

# INVESTIGACIÓN

# Gobiernos municipales y participación ciudadana: los actores en el cambio democrático de México

Beatriz Rodríguez Villafuerte<sup>1</sup>

**RESUMEN:** Este artículo presenta los resultados de una investigación cuyo objetivo fue estudiar a los gobiernos municipales y la participación ciudadana como los actores fundamentales del cambio político en México. Se hace referencia a actores políticos que participaron a través de un partido, en este caso el Partido Acción Nacional, así como a instituciones como los gobiernos municipales, los cuales asumen en la transición un papel cuyas características los convierten en actores centrales de este proceso. Este trabajo presenta algunos resultados de una aproximación al gobierno municipal en el ayuntamiento de Córdoba, en el estado de Veracruz, y señala algunos de los rasgos de la gestión panista 1994-2004.

**ABSTRACT:** This article presents the results of a study designed to examine municipal governments and the civic participation of the key actors of political change in Mexico. It refers to political actors that participated through a party, in this case the National Action Party, and institutions such as municipal governments, which played a role during the transition that made them central actors in this process. This study presents some results of an analysis of the municipal government in the town hall of Cordoba, in the state of Veracruz, and highlights some of the features of the 1994-2004 PAN administration.

*Palabras clave:* gobiernos municipales, participación ciudadana, transición democrática, gestión municipal, actores políticos, alternancia, oposición.

*Key Words:* Municipal governments, civic participation, democratic transition, municipal management, political actors, power switching, opposition

<sup>1</sup> Doctora por la Universidad Autónoma de Madrid, investigadora de la Universidad Veracruzana, campus Córdoba.

## 1. INTRODUCCIÓN

Los resultados de las elecciones del 2 de julio de 2000 no sólo cambiaron la composición del poder político en México, también modificaron de manera radical el curso del debate sobre la transición mexicana a la democracia. En un extremo estuvieron quienes, al ver los resultados que mostraban que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) no obtendría la presidencia de la república, daban por concluida la transición y buscaban nuevos temas de estudio.<sup>2</sup> En el otro extremo, se anunciaba que la transición apenas había comenzado, mientras se preparaban las herramientas teóricas y políticas para encauzarla.<sup>3</sup> Ambas posiciones utilizan los modelos que la ciencia política comparada ha creado en las últimas décadas.

Las principales características del camino recorrido por México en su transición hacia la democracia nos hablan de una transición *votada*, que se ha centrado fundamentalmente en el proceso electoral, soportada, en consecuencia, por la reforma política que tuvo lugar en 1977. Ésta abrió los espacios para la participación de nuevos actores que se incorporaron en actividades que antes desconocían. El proceso de transición, entonces, ha supuesto, por un lado, elecciones cada

<sup>2</sup> Como bien lo señala Merino (2003), los defensores de esta visión han puesto el acento en dos argumentos: primero, en el límite de la democracia procedimental acotada especialmente a los procesos electorales; y segundo, en el paso del singular al plural en la conformación de los distintos órganos de elección popular en el país. A su favor tienen, además, el arsenal teórico erigido desde los años setenta por los politólogos que construyeron el concepto mismo de transición a la democracia.

<sup>3</sup> En este caso, quienes sostienen esta tesis han adoptado una visión que destaca a las instituciones políticas y privilegia la idea del régimen democrático, no sólo desde el punto de vista electoral, sino como la necesidad de que los valores, las normas y las estructuras de autoridad se enlacen bajo la misma coherencia democrática.

vez más limpias, y un poder compartido entre los múltiples partidos que han nacido.

La reforma electoral abrió las puertas a la participación de un amplio abanico de grupos de todas las tendencias, ideologías y sectores. Ante los ojos de la enorme mayoría de fuerzas políticas se fue acreditando la arena electoral como el territorio privilegiado y legítimo de la disputa política, en particular en los estados y municipios del país. En este contexto, las elecciones locales adquirieron una importancia decisiva para el rumbo de la transición.

