

**Martagloria Morales Garza\***

# *Los gobiernos locales y los partidos políticos*<sup>1</sup>

**E**l objetivo del presente artículo es hacer, a partir de los programas presentados en el Premio Gobierno y Gestión Local del CIDE, una radiografía de las prioridades de los gobiernos locales en 2001, 2002 y 2003, mostrando las diferencias entre partidos políticos, así como también entre diferentes tamaños de municipios; todo esto en el contexto de la reflexión en torno a los partidos políticos en México.

*Palabras clave:* gobiernos locales, partidos políticos, municipios.

## *Local Governments and Political Parties*

**T**his paper tries to X-ray, through the programs presented in CIDE's Government and Local Management Award, the local government's priorities in 2001, 2002 and 2003, showing the differences between political parties, and between different size municipalities. All this is done reflecting around political parties in Mexico.

*Keywords:* local governments, political parties, municipality.

## LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA CRISIS DE REPRESENTACIÓN

Uno de los temas centrales en la discusión política actual es el de la fragilidad de los partidos o incluso su crisis frente a los grandes retos que el proceso de construcción de democracia integral supone.

La mayor parte de los autores que han analizado los procesos de cambio político, o como algunos lo llaman las transiciones de gobiernos autoritarios hacia go-

---

\* La maestra Martagloria Morales Garza es profesora-investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Querétaro, Cerro de las Campanas sin número, Centro Histórico, Querétaro, Querétaro, 76010, correo electrónico: garza@uaq.mx.

<sup>1</sup> Artículo recibido el 1 de septiembre de 2004 y aceptado el 12 de febrero de 2005.

biernos democráticos, coinciden en la importancia de los partidos en el proceso de cambio, aunque pocos analizan específicamente sus funciones. Sin embargo, después de los cambios políticos, sobre todo en América Latina, la fragilidad de los cambios, la inestabilidad de los gobiernos y la manifiesta debilidad de las instituciones democráticas (incluso algunos síntomas de retornos autoritarios)<sup>2</sup> han obligado a muchos autores a volver la mirada sobre los partidos y el papel que tuvieron en el proceso del cambio y, en consecuencia, en la debilidad de la instauración democrática.<sup>3</sup>

Joseph Colomer (1998) incluso llega a calificar el proceso de cambio español como una democracia “mediocre y de baja calidad”, en buena medida por las características y el papel que los partidos españoles desempeñaron en la transición democrática, así como por las limitaciones impuestas a la oposición para participar en las negociaciones de la década de 1970 en ese país.

En México, los analistas, que dedicaron buena parte de sus investigaciones al proceso de cambio, tampoco dieron demasiada importancia al papel de los partidos, quizá porque el autoritarismo mexicano tuvo o tiene como característica central el poder excesivo del presidente, y los demás actores políticos, incluidos los partidos, no tuvieron un papel fundamental ni desempeñaron un papel determinante en el proceso de cambio.

Sin embargo, hoy, con la primera alternancia en la presidencia de la República después de 70 años de control de un solo partido de buena parte de los puestos gubernamentales, los partidos muestran su verdadera dimensión: débilmente estructurados, con conflictos internos muy profundos, falta de identidad partidaria y prácticas políticas no democráticas ni en el interior de sus propios partidos ni tampoco hacia el exterior.

Esta debilidad congénita de los partidos políticos en México tiene por supuesto una explicación histórica en términos de Panebianco (1990), cimentada en su

<sup>2</sup> En el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), titulado *La democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, se recuperan los resultados de una encuesta sobre las percepciones ciudadanas donde, entre otros datos, resalta que casi 55% de los entrevistados apoyarían una dictadura si resuelve los problemas económicos.

<sup>3</sup> En algunos casos, los mencionados síntomas de fragilidad de los partidos son interpretados de manera optimista como un cambio en la cultura política de los electores, la cual ha pasado de una noción de la representación política de autorización a una de rendición de cuentas. Véase Enrique Peruzzotti (2004).

modelo originario. Como se deriva del trabajo de Soledad Loaeza (1999), los partidos en México fueron proscritos, aunque no necesariamente de manera jurídica, sino por la vía política-ideológica, pues fueron reducidos a aquellos sectores que no compartían las propuestas de la Revolución mexicana.

A finales de la década de 1970, con la profunda reforma electoral que da inicio al largo proceso de cambio electoral en México, los partidos adquieren legitimidad, pero no logran convertirla en presencia electoral significativa sino hasta finales de la década de 1980 y principios de la de 1990, cuando un conjunto de acontecimientos externos a lo estrictamente electoral aceleran los cambios electorales como vía para sortear una profunda crisis del sistema político mexicano.<sup>4</sup>

De alguna manera, el conjunto de reformas electorales que dieron lugar al cambio que hoy se vive en el país es más el resultado de las iniciativas del propio gobierno que la negociación inteligente de los partidos políticos. En una excelente recuperación e interpretación de este conjunto de reformas, José Woldenberg (2000, 378) propone una periodización que da cuenta de la afirmación anterior:

los cambios electorales precedentes habían sido preventivos, lo mismo en 1977 que en 1986, en ellos, el gobierno y su partido habían llevado la iniciativa y decidido el alcance y el contenido fundamental de esas reformas; durante 1990 y 1991 y en 1993, los cambios tuvieron que ser pactados, convenidos con otro partido político, el Partido Acción Nacional; ambas fueron reformas acordadas de manera bilateral; en 1994, luego del alzamiento en Chiapas, la regla de la inclusión y del consenso se hizo necesaria para adecuar el marco legal, pero para 1996 ya era ineludible.

De esta manera, y por razones imputables al sistema político prevaleciente en México en los últimos 70 años, los partidos políticos actualmente no están a la altura de los retos que les demanda la sociedad. Sólo algunos datos para dar cuenta de

<sup>4</sup> 1994 fue un año catastrófico para el sistema político; el levantamiento indígena zapatista en enero, el asesinato del candidato presidencial del PRI en marzo durante las campañas electorales de ese mismo año y, posteriormente, en septiembre, el asesinato de Francisco Ruiz Massieu, secretario general del PRI. Sin embargo, desde 1986, con la fractura en el interior del PRI de la corriente democrática, se inició un ciclo de competitividad electoral nunca antes visto en el país.

esto. En la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, publicada en 2003, sólo 31% se declaró simpatizante de un partido, y casi la mitad (47.7%) de los entrevistados dijo no confiar nada o casi nada en los partidos políticos.

La crisis de los partidos en México se agudiza por dos elementos: uno externo y otro interno. Por un lado, la crisis de los partidos políticos en términos de su capacidad de representación y agregación de interés se ha visto mermada significativamente, sobre todo a partir del debilitamiento del estado-nación y del poder cada vez mayor de los organismos internacionales en la definición de las políticas públicas.<sup>5</sup>

En relación con los elementos internos, y siguiendo las aportaciones de Peter Mair (1997), parecería que los partidos se están alejando recientemente de la sociedad a la que dicen representar y se acercan más al gobierno con el que gestionan la política pública. Los partidos “cartel”, como los denomina Mair, son la expresión organizativa de la debilidad de la representación política y social que tienen hoy los partidos no sólo en México, sino en el mundo.<sup>6</sup>

En el caso mexicano, lo anterior se agudiza con un cambio fundamental de los electores, posiblemente de cultura política como afirma Perruzzotti,<sup>7</sup> que se manifiesta en un crecimiento de la abstención, en un aumento de los votos cruzados o diferenciados en una misma elección y en la fragilidad de las lealtades partidarias. Para completar el escenario, la regionalización del voto ha permitido el mantenimiento de un esquema de al menos tres partidos, lo que, aunado al marco jurídico en lo relativo a la composición del Congreso, genera dificultades para la formación de mayorías.

Es justamente en este contexto donde resulta muy valioso analizar el comportamiento de los partidos políticos en el ejercicio del gobierno y, particularmente, en el de los gobiernos municipales y valorar las prácticas de gobierno en cuanto mecanismos de representación social que permiten construir identidad partidaria desde los gobiernos locales.

Los textos que recuperan este proceso de cambios desde los municipios hacia el centro son muchos, y todos ellos comparten la sorpresa de que son justamente los espacios locales donde la fragilidad del sistema permite que surja la inconformidad

<sup>5</sup> Cfr. María Marván Laborde (1999).

<sup>6</sup> La crisis de los partidos también ha sido analizada como crisis del modelo de representación; véase en este sentido el artículo de Bernard Manin (1982).

