionalmente a la implantación del modelo de presupuesto participativo como norma de actuación en los ayuntamientos de Morelos, me atrevería a sugerir las siguientes reformas:

1. *Más democracia*

Dados los niveles de insatisfacción con temas de prevención y persecución del delito y ante la presencia de la *cultura de la sospecha* en la sociedad morelense, se propone la elección directa de los siguientes servidores públicos: procurador general de Justicia, contralor del estado (Poder Ejecutivo), auditor superior (Poder Legislativo), contralores municipales y directores de las Policías Preventivas Municipales.

La particularidad de estos procesos electivos sería que los candidatos no fueran propuestos por los partidos políticos, sino por organizaciones ciudadanas o a título personal.

2. *Gobernabilidad*

Para el logro de niveles más altos de gobernabilidad y como solución a posibles problemas de legitimidad en las autoridades electas, se sugiere la aplicación de procedimientos de segunda vuelta electoral en caso de que un candidato no obtenga un porcentaje mínimo de votación del 50% de los votos emitidos. Sólo la elección de diputados y la asignación de regidores estaría fuera de este procedimiento.

Para la asignación de regidores se propone seguir manteniendo el sistema de representación proporcional, pero cambiando el procedimiento de lista cerrada a lista abierta. Esto significa que el ciudadano votaría, además de por el partido político de su preferencia, por el candidato a regidor que más y mejor responda a sus intereses; es decir, en la asignación de regidores no habría lugares preestablecidos ni de privilegio, ni tampoco “la venta del favor” por parte de los líderes partidistas para colocar a sus preferidos en los primeros lugares de las listas. Así, todos los candidatos a regidores tendrían las mismas oportunidades de ser electos en función a su trayectoria política y de su compromiso con la ciudadanía de su comunidad o región.

3. *Vinculación de autoridades electas y electores*

Con el fin de promover la rendición de cuentas de las autoridades electas ante quienes las eligieron, se propone la reelección de legisladores,

miembros de los cuerpos edilicios y otras autoridades electas directamente por el pueblo, con la única excepción del gobernador del estado. De ser considerada esta posibilidad, debería analizarse si lo más conveniente es que la reelección sea indefinida o contenga un término máximo.

4. *Gobierno metropolitano*

Las conurbaciones existentes en el estado exigen una amplia coordinación y colaboración entre las autoridades de los municipios que integran una zona metropolitana para la más efectiva y eficiente provisión de los servicios públicos. La Ley Orgánica Municipal deberá contener los mecanismos mediante los cuales esos objetivos se cumplan, ya sea a través de la creación de un gobierno metropolitano encargado de atender los asuntos que son comunes y que traspasan los límites geopolíticos de los municipios, o bien, a través de la integración de coordinaciones intermunicipales integradas por las autoridades ya existentes en cada municipalidad de la conurbación.

Las anteriores son propuestas que se someten a la discusión. Desde luego, sería motivo de otro trabajo definir los mecanismos para su propuesta legislativa e instrumentación administrativa.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ABERS, Rebecca Neaera, *Inventing Local Democracy: Grassroot Politics in Brazil*, Boulder, Lynne Reinner Publishers, Inc., 2000.
- DIETZ, Henry A., "Rent Seeking, Rent Avoidance, and Informality: An Analysis of Third World Urban Housing", *Texas Papers on Latin America*, Paper núm. 87-07, Austin, University of Texas at Austin, Institute of Latin American Studies, 1987.
- EVANS, Peter, "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy", *World Development*, 24 (6), 1996.
- FOX, Jonathan, "Local Governance and Citizen Participation: Social Capital Formation and Enabling Policy Environments", in Robert H. Wilson and Reid Cramer, *International Workshop on Local Governance*, Austin, The University of Texas at Austin, 1996.
- FUNG, Archon y OLIN WRIGHT, Erik, "Experiments in Empowered Deliberative Democracy: Introduction", Paper Delivered at the Experiments for Deliberative Democracy Conference, 1999.

- INEGI, *Anuario Estadístico. Morelos*, Aguascalientes, México, Instituto de Estadística, Geografía e Informática 1996.
- INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Resultados Preliminares*, Aguascalientes, México, Instituto de Estadística, Geografía e Informática 2000.
- JUDGE, David; STOCKER, Gerry y WOLMAN, Harold, “Urban Politics and Theory: An Introduction”, en JUDGE, David; STOCKER, Gerry y WOLMAN, Harold, *Theories of Urban Politics*, Londres, Thousands Oaks, Nueva Delhi, Sage Publications, 1995.
- MANSBRIDGE, Jane J., “A Deliberative Theory of Interest Representation”, in PETRACCA, Mark P., *The Politics of Interests. Interest Groups Transformed*, Boulder, San Francisco, Oxford, Westview Press, Inc., 1992.
- PETERS, Guy B., *The Future of Governing. Four Emerging Models*. Lawrence, Kansas, The University Press of Kansas, 1996.
- ROBERTS, Bryan, “The Social Context of Citizenship in Latin America”, *International Journal of Urban and regional Research*, 20 (1), 1996.
- STOKER, Gerry, “Regime Theory and Urban Politics”, in JUDGE, David *et al.*, *Theories of Urban Politics*, Londres, Thousands Oaks, Nueva Delhi, Sage Publications, 1995.
- UNAM-IIS, *Los mexicanos de los noventa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, 1996.
- VARGAS, María Isabel y CHÁVEZ, L. Roberto, *Conurbation of Southeastern Metropolitan Cuernavaca, Mexico*, Cambridge, MIT, School of Architecture and Planning, 1977.
- WEISS, Thomas G., “Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges”, *Third World Quarterly*, 21 (5), 2000.
- WILSON, Robert. H., “Understanding Local Governance: An International Perspective”, *Revista de Administração de Empresas*, 40 (2), 2000.
- ZICCARDI, Alicia y SALTALAMACCHIA, Homero R., *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, 1997.

Páginas Web

www.elregional.com.mx
www.ieemorelos.org.mx
www.inegi.gob.mx