México es, desde 1988, el escenario en donde a partir de una mayor presencia de la sociedad civil y de la apertura de nuevas opciones electorales, los ciudadanos se involucran en actividades políticas y participan de manera importante en los procesos de construcción del cambio democrático. Durante más de 70 años, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) tuvo asegurado el triunfo en el país, y desde luego el estado de Veracruz no era la excepción. En las elecciones de 1988 se marcó un hito en el comportamiento del electorado veracruzano y surgieron *nuevos actores políticos* que desplegaron una participación ciudadana que antes desconocían.

Estos nuevos actores<sup>4</sup> en la escena local, muchos de ellos sin antecedentes de participación política, cambiaron la forma tradicional de reclutamiento de los grupos en el poder, se modificaron las credenciales para aspirar a un cargo, a un puesto de elección popular, y ahora más ciudadanos de muy distinta extracción social y sin antecedentes de militancia partidista o de actividad pública aparecen en la arena política.

<sup>4</sup> Cuando aludo a los nuevos actores políticos, me refiero a los actores con cargos de elección popular, que representan a ciertos sectores de las clases medias y proceden básicamente del sector comercial, aun del pequeño comercio y del sector empresarial, pero casi todos ellos están vinculados a la iniciativa privada y sin antecedentes de militancia política previa.

Son individuos<sup>5</sup> que se oponen a mantener el régimen prevaliente, buscan nuevos espacios en dónde participar y logran obtener el gobierno de las administraciones municipales como resultado de los procesos electorales ocurridos en los años noventa.

El proceso de democratización que vive México se explica también a partir de las acciones que el propio sistema impulsó para lograr su legitimación, al abrir espacios para una mayor participación de la oposición. En cierto momento hubo un factor que aceleró ese proceso a través de la participación de ciertos actores sociales que se involucraron en el proceso político y consiguieron movilizar al electorado a su favor. Decidieron participar y ganaron para un partido de oposición (en este caso el PAN) un número importante de gobiernos municipales y, con ello, influyeron para que el proceso democratizador se acelerara, primero en los espacios locales, después en los gobiernos estatales, hasta llegar, en el año 2000, a la presidencia de la república. En un primer momento, las incursiones exitosas de triunfos de la oposición, a través de partidos diferentes al PRI, se dieron en los gobiernos locales. La presente investigación se refiere a estos actores, que bajo el cobijo del Partido Acción Nacional gobiernan en diferentes municipios del estado de Veracruz.

Si bien un escenario más plural, en términos de la transformación y adaptación de los partidos políticos, abrió el espacio para los nuevos actores y su participación, existen otros factores que es necesario estudiar para conocer en qué circunstancias y con qué características se dio su incorpo-

ración. Cómo y por qué *partidos y ciudadanos* se incorporaron a una participación y acción política y ciudadana.

Entre los partidos de oposición que cobraron mayor vigor y presencia en la escena electoral nacional, y en particular la estatal, encontramos al Partido Acción Nacional, el cual ha desempeñado un papel importante en este proceso de transición en el estado de Veracruz. En 1994, de 59 municipios ganados por la oposición, 19 fueron panistas; en 1997, de 107 triunfos para la oposición en las elecciones municipales, el PAN obtuvo 39, para el 2000, los panistas avanzaron y obtuvieron 44 de los 95 municipios en manos de la oposición.

Los resultados de las elecciones de septiembre de 2004<sup>6</sup> arrojaron aún más elementos para el análisis: en el proceso electoral para elegir gobernador, alcaldes y diputados locales, el PRI pasó de gobernar 115 ayuntamientos, a obtener el triunfo en solamente 70, mientras que Acción Nacional aumentó de 44 a 89. El PRI (Coalición Alianza Fidelidad por Veracruz) obtuvo por una diferencia de aproximadamente 21 000 votos la gobernatura del estado, ante las impugnaciones hechas por los aspirantes del PAN y de la Coalición Unidos por Veracruz.

Durante el periodo 2001-2004, el Partido Acción Nacional gobernó a una población de 1 961 640 veracruzanos; en ciudades como Veracruz y Boca del Río, en una conurbación con más de 500 000 habitantes, Córdoba, Tuxpan y Martínez de la Torre, con más de 120 000 cada uno, Tantoyuca y Pánuco con más de 90 000 habitantes.