<sup>7</sup> Véase Enrique Perruzzotti (2004).

ciudadana y la gestación del cambio. Para algunos autores esto se debe a que los municipios son el primer contacto de la ciudadanía con el gobierno, el primer nivel, el que se percibe como el más accesible al cambio y también el más cercano a la problemática de la sociedad.

Todo esto convierte a los espacios municipales de gobierno en espacios privilegiados de análisis, por lo que, a pesar de las limitaciones de la base de datos que a continuación se analizará, los resultados y las reflexiones permiten construir una estela del presente y futuro posible de los gobiernos locales en México.

### SOBRE LA BASE DE DATOS DEL PREMIO

El presente artículo tiene como objetivo central destacar, a través del análisis de los programas de los gobiernos municipales presentados al Premio Gobierno y Gestión Local organizado por el CIDE y financiado por la Fundación Ford,<sup>8</sup> el perfil de gobierno de los tres partidos políticos más importantes en México.

Es importante destacar que la base de datos no pretende ser representativa, pues la inscripción al premio es voluntaria y recupera las experiencias de gobiernos municipales que los propios gobernantes quieren resaltar como parte fundamental e innovadora de su gestión.

De hecho, por lo menos hasta 2003<sup>9</sup> no existieron restricciones para que algunos gobiernos municipales presentaran más de una experiencia. En el cuadro 1 se muestra el número de municipios participantes en las tres convocatorias hasta ahora recuperadas, así como el tamaño de los municipios participantes.

Como se observa, existe una clara sobrerrepresentación de municipios rurales y semirurales y los participantes se concentran en los municipios urbanos y particularmente en los metropolitanos.

En el cuadro 2 se puede observar el número de municipios participantes por partido gobernante; de igual manera que en el caso anterior, los niveles de sobrerrepresentación y subrepresentación son significativos.

<sup>8</sup> La base de datos sobre la cual se realiza el trabajo me fue entregada por el CIDE y comprende la totalidad de los proyectos presentados en 2001, 2002 y 2003, y suman en total 1 325 proyectos.

<sup>9</sup> En la convocatoria de 2004 los organizadores del premio tomaron la decisión de restringir a una la experiencia registrada por tema y por municipio.

CUADRO 1. MUNICIPIOS PARTICIPANTES POR TAMAÑO

	<i>Metropolitano</i>		<i>Rural</i>		<i>Semirrural</i>		<i>Urbano chico</i>		<i>Urbano mediano</i>		<i>Total general</i>
		%		%		%		%		%	
2001	22	10.94	5	2.48	63	31.34	72	35.82	48	23.88	201
2002	29	20.42	0		23	16.19	53	37.32	41	28.87	142
2003	29	19.33	12	8.0	21	14.9	46	30.66	55	36.66	150
<b>Total</b>	<b>80</b>	<b>16.22</b>	<b>17</b>	<b>3.44</b>	<b>107</b>	<b>21.70</b>	<b>171</b>	<b>54.68</b>	<b>144</b>	<b>29.20</b>	<b>493</b>

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Premio Gobierno y Gestión Local, 2001, 2002 y 2003, CIDE. La clasificación de los municipios es tomada de INEGI, la cual se define en función de la población (0-2 500 habitantes, municipio rural; 2 501-20 000, semirrural; 20 001-100 000, urbano chico; 100 001-500 000, urbano mediano, y más de 500 000 habitantes, metropolitano).

CUADRO 2. MUNICIPIOS PARTICIPANTES POR PARTIDO POLÍTICO GOBERNANTE

	<i>CDPPN</i>	<i>Coalicción</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>	<i>PRI</i>	<i>PT</i>	<i>PVEM</i>	<i>UYC</i>	<i>Total general</i>
2001		1	53	34	100	1	1	11	201
2002	1	9	57	26	48	1			142
2003	1	1	61	14	57	2	2	12	150
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>11</b>	<b>171</b>	<b>74</b>	<b>205</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>23</b>	<b>493</b>

Fuente: Base de datos del Premio Gobierno y Gestión Local, 2001, 2002 y 2003, CIDE.

Según datos proporcionados por Víctor Alejandro Espinoza (2002), en 2002 los municipios priístas representaban 49% del total, los panistas, 18% del total y los perredistas, 11%, lo cual indica que la base de datos del premio muestra una sobrerrepresentación de los gobiernos municipales panistas (34.68%) y también de los perredistas (15%) y, en sentido inverso, una subrepresentación de los gobiernos priístas (31.58 por ciento).

La sub o sobrerrepresentación por tipos de municipio y de partido en el ámbito local obviamente no es intencional, pues la convocatoria del premio es totalmente abierta y se envía por correo a todos los presidentes municipales del país. Sin embargo, la subrepresentación de los municipios rurales y semirurales podría ex-

plicarse por la percepción que algunas autoridades locales tienen en el sentido de que las innovaciones no se pueden hacer en condiciones de escasez de recursos, condición muy generalizada en este tipo de municipios.<sup>10</sup> Evidentemente, esta percepción es falsa, pues algunas de las innovaciones más interesantes han sido presentadas por municipios de este tipo. Sin embargo, éste puede ser un elemento que explique la subrepresentación de los municipios rurales y semirurales.

Con esto se pretende simplemente dar cuenta de las características de la base de datos y del hecho de que no fue construida con la intención de representar a los partidos políticos gobernantes, ni representar tampoco a los municipios por tamaño ni a las regiones del país.

Esto sin duda limita el análisis de la propia base; sin embargo, es importante destacar que se cuenta con escasa información sistematizada sobre programas de gobiernos municipales y, por este motivo, resulta sumamente atractivo hacer el análisis de esta base de datos y recuperar tanto la información cuantitativa como la cualitativa<sup>11</sup> de lo que pudieran ser las tendencias actuales de los gobiernos municipales por partido político.

Es importante destacar también que el propio CIDE y sus investigadores han publicado no sólo las memorias de los programas inscritos en el premio en las tres convocatorias mencionadas, sino también tres libros que recuperan las 40 experiencias más relevantes de cada uno de los años considerados, así como también un libro en el que se analizan las experiencias de los programas en los tres años.<sup>12</sup> Sin embargo, en ninguno de ellos se ha analizado la relación entre tipo de programas y partidos políticos gobernantes.

---

<sup>10</sup> En 2002 y en 2003, un grupo de profesores investigadores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAQ nos unimos al esfuerzo del CIDE y llevamos personalmente la convocatoria del premio a algunos de los municipios rurales del estado y tuvimos reuniones con los cabildos respectivos, y entre los regidores se manifestó esta percepción.

<sup>11</sup> En realidad, la base de datos proporciona fundamentalmente información cuantitativa, pero, en lo concerniente al objetivo del programa, sus metas, así como los indicadores de éxito de cada uno de los programas, son redactadas por los propios gobiernos y son una fuente interesante de reflexión sobre la percepción de los autores.

<sup>12</sup> Cada año, después de la entrega del Premio Gobierno y Gestión Local, el CIDE ha publicado un libro con una breve ficha de todos los programas presentados y otro libro donde, con un poco más de espacio, se publican las 39 experiencias consideradas por el jurado como más innovadoras y exitosas.

## ¿CÓMO GOBIERNAN LOS PARTIDOS?

Se ha escrito mucho sobre los partidos en México, desde las ya clásicas recuperaciones históricas,<sup>13</sup> hasta los análisis más puntuales sobre los tres más importantes en este momento.<sup>14</sup> También se ha escrito mucho sobre los procesos electorales que han dado lugar a los triunfos de los partidos otrora de oposición; se han hecho esfuerzos muy importantes por analizar, como estudios de caso, los gobiernos y sus políticas, pero sobre todo en los gobiernos estatales de alternancia;<sup>15</sup> sin embargo, poco se ha escrito sobre los perfiles que los partidos imprimen a sus gobiernos en los espacios municipales.

A pesar de lo anterior, la historia de los partidos, los perfiles de sus dirigentes y de sus militantes, aspectos que han sido estudiados en los últimos años en México, son elementos que permiten acercarnos de manera general y quizá teórica al perfil de gobierno esperado de cada uno de los partidos.

Los tres partidos tienen orígenes diferentes, perfiles de militantes y dirigentes distintos y, por tanto, sería de esperar que también tuvieran programas de gobierno diferentes.<sup>16</sup>

El PRI (1929) y el PAN (1940) son los partidos más viejos, mientras que el PRD es un partido de reciente creación (1989). El PRI nace como producto de la Revolución mexicana y con el objetivo de generar un espacio para seleccionar los candidatos a los puestos de gobierno sin la confrontación armada entre las elites políticas regionales.<sup>17</sup>

El origen revolucionario del PRI lo dotó de legitimidad de origen; al mismo tiempo, su carácter incluyente, sobre todo durante los primeros años, le permitió tener un amplio nivel de representación entre los obreros, campesinos y sectores popu-

<sup>13</sup> Cfr. Pablo González Casanova (1986), Octavio Rodríguez Araujo (1989), Vicente Fuentes Díaz (1979) y Jorge Alonso y Sergio Sánchez Díaz (1990).