En el caso de Córdoba, encontramos que la participación de un grupo importante de ciudadanos de clase

<sup>5</sup> En el caso de Veracruz, estos nuevos actores no habían tenido un acercamiento previo a procesos ciudadanos, ni todos tenían experiencias de participación antes de hacerlo políticamente.

<sup>6</sup> Instituto Electoral Veracruzano. Cómputos Municipales de la Elección de Ayuntamientos. Proceso Electoral Veracruz 2004. <<http://www.iev.org.mx/resultadoselec/Aytos2004.htm>>.

media y alta, en una nueva forma de acción política al frente del ayuntamiento, confirió características particulares al proceso. Las situaciones de cambio político se vincularon entonces a la incorporación de nuevos actores políticos, al establecimiento de reglas del juego diferentes a las del periodo anterior, y por tanto la acción del gobierno adquirió nuevos matices.

Una buena parte de los estudiosos de la transición mexicana sostienen que es precisamente en los espacios locales en donde se inicia este proceso de transición y alternancia, de ahí que los gobiernos municipales y la participación ciudadana se convierten en los actores fundamentales del cambio político en México. Ninguno es un actor desconocido, ninguno es una creación reciente de la ingeniería política, para decirlo en palabras de Giovanni Sartori, pero son nuevos en el sentido de haber empezado a ocupar un terreno en la escena política nacional que antes no tuvieron (Merino, 2003).

Existe una multitud de elementos para explicar el camino y entender las claves del proceso democratizador en México; esta investigación se limitó a estudiar a los actores locales que en estos momentos de la vida política de México, y que como resultado de ese proceso, desempeñan un papel muy importante en los gobiernos municipales del estado de Veracruz.

## 2. LA FORMACIÓN DE LAS ELITES LOCALES

Es desde los espacios locales y sus actores, desde los gobiernos municipales y estatales, en donde se inicia el proceso de transición. Este largo proceso ha tenido múltiples actores en el plano regional, en este caso particular, interesa destacar la participación de los empresarios, sobre todo los medianos y pequeños, que en diversas regiones del país encabezan la

lucha contra el fraude y la corrupción. Esa oposición, que crece y se manifiesta, en algunos casos aglutina a las *elites locales* que buscan romper con las inercias del pasado. Fueron varios los factores que motivaron esta participación empresarial, y en algunos episodios el Partido Acción Nacional tuvo un papel protagónico que nos permitirá entender posteriormente el aumento de sus triunfos en todo el país y explica el proceso que llevó al PAN en Veracruz a convertirse en la segunda fuerza de oposición, y en las elecciones del 2004 lo condujo a aumentar considerablemente el número de alcaldías y a disputar al PRI la candidatura al gobierno del estado en una de las elecciones más concurridas de la historia electoral de Veracruz.

Podemos afirmar con Loaeza (1999:354), que hasta antes de la expropiación bancaria, las relaciones entre el Estado y los empresarios se desarrollaban en forma directa, por vínculos personales o mediante las organizaciones gremiales. Sólo en situaciones de crisis los grandes empresarios habían recurrido a la política partidista, con el único objeto de presionar a las autoridades gubernamentales. Una vez alcanzado el objetivo perseguido, cualquiera que éste fuera, dejaban nuevamente la política en manos del Estado y del PRI. Y aun cuando todo sugiere que el patrón de las relaciones entre los grandes empresarios y el Estado no se modificó, uno de los principales rasgos de la politización del empresariado en la década de los ochenta es que sus protagonistas más connotados fueron los medianos y pequeños empresarios. Entonces lo que cambió fueron los actores de la movilización y los medios políticos de los que echaron mano. Recurrieron a la política partidista, entre otras razones, porque buscaban rehuir los arreglos entre las cúpulas empresariales y el gobierno.

Es importante destacar que esa politización empresarial fue un fenómeno que se manifestó sobre todo en los estados

de la república, en gran medida como resultado del proceso de descentralización que tuvo lugar en esa década. Esta particularidad explica que la movilización de los empresarios haya sido efectiva, a pesar de no haber sido un movimiento nacional. Su fuerza derivaba del hecho de que la crisis económica acentuó la proyección de alianzas reales en el país.