<sup>14</sup> Soledad Loaeza (1999), Kathleen Bruhn (1997), Francisco Reveles Vásquez (2002 y 2003), Marco Aurelio Sánchez (2001) y Miguel González Compeán (2000).

<sup>15</sup> Un ejemplo sería el libro de Carlos Arriola y Víctor Espinoza (2000), así como los libros coordinados por Lucía Álvarez Enríquez *et al.* (2002) y por Juan Manuel Ramírez Sáiz (1998).

<sup>16</sup> Existe más o menos acuerdo, entre los autores de estos temas, en que las diferencias entre los programas de gobierno de los partidos, sobre todo en el ámbito nacional, han ido disminuyendo, en buena medida porque la autonomía del estado nacional se ha restringido severamente en los últimos años. Cfr. María Marván (1999).

<sup>17</sup> En relación con el origen del PRI, véase Arnaldo Córdova (1972), Alejandra Lajous (1979) y Luis Javier Garrido (1995).

lares; incluso los empresarios, sin representación formal en él, lograron un nivel de interlocución muy favorable dentro del nuevo estado mexicano.<sup>18</sup>

Los gobiernos revolucionarios emanados de este partido fomentaron la modernización económica del país y, por tanto, el perfil de su gobierno se caracterizó por obras de infraestructura y políticas públicas de fomento a la agricultura y a la industria a través de un conjunto de políticas proteccionistas dentro del modelo de sustitución de importaciones impulsado por el estado mexicano. A partir de la década de 1980, los programas de desarrollo rural fueron paulatinamente abandonados y se profundizó en políticas públicas de apoyo al nuevo modelo de desarrollo más centrado en el comercio internacional. Este giro en la política pública deterioró las bases sociales de este partido y de alguna manera rompió el pacto que le dio origen.

Es precisamente en este contexto económico y social donde surge el PRD, primero como un gran frente que apoya la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas (ex priísta) y luego formaliza su registro como partido en 1989.

Dos hechos resultan fundamentales en la formación de este partido. En primer lugar, está integrado por un importante grupo de corrientes de la izquierda mexicana que hasta ese momento no habían logrado integrarse. Por otro lado, articula también lo que se denominó corriente democrática del PRI, encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo, Ifigenia Martínez, todos ellos expulsados del PRI en 1987. Como se deriva de los trabajos de J.F. Prud'homme (1996), su modelo originario condiciona los arreglos institucionales internos y también el peso que las figuras carismáticas internas, y en algunos casos externas al partido, representan en sus triunfos electorales.

El papel personalista de Cárdenas y la concepción de movimiento más que de partido fueron fundamentales en el origen del PRD y, paradójicamente, lo son también en su debilidad institucional actual, pues se ha heredado a los dirigentes de las diferentes corrientes formas de liderazgos personalistas que explican en buena medida el carácter unipersonal de los gobiernos perredistas, como veremos más adelante.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Cfr. José Antonio Crespo (1999).

<sup>19</sup> Cfr. Marco Aurelio Sánchez (2001), K. Bruhn (1993) y J.P. Prud'homme (1996).

Por último, el Partido Acción Nacional<sup>20</sup> es un partido conservador que agrupa a los sectores intelectuales, universitarios y clases medias que sienten que el gobierno del general Cárdenas atentó contra la propiedad privada y la familia. La declaración de principios del partido en su origen, 1939, marca claramente la línea divisoria entre la concepción de la política de los herederos de la Revolución y la de los fundadores de este nuevo partido.

La vinculación existente entre organizaciones religiosas y este instituto político explica en buena medida su éxito electoral en las primeras décadas de su existencia, sobre todo en la zona centro del país, espacio de desarrollo del movimiento sinarquista y cristero en México. A finales de la década de 1970, los empresarios, en un inicio del norte del país, se acogen a este partido para manifestar su desacuerdo con las políticas públicas del estado mexicano de esa época.

Hoy día se dice que en el interior del PAN existen dos grandes corrientes: los panistas originales, profundamente conservadores y con perfil religioso, y los empresarios, también llamados neopanistas, pragmáticos y liberales más que democráticos. A pesar de estas diferencias, el nivel de institucionalización alcanzado por este partido es muy alto;<sup>21</sup> aun así, se puede afirmar que estas diferencias podrían tener una repercusión, aunque no muy significativa, en las políticas generadas en los espacios locales.

Lo esperado, considerando los perfiles de los partidos antes descritos, es que los gobiernos priístas intenten regresar parcialmente a sus orígenes, refuercen las instituciones políticas creadas por el estado mexicano y generen políticas redistributivas, sobre todo con los sectores sociales que lo integran y que, en buena medida, han abandonado sus filas en los espacios electorales.

En cambio, se esperaría que los gobiernos emanados de Acción Nacional, por su origen eminentemente social y recientemente empresarial, tuvieran un énfasis en la administración eficiente, una proclividad a restar importancia al estado en cuanto interventor en la economía y un modelo de acercamiento entre el gobierno y la sociedad, parecido al de proveedor-cliente.

Finalmente, en el caso del PRD, por su origen de izquierda y de crítica al giro

<sup>20</sup> Sobre el origen del PAN, véase Soledad Loaeza (1999).

<sup>21</sup> Cfr. Soledad Loaeza (1999) y Francisco Reveles (2002).

neoliberal que le imprimió el PRI a sus gobiernos desde la década de 1980, seguramente destacará una vigorización del estado de bienestar y políticas públicas de atención a los sectores más vulnerables. Sin embargo, debido a su propio origen y al papel de las corrientes en la integración del partido, así como al énfasis de los candidatos externos como expresión diáfana de su modelo de organización más cercana al movimiento social, también es plausible esperar que los gobiernos de este partido no tengan sello, sino que más bien expresen el sentir de cada candidato electo y su grupo cercano.

Tres elementos se resaltarán en este análisis; por un lado, el tipo de programa o programas que concentran la atención de los gobiernos locales, los cambios ocurridos en las prioridades en los años considerados y sus posibles explicaciones y, en tercer lugar, las diferencias de los programas de gobierno en los tres partidos políticos más importantes de México.

Lo primero que destaca en los tres años analizados es que las clasificaciones que concentran el mayor número de programas cambian. En 2001, los programas de Participación Ciudadana,<sup>22</sup> Infraestructura Municipal y Modernización Administrativa y Financiera<sup>23</sup> son los que concentran más de 40% de los programas.

Para 2002, el énfasis en programas de Participación Ciudadana se reduce sensiblemente, así como también los de Infraestructura Municipal, pero los de Modernización Administrativa se incrementan casi en la misma proporción, y aparecen dos nuevas clasificaciones: Política Social y Desarrollo Económico. Las tres clasificaciones antes mencionadas concentran más de 50% de los proyectos presentados.

Para 2003, persiste la importancia de los programas de Modernización Administrativa y Política Social, pues sólo ellos concentran más de 34% de los programas presentados; se mantiene Desarrollo Económico, aunque con menor peso, y aparece una nueva clasificación relevante, la que se refiere a Ecología.

<sup>22</sup> La disminución de los programas de Participación Ciudadana también se explica parcialmente porque en el primer año se agregaban en este rubro programas que después se definieron con mayor claridad, sobre todo en relación con rendición de cuentas y transparencia. Sin embargo, este tema aparece hasta 2003 y la disminución se presenta desde 2002; por otro lado, este renglón sólo representa 2.51% de los programas presentados, mientras que el de Participación Ciudadana se reduce en más de ocho puntos porcentuales.

<sup>23</sup> Se juntan los programas de Modernización Administrativa y Financiera, pues en los años posteriores, los organizadores del premio así lo hicieron y además porque la similitud entre los proyectos es muy acentuada.