La competitividad electoral de las regiones en los años ochenta estuvo asociada a la redefinición de la participación política de las elites regionales en la coalición gubernamental nacional a partir de la expropiación bancaria. La contraparte de este rasgo modernizador fue el alto abstencionismo y el control político de los procesos por parte de diversas autoridades; competencia fuerte, pero participación ciudadana baja significa que quienes compiten en los procesos electorales son, ante todo, las elites políticas regionales.

La presencia de Acción Nacional en Córdoba debe entenderse, como bien señala Barrera Bassols (1994), a partir de un parámetro nacional de ascenso de ese partido en un conjunto cada vez más numeroso de ayuntamientos mexicanos, en particular de ciudades medias desde 1991. Después de diez años parece haberse dado un cambio entre esos sectores empresariales locales; antes constituían grupos de ciudadanos de buena voluntad, con un desconocimiento enorme del sistema político, de la gobernabilidad y de las tareas de Estado. Actualmente, algunos miembros de esos grupos han pasado por un proceso de aprendizaje, están más informados y buscan cumplir de manera responsable con la tarea de gobernar. Sin embargo, no puede aplicarse a todos los panistas que accedieron a cargos en el ayuntamiento de Córdoba, ni pueden presentarse como un grupo que haya sabido aprovechar esos diez años en el poder.

La realidad política contemporánea reclama nuevos enfoques para comprender el papel que desempeñan los

actores y cuadros políticos que emergen en la esfera local. Me aventuro a afirmar que tal vez sea necesaria una nueva categoría para definir a estos actores sociales que no responden totalmente a las categorías dicotómicas de administradores o gobernantes, de políticos o burócratas, sino que vienen a ser una combinación de ambos. El fenómeno de hibridación (Alba, 1994:6) o *beemtenherrchaft* de Weber.

En este recorrido se advierten las múltiples facetas que puede tener la alternancia, al describir los programas y acciones que la oposición puso en práctica en esos primeros años al frente de los ayuntamientos veracruzanos, buscando establecer una diferencia con las administraciones anteriores. Para el caso de Córdoba, constatamos muchos de los cambios que tuvieron lugar durante los dos trienios y el cuatrienio analizados; pudimos identificar cierto tipo de conductas y actitudes políticas y un estilo particular de gestión local que estos partidos impulsaron desde las ciudades medias que gobernaron.

A lo largo de esos diez años, si bien se apreció un proceso de modificaciones interesante en la gestión municipal en Córdoba, no se produjo una consolidación de esa experiencia ni un aprendizaje del ejercicio del poder y la gestión pública. Fueron varios los factores que llevaron a que ese largo periodo de gobierno de un partido de oposición no "cristalizara" finalmente en un proyecto sólido que realmente dejara sentadas las bases y concretara acciones tendientes a un cambio. No se logró consolidar en la acción todo aquello que en la propuesta original se había planteado.

Debemos considerar con sumo cuidado algunas de las implicaciones de esta participación plural, la cual abre espacios a sectores diversos de nuestra sociedad local, incluso a aquellos sin ninguna ideología política, y que sin embargo ahora se encuentran al frente de los ayuntamientos y de los partidos políticos. La apertura de los espacios públicos y de

los asuntos de gobierno que caracterizan la transición democrática del país permite descubrir para la sociedad temas que hasta hace poco eran materia exclusiva de la elite política y de su cuerpo de funcionarios (Guillén, 1996).

El estudio que hemos realizado de los diversos aspectos de la gestión municipal en Córdoba nos muestra que se han operado ciertos cambios en el gobierno local. Éstos pudieron observarse a través de algunos indicadores que nos hablan de una mayor preparación y profesionalización de los servidores públicos municipales, así como de un conocimiento más preciso de las leyes, normas y reglamentos que rigen la vida municipal.

No obstante, las esperanzas que este cambio produjo respecto del primer ayuntamiento fueron muy grandes, y al no haber antecedentes de un gobierno panista en ningún municipio del estado de Veracruz, se crearon falsas expectativas que posteriormente afectaron su desempeño. Si bien la intención en todo momento fue desarrollar un programa y generar proyectos diferentes a los realizados por administraciones anteriores, se enfrentaron a una estructura de intereses y relaciones locales, regionales, estatales e incluso nacionales, cuya dinámica fue difícil romper y transformar en diez años.

Concluimos que los actores sociales en el nivel local desarrollaban su acción en un ámbito muy diferente al de la arena política en la que se involucraron, y en la que posteriormente participaron y gobernaron. Ello los convirtió en actores políticos que con diferentes intereses intervinieron en la solución de problemas *públicos*. Abandonaron la esfera *privada* (comercio, empresa, industria) para innovar y trabajar en la vida pública, pero llevando consigo los principios, esquemas, modelos e instrumentos que conocían para

encabezar sus empresas y negocios y los pusieron en práctica en la gestión municipal.

Es importante destacar que si bien hay factores internacionales, directos e indirectos, que pueden afectar el curso seguido durante un periodo de transición, los principales participantes y las influencias predominantes provienen siempre de la propia nación (O'Donnell, *et al.*, 1994). Ello pone de manifiesto la importancia de las instituciones como el municipio y el gobierno local, así como de los foros y procedimientos de mediación que contribuyen a volver legítimas y confiables las reglas del discurso político en un periodo de cambio. Ilustran el papel vital del *liderazgo*, y el discernimiento político y el papel que cumplen ciertos *individuos* en procesos históricos complejos.

### 3. LOS ACTORES EN LA ESFERA POLÍTICA LOCAL

El análisis de la trayectoria de los actores que a través de una *participación convencional* encabezaron una oposición en el nivel local es relevante en la medida en que dan cuenta de cómo en un principio se trató de una movilización de carácter más popular (con personajes como el tendero, el abarrotero, el maestro, el médico), para más adelante modificar los términos y la composición de estos grupos.

Pareció existir una *estrategia* definida por el Partido Acción Nacional *desde el centro*, desde sus elites y cuadros dirigentes para provocar explícitamente la participación de ciertos sectores de la población y promover el reclutamiento de estos grupos en particular. Aunque debemos tener presente en estos grupos el factor de desencanto y descontento provocado por la crisis económica. En el análisis de los nuevos actores en la arena política de Veracruz se presentan dos situaciones:

por un lado, hubo una intención explícita del PAN para “elegir” a personajes de la vida local con un perfil específico que sigue el mismo patrón en otros municipios del país en donde ha ganado el Partido Acción Nacional. Pero, al mismo tiempo, es necesario destacar que su participación se apoyó en la existencia de unas bases partidistas con otras características, más populares, con una trayectoria de lucha de muchos años, que trabajaron para abrir los espacios cuando la oposición era perseguida y las condiciones eran más difíciles. Posteriormente, esas bases, formadas por los panistas fundadores, fueron sustituidas por los *neopanistas*,<sup>7</sup> quienes ingresaron de manera más reciente a la militancia de Acción Nacional y adquirieron posiciones local y regionalmente estratégicas dentro del partido.

Conocer la *participación* de las *clases medias*, de individuos y personajes que pertenecen al sector comercial y empresarial, a la iniciativa privada, aporta elementos para entender mejor los motivos de su participación, las modalidades que ésta asume y las consecuencias de su incursión en los gobiernos locales. Al mismo tiempo, nos permite identificar las *características y matices de una nueva participación ciudadana* y cuáles son las

<sup>7</sup> Este término se generalizó a partir de la crisis de 1975, y describía a la nueva corriente dentro del partido que surgió como reacción al populismo. El PAN vivió en los años ochenta, particularmente a partir de 1988, una afluencia de militantes de diversas organizaciones cívicas y empresariales que alteraron la vieja correlación interna de fuerzas. Grupos como Desarrollo Humano Integral y Acción Ciudadana o la Asociación Cívica Femenina, que originalmente se integraron a la política electoral apoyando la campaña de Manuel J. Clouthier, se sumaron de forma casi automática al PAN, al lado de personalidades que habían militado en la extrema derecha o en los grupos conservadores de la sociedad mexicana, como la Unión Nacional de Padres de Familia. Entonces se popularizó el término *neopanista* que se utilizó para describir a los recién llegados —la mayoría de ellos politizados en las cámaras empresariales, ya porque las dirigieron o porque eran funcionarios o empleados en ellas— que mostraron un abierto desdén por la doctrina partidista, y por la reflexión política y, por el contrario, se ufanaban de no ser políticos o no saber de política, y sustituyeron las ideas por la mercadotecnia.