CUADRO 3. PROYECTOS PRESENTADOS POR CLASIFICACIÓN

	2001		2002		2003	
Desarrollo Económico	47	9.63	48	<b>13.41</b>	44	9.19
Ecología	42	8.61	35	9.78	50	<b>10.44</b>
Educación	35	7.17	21	5.87	40	8.35
Infraestructura Municipal	68	<b>13.93</b>	36	<b>10.06</b>	23	4.80
Modernización Administrativa	39	<b>7.99</b>	70	<b>19.55</b>	88	<b>18.37</b>
Modernización Financiera	20	<b>4.10</b>				
Participación Ciudadana	74	<b>15.16</b>	29	8.10	33	6.89
Planeación Urbana	15	3.07			16	3.34
Política Social	30	6.15	63	<b>17.60</b>	77	<b>16.08</b>
Salud Pública	36	7.38	17	4.75	26	5.43
Seguridad Pública	39	7.99	18	5.03	27	5.64
Servicios Públicos	43	8.81	21	5.87	43	8.98
Transparencia					12	2.51
Total general	488	100.00	358	100.00	479	100.00

Fuente: Base de datos del Premio Gobierno y Gestión Local. 2001, 2002, 2003, CIDE.

En síntesis, como se puede observar en el cuadro 3, en los tres años analizados, los programas de Participación Ciudadana pierden importancia, pues en 2001 representaban más de 15% de los programas presentados y en 2003, menos de siete por ciento.

Esto puede tener dos explicaciones. En primer lugar, este tipo de programas, sobre todo los vinculados a las administraciones panistas, fueron, y al parecer siguen siendo, programas sello<sup>24</sup> del PAN; Miércoles Ciudadano o sus réplicas de “sabatones” y domingos en comunidad fueron exitosos incluso en términos electo-

<sup>24</sup> Los programa sello son aquellos a través de los cuales se identifica a un partido. Normalmente son programas que han resultado exitosos y que son copiados por otros gobiernos del mismo partido; el caso por ejemplo de Miércoles Ciudadano, que tiene su origen en el segundo gobierno panista de León, Guanajuato, funciona hoy en muchos municipios, aunque en algunos casos con pequeñas variaciones. Otro programa sello del PAN es el PAC (Programa de Acción Comunitaria), que es un programa para hacer participar a la comunidad en las obras que la propia comunidad considera necesarias, donde el municipio pone un porcentaje de la obra y la comunidad el resto. Este programa también tuvo su origen en León y posteriormente se aplicó en Querétaro.

rales,<sup>25</sup> pero sus efectos son de coyuntura y no de largo aliento. Es decir, su impacto en la ciudadanía no trasciende de un gobierno a otro, pues deja de ser novedad y, sobre todo, la capacidad para dar solución a los problemas planteados por la ciudadanía requiere otros programas asociados, que de hecho los propios gobiernos panistas han desarrollado, como la organización de la ciudadanía por barrios y colonias y los propios Consejos de Participación Ciudadana como una suerte de mecanismos de agregación.

La otra posible explicación, que se deriva parcialmente de la primera, es que este tipo de programas de Participación Ciudadana<sup>26</sup> fueron aplicados por los gobiernos locales como una de sus primeras acciones y, en algunos casos, fueron continuados, pero ya no se podrían considerar programas innovadores y, por tanto, no pudieron participar en el premio.

Sin embargo, lo relevante es que no se han generado innovaciones en este ámbito,<sup>27</sup> fuera de los programas convencionales de participación (Consejos de Participación Ciudadana), en buena medida normados por la Ley de Planeación desde la década de 1980, y los programas de participación individual al estilo de Miércoles Ciudadano, que son más bien oficinas únicas de solución de problemas. Este aspecto resulta relevante si se piensa que la democracia es algo más electoral y que, además, existe una permanente y creciente demanda de la sociedad por participar en el diseño de políticas públicas.

Otro elemento relevante de este primer análisis de la base de datos es que una tercera parte de los municipios que participaron en el primer año del premio lo hicieron nuevamente. Por otro lado, resulta interesante que aunque el número de municipios participantes ha disminuido de 201 a 150 en el último año analizado, el número de proyectos es casi constante, además de que más de 50 municipios han participado por lo menos en dos ocasiones.

Esto puede hacer alusión al interés por el premio, sobre todo en el caso de los municipios rurales y los urbanos medianos, que son los que han aumentado su par-

<sup>25</sup> Cfr. Martagloria Morales Garza y Denise Contreras (1999).

<sup>26</sup> Martagloria Morales Garza y Ana Elisa Díaz Aldret (1997).

<sup>27</sup> La innovación, siguiendo el planteamiento de Enrique Cabrero (coord.) (1995), puede tener cuatro niveles, y es el elemento dinamizador de la gestión pública y, por tanto, la ausencia de innovaciones en un área tan sensible como es la relación entre gobernador y gobernantes, alude directamente a la calidad de la democracia que se está instaurando.

ticipación y la constancia de los municipios metropolitanos, pues el número de estos municipios se ha mantenido en los tres años analizados (cuadro 1).

Otra constante en los tres años es la importancia creciente que tienen en los gobiernos municipales los programas de Modernización Administrativa y Financiera. Como se verá, este tipo de programas son también sello de las gestiones panistas, pero han permeado también a los demás partidos, aunque con algunas diferencias que analizaremos al final de este documento.

Finalmente, lo más sobresaliente del análisis de los programas inscritos en el premio es el incremento de programas de Política Social, Ecología y, en menor medida, los programas de Desarrollo Económico.

Aunque, como veremos más adelante, los programas inscritos en Política Social son fundamentalmente asistenciales, tanto los de Ecología como los de Desarrollo Económico tienen como objetivo la reactivación de la vida económica del municipio, lo cual resulta interesante por dos razones: en primer lugar, porque tradicionalmente estas acciones no habían sido responsabilidad de los gobiernos locales y, en segundo lugar, porque parece haber evidencia en el sentido de que el voto retrospectivo sirve para explicar los triunfos sucesivos de los partidos y que, entre los indicadores que más peso tienen en este tipo de voto, está justamente la percepción de los electores sobre la situación económica antes y después del gobierno.<sup>28</sup>

Así, se puede afirmar que los gobiernos municipales, a través de los programas que se presentan al premio, parecen mostrar preocupación por temas que de alguna manera están más allá de las facultades estrictamente jurídicas y, sobre todo, de las prácticas recurrentes en los gobiernos de este nivel.

Si analizamos con mayor profundidad los proyectos presentados en cada uno de los años por tamaño del municipio, encontramos elementos muy interesantes (cuadros 1, 2 y 3 del anexo).

En 2001 los proyectos se concentraron en general entre Infraestructura Municipal y Participación Ciudadana; sin embargo, si se analizan por tamaño, los resultados tienen algunas variaciones. En los municipios metropolitanos y urbanos medianos, los proyectos de Modernización Administrativa y Financiera concentran 15% de los

---

<sup>28</sup> Yemile Mizrahi (1998) da cuenta de la importancia del desempeño del gobierno en la promoción del desarrollo económico en la percepción de la ciudadanía.

programas, y Servicios Públicos y Seguridad Pública, más de 20%; sin embargo en los urbanos chicos, en los rurales y semirurales, los programas que concentran la atención de los gobiernos participantes son Desarrollo Económico, Ecología e Infraestructura Municipal. Es destacable que en todos los municipios participantes el programa de Participación Ciudadana representa porcentajes muy similares.

El mismo fenómeno sucede en 2002 y 2003 pero más concentrado. Los municipios metropolitanos y los medianos urbanos manifiestan una clara prioridad en los programas de Modernización Administrativa, pero de manera significativa aparecen también en estos municipios los programas de Política Social, programas que no aparecían en 2001 como prioritarios. Por otro lado, los municipios más pequeños siguen concentrados en Infraestructura y en Desarrollo Económico y, en algunos casos, en programas de Política Social.

Esto parece indicar que las prioridades de los gobiernos no son las mismas en función del tamaño de los municipios. Mientras que en los municipios urbanos (metropolitanos y urbanos medianos) la preocupación central de los gobiernos se refiere al uso eficiente de los recursos públicos, la modernización de la administración pública, la seguridad pública y los servicios, en los municipios rurales, los esfuerzos se concentran en infraestructura y desarrollo económico.

Es interesante mostrar cómo, en los municipios metropolitanos, urbanos medianos y chicos, se perfila no sólo la prioridad en programas de Modernización Administrativa, sino también algunos programas de Política Social y Salud Pública, con porcentajes de concentración similares e incluso superiores a los programas de Modernización Administrativa. Esto podría indicar que los problemas derivados del crecimiento de la pobreza y la marginación empiezan a ser atendidos por las nuevas administraciones incluso en este tipo de municipios.

Si analizamos los programas presentados al premio por partido político, encontramos lo siguiente (véanse los cuadros 5, 6 y 7 del anexo).