calificaciones y habilidades de estos *nuevos agentes* que ahora tienen acceso al poder a través del Partido Acción Nacional. Identificamos también las fuentes y formas de reclutamiento político que durante muchos años privilegiaron ciertas credenciales y perfiles para acceder al poder. Ahora han cambiado y hay elementos específicos que están jugando como variables determinantes de su participación, como serían: la pertenencia a una clase social determinada, la escolaridad, la edad, la ocupación, los antecedentes de participación en política o actividades afines, la militancia en otros partidos, el interés por la política, las razones de su participación, sus motivaciones, etcétera.

El PAN jugó un papel importante en el estado de Veracruz al abrir y encauzar los espacios para recibir la inconformidad y oposición ciudadana de ciertos sectores y grupos de la sociedad que encontraron en este partido un eco a sus demandas y desafecciones, y a través de él manifestaron su intención de buscar un cambio. El PAN recibió y arropó esa *participación convencional*, al tiempo que la movilización de ciertos grupos de ciudadanos encontró eco en Acción Nacional, sin ser necesariamente militantes, o sin haber adoptado la ideología del partido. Tan sólo por el hecho de ser “simpatizantes” el PAN los aceptó y abanderó como sus candidatos.

La participación de estos nuevos actores es uno de los elementos clave que explica la transición a la democracia en México, de ahí la relevancia de estos nuevos actores sociales y su presencia en los gobiernos locales de Veracruz, así como las características de su participación y las decisiones que tomaron como municipios de oposición. Sin perder de vista que esta participación se ubica en el contexto de un partido calificado durante mucho tiempo como oposición leal, pero que a partir de 1982 modificó y endureció su posición, dando paso a esa transición que se inició desde los espacios locales.

#### 4. CAMBIOS Y TRANSFORMACIONES EN EL ESTADO DE VERACRUZ. LA TRANSICIÓN QUE EMPEZÓ DESDE LO LOCAL

El Estado de Veracruz era considerado como el venero de importantes hombres y mujeres del sistema, cuna de varios presidentes, asiento de una de las burocracias políticas más experimentadas; no obstante, en años recientes, el sistema de partidos en el estado se modificó y el tejido sociopolítico, conformado por corporaciones y votos cautivos, se desmembró (Amezcuca, 1994).

En torno al estado de Veracruz existía un mito, en el sentido de que era una de las reservas electorales del Partido Revolucionario Institucional. Sin embargo, a partir de 1988, el estado comenzó a moverse cada vez más hacia el espacio geopolítico en el que la competencia partidista desarticuló el predominio electoral priísta. Las tensiones políticas presentes desde entonces preludiaban la implantación de una intensa competencia electoral. En esa tesitura, las elecciones a gobernador de 1992, “quizá fueron las últimas de baja competencia electoral en Veracruz y en las que la representación política haya sido decidida en terrenos extraelectorales” (Loyola y Martínez, 1997:132).

Las elecciones en las que fue electo el gobernador Patricio Chirinos posiblemente fueron las últimas en realizarse bajo las formas tradicionales del régimen político, entendiéndose por ello que la decisión de quién era el candidato por el Revolucionario Institucional se tomaba desde el centro, el Ejecutivo Federal tenía la última palabra, los caminos para lograr la ambicionada candidatura eran la administración pública federal o los corrillos políticos del centro, la militancia local no tenía peso significativo a la hora de las decisiones y se sometía a la voluntad presidencial y, por último, que la oposición no tenía

la fuerza necesaria para influir en la reglamentación y la supervisión del proceso electoral ni para ser tomada en cuenta por el candidato oficial (Loyola y Martínez, 1997:133).

La elección a gobernador del 5 de septiembre de 2004 fue probablemente una de las más reñidas y competidas en la historia político-electoral de Veracruz. Ante las impugnaciones de las otras dos coaliciones que participaron en la contienda, las boletas fueron remitidas para ser contadas voto por voto, y en una última instancia fue el Tribunal Federal Electoral quien casi tres meses después del proceso electoral emitió su voto a favor de la Coalición Fidelidad por Veracruz que encabezó el PRI junto con el Partido Verde Ecologista de México.

La elección a gobernador en 1992 ya había mostrado la pérdida del predominio priísta, tendencia que se refrendó en las elecciones municipales de 1994. En ambos momentos se generó una dinámica política potencialmente conflictiva en la que se afirmó la tendencia decreciente de la votación priísta, se incrementó el electorado perredista, al mismo tiempo que los niveles de abstención.

Se confirma así la pluralidad política cada vez mayor del estado, pues mientras en 1992 Acción Nacional se perfiló tímidamente como la tercera fuerza electoral, “en 1994 daría la sorpresa al lograr el triunfo en algunas de las ciudades más importantes de la entidad” (Loyola y Martínez, 1997:132). Y continuaría su ruta ascendente cuando en 2004 obtuvo cerca de 90 de las 212 presidencias municipales. Todo ello en un contexto social signado por el incremento de los índices de marginalidad y la crisis de los sectores productivos más importantes del estado, tanto en el campo como en la ciudad.

Es a finales de la década de los ochenta cuando el sector empresarial y las clases medias y altas iniciaron un proceso de cohesión y crecimiento político ascendente. Desde el

gobierno de Agustín Acosta Lagunes (1980-1986), los empresarios de Córdoba y Orizaba expresaban una participación política más abierta, no con el partido oficial sino con el Partido Acción Nacional, dándose algunos casos de militancia en sus filas.

##### 5. PARTICIPACIÓN POLÍTICA, LOS PRIMEROS PASOS DE LA OPOSICIÓN EN VERACRUZ

En el proceso para elegir presidentes municipales, en octubre de 1988, acudió a las urnas menos de un millón de votantes, lo que representó 31.4% del padrón electoral (Báez y Pérez, 1994). De acuerdo con cifras de la Comisión Estatal Electoral, el partido oficial triunfó en 195 de los entonces 203 municipios veracruzanos. Posteriormente, y como resultado de negociaciones cupulares, se cambiaron triunfos en municipios importantes por otros de menor jerarquía o por regidurías y sindicaturas, lo cual satisfizo en su momento a algunos partidos de oposición. En esos procesos, el PRI perdió 15 municipios, en su mayoría pequeños y con un peso económico-electoral muy bajo, negociados con el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) y el Partido Popular Socialista (PPS), a cambio de abandonar la lucha popular por la defensa del voto en municipios de evidente importancia estatal como San Andrés Tuxtla, Tierra Blanca y Tlacotalpan.<sup>8</sup>

Rompiendo todas las tradiciones de la política veracruzana, la Cámara local erigida en Colegio Electoral decidió

<sup>8</sup> Comisión Estatal Electoral de Veracruz (CEE). *Información básica municipal Veracruz*. (Xalapa: Centro de Estudios Políticos Económicos y Sociales, CEPES, PRI, 1989).

aumentar el número de regidurías y sindicaturas en varios municipios, abriendo verdaderos premios de consolación, como microespacios de poder, para ofrecer a cambio de alcaldías (Báez y Pérez, 1994). Esto despertó en muchos veracruzanos una inquietud que se reflejó en los procesos electorales posteriores (1991, 1994, 1997, 2000 y los más recientes del 2003 y septiembre del 2004).

Entre los partidos de oposición que cobraron mayor vigor y presencia en la escena electoral nacional, en particular la estatal, el Partido Acción Nacional jugó un papel importante. Si bien en 1994, de 59 municipios ganados por la oposición 19 fueron panistas, en 1997, de 107 triunfos para la oposición en las elecciones municipales, el PAN obtuvo 39; en el 2000 los panistas avanzaron y obtuvieron 44 de los 95 municipios en manos de la oposición, y en las elecciones del 5 de septiembre del 2004, ganaron 89 de 212 municipios.