El PAN es el que tiene un perfil más claro durante los tres años analizados. Los programas de Modernización Administrativa y Financiera son los que ocupan el porcentaje mayor. Participación Ciudadana, que aparece como un programa muy importante en 2001, disminuye claramente su importancia en los dos años siguientes y aparece el programa de Política Social. Los porcentajes de concentración en

estos dos temas son muy similares; incluso en un año, el de Política Social es superior al de Modernización Administrativa.

Mientras que los programas de Modernización Administrativa y los de Participación Ciudadana son programas sello del PAN, es decir programas que caracterizan a la gestión de este partido, los programas de Política Social no sólo no son programa sello, sino que además sorprende que sean desarrollados por gobiernos panistas, pues la concepción dominante de este partido es que el gobierno debe dejar el paternalismo y el asistencialismo para dejar actuar al mercado y sus fuerzas. La aparición de programas de política social parece desmentir esta perspectiva ideológica o mostrar que incluso este partido se ha dado cuenta de la necesidad de apoyar asistencialmente a la población, quizá como un vehículo para el mantenimiento de su base electoral. Esto sin duda es una novedad en este tipo de gestiones.

En el caso de los programas presentados por municipios gobernados por el PRD, éste presenta porcentajes importantes en varios programas y cambia sus prioridades en algunos casos cada año. En 2001, se concentra en Ecología y en Participación Ciudadana, en 2002 en Ecología, Modernización Administrativa y Participación Ciudadana, y en 2003 en Desarrollo Municipal, Política Social y Seguridad Pública. Los datos no muestran prioridades claras en los años analizados, quizá la única excepción sea el caso de la Participación Ciudadana que, aunque disminuyó ligeramente su importancia, se mantiene como relevante en todos los años.

El PRI también presenta porcentajes importantes en varios programas y manifiesta cambios en los tres años considerados; en 2001 se concentra en Infraestructura Municipal y Participación Ciudadana y Desarrollo Económico, en 2002 en Desarrollo Municipal, Infraestructura y Modernización Administrativa, y en 2003, en Ecología y Modernización Administrativa.

Una de las interrogantes más importantes en torno a la interpretación de la información obtenida en la base de datos del Premio Gobierno y Gestión Local es descubrir si existe relación entre los programas presentados y el tamaño del municipio, para determinar si es el tamaño lo que condiciona el tipo de programas o si los programas reflejan un perfil partidario.

Por este motivo, nos dimos a la tarea de aplicar un coeficiente de correlación entre los programas presentados y el tamaño del municipio y, en segundo lugar,

otro ejercicio de correlación entre el tipo de programas por partido. Los resultados, como suele suceder, no son definitivos, pero marcan una tendencia que parece clara.

La relación entre tipo de programas y tamaño de los municipios resulta no significativa en 2001, en 2002 el coeficiente casi alcanza el valor máximo y en 2003 baja la correlación al presentarse sólo como significativa. En este sentido, los resultados no son concluyentes, por lo que sería recomendable aceptar que el tamaño de los municipios es un elemento condicionante para el tipo de proyectos, aunque no es definitivo.

Por otro lado, los resultados de la segunda correlación, es decir, entre partido y tipo de proyecto, también proporcionan información relevante, pues en los tres años considerados la correlación es significativa.

Los resultados de los estadísticos muestran que existe un patrón de comportamiento de programas en función del tamaño de los municipios, pero también los partidos imprimen un sello. Es decir, el tamaño de los municipios parece ser un elemento condicionante de los programas, aunque no definitivo, de tal manera que el partido y el gobernante en turno también son elementos explicativos.

El segundo elemento destacable de las correlaciones estadísticas aplicadas es que sólo en el caso del PAN se puede decir que el partido imprime un sello a sus gobiernos municipales, independientemente de su tamaño. Es decir, en el caso de los municipios gobernados por Acción Nacional, se muestra una alta correlación entre sus programas independientemente del tamaño del municipio.

En el caso del PRI el comportamiento es similar, pero sólo en 2002, cuando la distribución de los programas de sus gobiernos es similar, independientemente del tamaño del municipio; pero este sello partidario se desvanece en 2001 y en 2003.

El PRD no manifiesta ningún sello en ninguno de los tres años analizados, lo cual indica que la distribución de los programas de gobierno no se explica por el partido ni por el tamaño del municipio. Es muy probable que se expliquen por el perfil del candidato o del grupo en el gobierno.

La crisis de los partidos y el nuevo comportamiento electoral, que muestra fragilidad de lealtades y votos que se intercambian, pueden ser explicados parcialmente por la ausencia de programas de gobierno claros en cada uno de los partidos. Si los partidos no imprimen un sello a sus gobiernos, no hay nada que permita a los

electores distinguir entre partidos y, por consiguiente, las decisiones electorales no están asociadas a las propuestas partidarias sino quizá a los perfiles de los candidatos.

En síntesis, para contestar la pregunta inicial de este apartado sobre cómo gobiernan los partidos, la respuesta es diferenciada. Los gobiernos del PAN lo hacen siguiendo las directrices de su partido, por lo menos en lo que corresponde a los programas que consideran importantes; el PRI mostró en 2002 un intento de imponer sello en sus programas, pero no logró consolidar el esfuerzo, pues en 2003 se esfumó; los gobiernos locales del PRD no parecen recibir directrices institucionales y parecen más bien responder a los programas y prioridades de los gobernantes en turno.<sup>29</sup>

Resulta paradójico que, en este nivel de análisis, sea un partido de otrora oposición, el PAN, y no el PRI, el que muestre mayor nivel de institucionalización. La posibilidad de imponer programas sello en los gobiernos de un partido refleja, por un lado, la existencia de un programa de gobierno claro y generalizable a todos los niveles de gobierno y, por el otro, la coherencia en los mandos intermedios del partido y la fuerte relación entre el partido y sus gobernantes.

El comportamiento de los gobiernos del PRD es quizá el más interesante, pues a pesar del importante crecimiento de su presencia electoral en todos los niveles de gobierno, al parecer no tiene un programa de gobierno que pueda ser generalizable a todos los gobiernos de su partido o, teniéndolo, los gobernantes emanados de su partido no lo respetan.<sup>30</sup> Ambas posibilidades reflejan la situación política del PRD: fragilidad electoral, divisiones profundas en su interior y falta de consistencia en sus propuestas de políticas públicas.

#### ANÁLISIS DEL CONTENIDO DE LOS PROGRAMAS PRIORITARIOS POR PARTIDO

Por las conclusiones anteriores, resultaría de interés analizar sólo el contenido de los programas del PAN, pues parece ser el único partido que imprime un sello en sus

<sup>29</sup> Este aspecto se relaciona íntimamente con lo visto antes en relación con el origen del partido, el papel de los candidatos externos y de los liderazgos personalistas que caracterizan a este instituto político.

<sup>30</sup> El PRD en los últimos años ha asumido las candidaturas externas como práctica electoral. Seguramente esto se relaciona con la imposibilidad de imprimir un sello distintivo a sus gobiernos.

gobiernos locales; sin embargo, haremos una rápida revisión de los contenidos de los programas más reiterados en todos los gobiernos por partidos políticos para detectar diferencias y similitudes entre ellos.

En el caso del PAN, tres clasificaciones concentran el mayor número de proyectos: Modernización Administrativa y Financiera, Participación Ciudadana y Política Social. La base de datos sólo contiene, además de la información analizada, un párrafo con el objetivo general del proyecto, los medios para su realización y los indicadores del éxito del proyecto. A partir de esta información, se hará el análisis de los proyectos.

### MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

En términos generales, se puede afirmar que los proyectos de los gobiernos panistas se sustentan en dos ideas fuerza. En primer lugar, la necesidad de agilizar trámites y, de esta manera, mejorar la imagen del gobierno y, por tanto, la relación con los ciudadanos. Los medios que se utilizan en la mayor parte de los proyectos son la automatización, páginas de Internet para realizar trámites y pagos, así como para mantener informada a la sociedad sobre proyectos y programas de gobierno.

La segunda idea fuerza se sustenta en organizar el trabajo de la administración pública de manera que sea capaz de coordinar sus esfuerzos en torno a proyectos y no por áreas funcionales; los mecanismos son la planeación estratégica, la definición de objetivos para cada uno de los empleados en función de estas metas, así como también la definición de criterios de evaluación.

A pesar de la escasa información que contiene la base de datos, a partir de los textos se percibe una clara orientación e influencia de la gerencia pública en los proyectos de Modernización Administrativa presentados por el PAN, lo cual guarda relación con el origen empresarial de muchos de los gobernantes de este partido y, por consiguiente, de la influencia de ciertos enfoques de la administración privada en los asuntos públicos.

## PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los proyectos presentados en esta clasificación tienen un sello claro: Miércoles Ciudadano, “sabatón” o algo similar que significa tener una relación directa entre los ciudadanos y las autoridades; sin embargo, en la mayoría de los proyectos se avanza a otro nivel, a través de propuestas de organización de la sociedad, por ámbitos territoriales, barrios, colonias o localidades, también para mantener una mejor comunicación entre sociedad y gobierno en torno a la obra pública y, sobre todo, para garantizar que las obras comunitarias se realicen con el apoyo de la ciudadanía.

Resulta paradójico que el programa Miércoles Ciudadano, creado e impulsado por los gobiernos panistas, que pretendía una relación directa entre el ciudadano y la autoridad y que fue severamente criticado por algunas organizaciones sociales porque impedía la relación entre las organizaciones y la autoridad, se complementa ahora con mecanismos de *creación* de organizaciones sociales desde el gobierno, para realizar funciones de planeación urbana, así como para organizar la cooperación de las propias organizaciones en la realización de las obras públicas.

De los propios textos escritos por los responsables de los proyectos, se recupera la idea de que es importante y posible organizar a la sociedad para que se conjuguen acciones con el gobierno, a fin de realizar más obra sin contar con mayor presupuesto. De lo anterior se puede concluir, primero, que incluso los panistas han reconocido la importancia de la organización de la sociedad y las ventajas que tiene el que sean organizadas por el propio gobierno, sobre todo en términos de control social y político, y, segundo, la organización de la sociedad permite a los gobiernos panistas trasladar parcialmente las responsabilidades del gobierno a la sociedad.<sup>31</sup>

## POLÍTICA SOCIAL

Los programas de Política Social impulsados por los gobiernos panistas tienen dos ejes fundamentales: por un lado, un carácter asistencial muy claro y, por el otro, una orientación formativa a través de capacitación y educación en valores para mu-

<sup>31</sup> A partir del análisis de seis gobiernos municipales en tres estados de la república (Querétaro, Guanajuato y Aguascalientes), se pudo concluir un comportamiento similar. Cfr. Martagloria Morales Garza (coord.) (2000).

jeros y familias. Como la mayor parte de estos programas dependen del DIF municipal, atienden fundamentalmente a familias, mujeres, niños, jóvenes y ancianos. Son proyectos que se quedarían en el nivel funcional de la innovación, siguiendo la conceptualización de Enrique Cabrero (1995), pues son fácilmente reversibles y, en buena medida, tienen efectos sólo en el corto plazo.

Sin embargo, como se mencionó antes, resulta relevante que, incluso el PAN, a pesar de haber criticado tanto el paternalismo de los gobiernos priístas y el populismo de los gobiernos perredistas, enarbole programas de este corte. Vale la pena resaltar dos elementos: en primer lugar, estos programas surgen en los municipios urbanos metropolitanos y medianos y, en segundo lugar, no parecen ser programas sello.

Las clasificaciones que tienen mayor concentración de proyectos en las gestiones priístas son las de: Infraestructura Municipal, Desarrollo Municipal, Modernización Administrativa y Financiera, Ecología y Participación Ciudadana.

Dos elementos se pueden resaltar del análisis de los objetivos de los programas incluidos en estas clasificaciones: en primer lugar, las diferencias de matiz con los programas similares impulsados por los gobiernos panistas y, en segundo lugar, el énfasis puesto en el desarrollo de programas productivos y de apoyo a productores urbanos y rurales.

Las diferencias con las gestiones panistas son interesantes, sobre todo en las clasificaciones de Modernización Administrativa y Participación Ciudadana. En el primer caso, se hace menos énfasis en la automatización y más en la planeación estratégica y en la creación de consejos de planeación con participación ciudadana. Parecen tener menos influencia de la gerencia pública y muestran un enfoque más político en la resolución de los problemas administrativos. La relación con la ciudadanía parece responder al modelo de organizaciones que prevalece dentro del PRI.

En el caso de los proyectos de Participación Ciudadana, también se muestran diferencias importantes entre los gobiernos panistas y priístas. Las gestiones refuerzan la figura del cabildo con mayor representación ciudadana, lo dotan de más funciones y actualizan los reglamentos, lo que permite al cabildo una mayor apertura y comunicación con la sociedad. En estos programas, los gobiernos priístas parecen recuperar formas de organización existentes: consejos de participación ciudadana, autoridades auxiliares y organizaciones vecinales.

En el ámbito de la Participación Ciudadana, la diferencia entre el modelo panista y el priísta no es superficial. Mientras que el PAN concentra su atención en modelos ciudadanos de participación, el PRI refuerza los modelos de participación colegiada existentes y fortalece y, en algunos casos, reorganiza las autoridades para tener mejor y mayor relación con la sociedad.

A diferencia de las gestiones panistas, los gobiernos del PRI concentran sus proyectos en Infraestructura y Desarrollo Municipal, con una clara visión de apoyar y fomentar el desarrollo económico y generar empleos dentro de las comunidades. El municipio aparece como el gestor, en las instancias federales y estatales, de recursos financieros, así como una instancia de apoyo y de organización de productores pequeños y medianos para la obtención de créditos y el impulso a programas productivos.

El análisis de los proyectos presentados por las administraciones perredistas es mucho más complicado, pues los niveles de concentración son muy bajos y además cambian cada año, por lo que hubo que revisar todos los proyectos presentados por estas administraciones a través de los tres años considerados. A pesar de lo anterior, fue posible encontrar un eje conductor o articulador en este conjunto de programas: la participación ciudadana como un elemento presente en buena parte de los programas presentados, independientemente de su clasificación.

La Participación Ciudadana, a diferencia de los modelos de los otros dos partidos, hace énfasis en la toma de decisiones de los ciudadanos y no sólo en la detección de necesidades u opiniones. El modelo de presupuesto participativo de la Delegación Tlalpan es un claro ejemplo. Sin embargo, los otros proyectos, aunque de menor alcance, tienen el mismo rasgo: hacer que los ciudadanos tomen decisiones. Pero lo realmente relevante no son los programas de Participación Ciudadana como tales, sino que este elemento parece fundamental en todos los programas, los de Ecología, los de Infraestructura Municipal, etc. Quizá se podría afirmar que existe una tendencia de las gestiones perredistas a incrementar los niveles de participación de la ciudadanía, sobre todo en el ámbito de la toma de decisiones.

## CONCLUSIONES

La heterogeneidad cultural, económica y social de los 2 443 municipios del país (incluidas las 16 delegaciones del Distrito Federal) puede ser una buena razón para explicar la falta de programas sello de los partidos en los gobiernos municipales respectivos. Sin embargo, lo mostrado a partir del análisis de la base de datos del Premio Gobierno y Gestión Local parece expresar más bien la falta de programas partidarios de acciones prioritarias en el ámbito municipal que pudieran servir de marco general para la actuación de los gobernantes en los espacios locales.

Esto podría tener explicación en la poca experiencia de los partidos para ser gobierno, considerando que las elecciones son realmente electivas y competitivas desde hace muy poco tiempo, pero encontrar que el Partido Acción Nacional es el partido que más se acerca a esto, aunado al hecho de que la alternancia en los gobiernos municipales es la que más tiempo lleva en México, desmiente esta posible explicación.

La explicación deberá ser buscada en otro ámbito. Los bajos niveles de institucionalización de los partidos, el aumento de las pugnas internas y de las fracturas partidarias, las dificultades para mantenerse en un gobierno de manera consecutiva y los cambios en el comportamiento electoral de los ciudadanos son, sin duda, espacios analíticos donde podría encontrarse la explicación.

Es posible pensar, como hipótesis de trabajos posteriores, que existe una fuerte tensión entre la estructura organizativa de los partidos y las demandas de los ciudadanos en términos de políticas públicas.

Quizá por este motivo, sólo en 210 municipios un partido político diferente al PRI ha gobernado en dos ocasiones y, de estos casos, sólo en 68% de ellos lo ha hecho de manera consecutiva (Lujambio, 2000, 77).

Existe evidencia empírica,<sup>32</sup> aunque todavía no generalizable, de que cada vez un mayor porcentaje de electores, sobre todo en las zonas urbanas, no votan por partidos ni por candidatos, sino por programas de gobierno y a partir de una evaluación de las políticas públicas aplicadas por el gobierno en turno.

---

<sup>32</sup> Cfr. Evaristo Martínez Clemente (2004) y Ana Corette Pérez Arteaga (2004).

Esto nos llevaría a explorar la tesis de que la crisis actual de los partidos, que se expresa como una crisis de organización, es en realidad una crisis en el modelo de representación política. Pues mientras que los partidos ejercen una representación cercana a los modelos parlamentarios del siglo XIX, los ciudadanos exigen una representación similar a la de los partidos de masas, donde la relación entre los representantes electos y la dirección del partido, los militantes y los simpatizantes sea mucho más fuerte (B. Manin, 1992).

Lo mostrado en este ensayo es un elemento más que muestra la crisis de los partidos en términos de su capacidad para gobernar y representar. En muchos sentidos, esta reflexión puede ser la puerta para investigaciones más profundas sobre la actuación de los partidos en los espacios locales.

La ausencia manifiesta, sobre todo en el caso del PRD, de programas de gobierno asociados a las líneas programáticas de cada uno de los partidos no es, sin duda, un camino para el fortalecimiento institucional y electoral de éstos, sino que, por el contrario, favorece el personalismo y refuerza los rasgos carismáticos y autoritarios de los gobernantes en turno.

No obstante, como vimos en el tercer apartado de este artículo, la ausencia de programas sello o de líneas generales de acciones prioritarias en los diferentes partidos, más que explicar la crisis de los partidos, es explicada por el origen y la estructura actual de los partidos políticos.

El modelo originario del PRD, la conformación de su coalición dominante a través de representación proporcional de las corrientes, el estilo de liderazgo personalista y el papel de las candidaturas externas como estrategia de dominio del ambiente explican en buena medida la ausencia de programas que den sello a las gestiones de este instituto político.

Quizá lo relevante sea subrayar que, a pesar de esto, la ideología del partido, aunque difusa, alcanza para dotar a los gobernantes de este partido de una línea genérica de acción, la cual tiene su vértice en la participación ciudadana en la toma de decisiones.

En el caso del PRI, sobre todo en el caso de los municipios rurales y urbanos chicos, mantiene su énfasis tradicional en dotar de infraestructura como elemento central del desarrollo, privilegiar a las organizaciones en los diferentes esquemas de

participación ciudadana, así como en convertir el gobierno local en un agente promotor de programas productivos en las instancias estatal y federal.

El PAN, partido que manifiesta un sello claro en sus programas, muestra a través de sus prioridades una visión eficiente y de corte empresarial, pero donde la preocupación por el desarrollo social de la población vulnerable parece ausente. Esto, sin duda, tiene que ver con el perfil del partido y su origen en términos ideológicos, pero sobre todo con la reciente llegada a este partido de los empresarios.

En síntesis, lo aquí evidenciado da cuenta de los orígenes de los partidos y de sus ideologías y quizá también de los grandes retos de los partidos en el ámbito local. **□**

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez Enríquez, Lucía *et al.* (coords.) (2002), *¿Una ciudad para todos?*, México, UNAM/UAM/Conaculta/INAH.
- Alonso, Jorge y Sergio Sánchez Díaz (1990), *Democracia emergente y partidos políticos*, Cuadernos de la Casa Chata núm. 180, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Arriola, Carlos (1998), *¿Cómo gobierna el PAN?*, México, Noriega.
- Bruhn, Kathleen (1997), *Taking on Goliath. The Emergence of a New Left Party and the Struggle for Democracy in Mexico*, Pensilvania, The Pennsylvania State University.
- Colomer, Joseph M. (1998), *La transición a la democracia, el modelo español*, Barcelona, Colección Argumentos, Anagrama.
- Cabrero Mendoza, Enrique (coord.) (1995), *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE.
- (coord.) (2002), *Innovaciones en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*, México, CIDE/Fundación Ford/Centro Nacional de Desarrollo Municipal/Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal.
- (coord.) (2003), *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa.

- Córdova, Arnaldo (1972), *La formación del poder político en México*, México, Serie Popular, ERA.
- Crespo, José Antonio (1999), "La crisis mundial de los partidos dominantes", *Metapolítica*, vol. 3, núm. 10, México, Centro de Estudios de Política Comparada.
- INEGI y SEGOB (2003), Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, México.
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro (2000), *Cómo gobierna la oposición en México*, México, Colegio de la Frontera Norte/Plaza y Valdés.
- (2002), "Alternancia, gobiernos locales y participación política en México", ponencia presentada en el I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Universidad de Salamanca, España, del 9 al 11 de julio de 2002.
- Fuentes Díaz, Vicente (1979), *Los partidos políticos en México*, México, Altiplano.
- Garrido, Luis Javier (1995), *El Partido de la Revolución Institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, México, Siglo XXI.
- González Casanova, Pablo (1986), *El Estado y los partidos políticos en México*, México, ERA.
- Lajous, Alejandra (1979), *Los orígenes del partido único en México*, México, UNAM.
- Loaeza, Soledad (1999), *El Partido Acción Nacional. La larga marcha 1939-1994*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Lujambio, Alonso (2000), *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano.
- Martínez Clemente, Evaristo (2004), *Alternancia política y voto retrospectivo en el municipio de San Juan del Río Querétaro*, trabajo de investigación presentado para optar por el Diploma de Especialidad en Partidos Políticos y Procesos Electorales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma de Querétaro, Querétaro, México.
- Marván Laborde, María (1999), "Partidos políticos: ¿instituciones necesarias o prescindibles?", *Metapolítica*, vol. 3, núm. 10, México, Centro de Estudios de Política Comparada, abril-junio.
- Mair, Peter (1997), *Party System Change*, Oxford, Clarendon Press.
- Manin, Bernard (1992), "Metamorfosis de la representación", en Mario Dos Santos (coord.), *¿Qué queda de la representación política?*, Buenos Aires, CLACSO (Argentina)/Nueva Imagen.

- Mizrahi, Yemile (1998), "Voto retrospectivo y desempeño gubernamental; las elecciones en el estado de Chihuahua", trabajo presentado en la XXI Conferencia del Latin American Studies Association, septiembre.
- Morales Garza, Martagloria (coord.) (2000), *La participación ciudadana en las nuevas administraciones municipales*, Querétaro, México, Universidad Autónoma de Querétaro.
- Morales Garza, Martagloria y Denise Contreras (1999), "Nuevas formas de participación ciudadana", *Ciudades*, núm. 41, México, enero-marzo.
- Morales Garza, Martagloria y Ana Elisa Díaz Aldret (1997), "Democracia municipal en México", en Rodolfo Vega Hernández y José Arturo Rodríguez Obregón (comps.), *Municipio*, Querétaro, México, FUNDA/IAPQ/AMEINAPE.
- Panbianco, Angelo (1990), *Modelos de partido*, Madrid, Alianza Universidad.
- Peruzzotti, Enrique (2004), "Crisis de representación política y sociedad civil en Argentina", *Política y Gobierno*, vol. XI, núm. 1, México, CIDE, primer semestre.
- Pérez Arteaga, Ana Corette (2004), *¿Cómo vota el electorado en el municipio de Querétaro?*, trabajo de investigación presentado para optar por el Diploma de Especialidad en Partidos Políticos y Procesos Electorales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma de Querétaro, Querétaro, México.
- Prud'homme, J.F. (1996), *El PRD: su vida interna y sus elecciones estratégicas*, Documento de Trabajo núm. 39, División de Estudios Políticos, México, CIDE.
- Rodríguez Araujo, Octavio (1989), *La reforma política y los partidos políticos en México*, México, Siglo XXI.
- Revels Vásquez, Francisco (2002), *Partido Acción Nacional: los signos de la institucionalización*, México, Editorial Gernika/Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel (coord.) (1998), *¿Cómo gobiernan Guadalajara? Demandas ciudadanas y respuestas de los ayuntamientos*, México, Universidad de Guadalajara/Miguel Ángel Porrúa.
- Sánchez, Marco Aurelio (2001), *PRD: el rostro y la máscara. Reporte de la crisis terminal de una elite política*, México, Centro de Estudios de Política Comparada/Centro de Estudios para la Transición Democrática.
- Woldenberg, José, Ricardo Becerra y Pedro Salazar (2000), *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena.

## ANEXO

CUADRO 1. PROYECTOS PRESENTADOS POR TIPO DE MUNICIPIO, 2001

	<i>Metro-politano</i>	<i>Rural</i>	<i>Semi-rural</i>	<i>Urbano chico</i>	<i>Urbano mediano</i>	<i>Total</i>
Desarrollo Municipal	5.20%	0.00%	<b>16.33%</b>	<b>12.90%</b>	8.47%	9.63%
Ecología	5.20%	<b>16.67%</b>	9.18%	<b>13.98%</b>	8.47%	8.61%
Educación	9.83%	0.00%	4.08%	4.30%	8.47%	7.17%
Infraestructura Municipal	<b>10.40%</b>	<b>66.67%</b>	<b>24.49%</b>	<b>13.98%</b>	7.63%	<b>13.93%</b>
Modernización Administrativa	<b>10.40%</b>	0.00%	3.06%	6.45%	<b>10.17%</b>	7.99%
Modernización Financiera	5.78%	0.00%	1.02%	3.23%	5.08%	4.10%
Participación Ciudadana	<b>12.72%</b>	<b>16.67%</b>	<b>16.33%</b>	<b>17.20%</b>	<b>16.10%</b>	<b>15.16%</b>
Planeación Urbana	4.05%	0.00%	1.02%	2.15%	4.24%	3.07%
Política Social	8.67%	0.00%	4.08%	5.38%	5.08%	6.15%
Salud Pública	5.78%	0.00%	<b>12.24%</b>	6.45%	6.78%	7.38%
Seguridad Pública	<b>10.98%</b>	0.00%	2.04%	5.38%	<b>11.02%</b>	7.99%
Servicios Públicos	<b>10.98%</b>	0.00%	6.12%	8.60%	8.47%	8.81%
Total general	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Base de datos del Premio Gobierno y Gestión Local, 2001, CIDE.

CUADRO 2. PROYECTOS PRESENTADOS POR TIPO DE MUNICIPIO, 2002

	<i>Metropolitano</i>	<i>Semirural</i>	<i>Urbano chico</i>	<i>Urbano medio</i>	<i>Total</i>
Conservación Ecológica	8.40%	7.14%	<b>16.25%</b>	7.69%	9.78%
Desarrollo Municipal	6.72%	<b>35.71%</b>	<b>21.25%</b>	9.23%	<b>13.41%</b>
Educación	7.56%	7.14%	5.00%	4.62%	5.87%
Infraestructura Municipal	5.88%	<b>17.86%</b>	<b>17.50%</b>	7.69%	<b>10.06%</b>
Modernización Administrativa	<b>25.21%</b>	3.57%	<b>16.25%</b>	<b>20.00%</b>	<b>19.55%</b>
Participación Ciudadana	5.88%	<b>10.71%</b>	7.50%	<b>10.00%</b>	8.10%
Política Social	<b>27.73%</b>	<b>10.71%</b>	7.50%	<b>16.15%</b>	<b>17.60%</b>
Salud Pública	5.88%	0.00%	0.00%	7.69%	4.75%
Seguridad Pública	2.52%	3.57%	3.75%	8.46%	5.03%
Servicios Públicos	4.20%	3.57%	5.00%	8.46%	5.87%
Total general	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Base de datos del Premio Gobierno y Gestión Local, 2002, CIDE.

CUADRO 3. PROYECTOS PRESENTADOS POR TIPO DE MUNICIPIO, 2003

	<i>Metro-politano</i>	<i>Rural</i>	<i>Semi-rural</i>	<i>Urbano chico</i>	<i>Urbano mediano</i>	<i>Total</i>
Desarrollo Municipal	1.14%	<b>52.38%</b>	<b>17.24%</b>	7.58%	<b>14.29%</b>	8.80%
Ecología	4.57%	<b>28.57%</b>	<b>13.79%</b>	<b>11.62%</b>	<b>11.69%</b>	10.00%
Educación	6.29%	0.00%	3.45%	<b>12.12%</b>	5.19%	8.00%
Estatad	1.14%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.40%
Estatales	4.57%	0.00%	0.00%	5.56%	0.00%	3.80%
Infraestructura Municipal	4.57%	4.76%	<b>20.69%</b>	2.02%	5.19%	4.60%
Modernización Administrativa	<b>26.29%</b>	0.00%	<b>10.34%</b>	<b>17.17%</b>	6.49%	<b>17.60%</b>
Participación Ciudadana	5.71%	0.00%	3.45%	8.59%	6.49%	6.60%
Planeación	4.57%	0.00%	0.00%	3.03%	2.60%	3.20%
Política Social	<b>20.00%</b>	0.00%	6.90%	<b>13.13%</b>	<b>18.18%</b>	<b>15.40%</b>
Salud Pública	2.29%	9.52%	3.45%	3.54%	<b>15.58%</b>	5.20%
Seguridad Pública	6.86%	0.00%	6.90%	5.05%	3.90%	5.40%
Servicios Públicos	<b>10.29%</b>	4.76%	6.90%	8.59%	6.49%	8.60%
Transparencia	1.71%	0.00%	6.90%	2.02%	3.90%	2.40%
Total general	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Base de datos del Premio Gobierno y Gestión Local, 2003, CIDE.

CUADRO 4. PROGRAMAS PRESENTADOS POR PARTIDO POLÍTICO GOBERNANTE, 2001

	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>	<i>PRI</i>	<i>Total general</i>
Desarrollo Económico	6.52%	<b>12.50%</b>	<b>12.22%</b>	9.63%
Ecología	5.65%	<b>16.07%</b>	<b>10.56%</b>	8.61%
Educación	8.70%	7.14%	5.00%	7.17%
Infraestructura Municipal	9.57%	<b>10.71%</b>	<b>20.00%</b>	<b>13.93%</b>
Modernización Administrativa	<b>11.74%</b>	7.14%	2.78%	7.99%
Modernización Financiera	3.91%	7.14%	3.89%	4.10%
Participación Ciudadana	<b>16.09%</b>	<b>16.07%</b>	<b>13.33%</b>	<b>15.16%</b>
Planeación Urbana	3.04%	0.00%	3.33%	3.07%
Política Social	8.70%	0.00%	5.56%	6.15%
Salud Pública	6.09%	7.14%	9.44%	7.38%
Seguridad Pública	10.00%	5.36%	7.22%	7.99%
Servicios Públicos	10.00%	10.71%	6.67%	8.81%
Total general	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Base de datos del Premio Gobierno y Gestión Local, 2001, CIDE.

CUADRO 5. PROGRAMAS PRESENTADOS POR PARTIDO POLÍTICO GOBERNANTE, 2002

	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>	<i>PRI</i>	<i>Total</i>
Ecología	8.33%	<b>14.63%</b>	<b>13.10%</b>	9.78%
Desarrollo Municipal	9.31%	7.32%	<b>20.24%</b>	<b>13.41%</b>
Educación	5.39%	7.32%	4.76%	5.87%
Infraestructura Municipal	5.39%	9.76%	<b>20.24%</b>	10.06%
Modernización Administrativa	<b>20.59%</b>	<b>21.95%</b>	<b>16.67%</b>	<b>19.55%</b>
Participación Ciudadana	8.82%	<b>14.63%</b>	4.76%	8.10%
Política Social	<b>23.04%</b>	4.88%	<b>14.29%</b>	<b>17.60%</b>
Salud Pública	6.37%	4.88%	2.38%	4.75%
Seguridad Pública	5.88%	7.32%	2.38%	5.03%
Servicios Públicos	6.86%	7.32%	1.19%	5.87%
Total general	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Base de datos del Premio Gobierno y Gestión Local, 2002, CIDE.

CUADRO 6. PROGRAMAS PRESENTADOS POR PARTIDO POLÍTICO GOBERNANTE, 2003

	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>	<i>PRI</i>	<i>Total</i>
Desarrollo Municipal	4.15%	<b>16.67%</b>	8.89%	8.80%
Ecología	6.92%	4.17%	<b>15.56%</b>	10.00%
Educación	8.65%	<b>12.50%</b>	7.41%	8.00%
Estatal	0.69%	0.00%	0.00%	0.40%
Estatales	3.11%	0.00%	5.19%	3.80%
Infraestructura Municipal	4.15%	0.00%	7.41%	4.60%
Modernización Administrativa	<b>21.11%</b>	4.17%	<b>13.33%</b>	<b>17.60%</b>
Participación Ciudadana	6.57%	<b>12.50%</b>	5.19%	6.60%
Planeación	3.81%	4.17%	2.22%	3.20%
Política Social	<b>19.38%</b>	<b>16.67%</b>	9.63%	<b>15.40%</b>
Salud Pública	4.15%	4.17%	7.41%	5.20%
Seguridad Pública	4.50%	<b>16.67%</b>	7.41%	5.40%
Servicios Públicos	<b>10.38%</b>	4.17%	8.89%	8.60%
Transparencia	2.42%	4.17%	1.48%	2.40%
Total general	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Base de datos del Premio Gobierno y Gestión Local, 2003, CIDE.