La jornada electoral de 1991 se produjo en medio de una verdadera crisis de la administración gubernamental y de la misma sociedad veracruzana, resultado en parte de la lucha por el control político de Veracruz y de las aspiraciones a la gobernatura y a la presidencia de la república de importantes personajes en competencia (Baéz y Pérez, 1994).

En las elecciones municipales de 1994 la geografía política del estado sufrió una recomposición. Las fórmulas que contendieron por los partidos de oposición ganaron 27% de los 207 municipios del estado. Varias de estas planillas estuvieron formadas por expriístas —como ha ocurrido en todo el país— quienes al luchar por la nominación en su partido y no conseguirla, buscaron el apoyo de la oposición y ganaron; los casos más significativos fueron los municipios de Gutiérrez Zamora y Martínez de la Torre (Sam, 1996).

En este proceso, los avances del PRD y del PAN fueron significativos. Este último obtuvo un menor número de

ayuntamientos, pero un mayor número de votos, y además ganó en ciudades importantes, como el puerto de Veracruz y las que forman el corredor industrial Córdoba-Orizaba. El triunfo del PRD se dio principalmente en municipios rurales.

Córdoba destaca, junto con Orizaba, Río Blanco, Veracruz, Boca del Río y Jalapa como uno de los 21 municipios que concentraba 45.57% de la población estatal, dentro de los 207 que tenía el estado. Lo significativo de este dato es que, junto con las poblaciones urbanas más importantes del norte y sur, integran una geografía de concentración del poder, actividades económicas, demandas sociales y electorado, así como de la capacidad de votación en las urnas, ya que son municipios que registran los mayores porcentajes de ciudadanos en el padrón electoral (Baez y Pérez, 1994).

Hacer un recuento de diez años de gestión panista representa un reto por la diversidad de aproximaciones que su análisis ofrece. Sin embargo, es útil concentrarse en los aspectos relacionados con la gestión local y la participación ciudadana que caracterizaron a cada una de las tres administraciones estudiadas. Esta recapitulación es importante porque en el estado de Veracruz hubo contiendas electorales para elegir gobernador, alcaldes y diputados locales en septiembre de 2004, lo que significó que, a su vez, los ciudadanos, como votantes, tomaran una decisión que confirmó en algunos casos y en otros modificó su apoyo al panismo. El resultado general de esas elecciones fue un aumento considerable en el número de municipios gobernados por el Partido Acción Nacional

El balance que hizo la ciudadanía se basó, por un lado, en los aspectos visibles del espacio y en la imagen urbana; para otros, la atención estuvo puesta en aquellos indicadores de cambio que la gestión panista trajo a las ciudades, y otros más evaluaron positivamente la diferencia en la forma

de gobernar que ofrecieron las administraciones panistas y que les benefició de alguna manera.

Las elecciones de septiembre de 2004 tuvieron una doble lectura: si el PAN volvía a ganarlas, hubiéramos estado ante la presencia de un periodo muy largo (de 13 años) de gobiernos panistas sin alternancia de partidos; no obstante, ese resultado hubiera hablado de una evaluación positiva que la ciudadanía hiciera de dichas administraciones. En Córdoba, el proceso electoral para la presidencia municipal fue ganado por el PRI.

Lo que en un principio se percibió como un frágil proyecto panista de formación de ciudadanías, que tendió a fomentar la vida cívica local y a romper con las bases de un clientelismo político, pareció fortalecerse. Su fragilidad derivaba, por un lado, de la corta estancia del PAN en el poder municipal y de las limitaciones que él mismo le imponía (por temor e inexperiencia, entre otros factores) a la participación ciudadana en los asuntos del gobierno local. Después de diez años de un trabajo más consistente, pareciera que se dio paso, en el mediano plazo, a un proceso de mayor inclusión, apertura y diálogo entre el Estado y la sociedad civil. Ello no significó que de manera mecánica se hayan abierto los canales de comunicación, y tampoco que esos diez años de una administración panista hayan sido de mayor participación. Este cambio tiene que ver con un proceso general que más bien compete a la sociedad civil en su conjunto, que aprendió a manifestarse de otra forma y encontró otros canales para expresar sus inquietudes, su descontento o sus propuestas.

## 6. REFLEXIONES FINALES

El estudio de una transición democrática requiere individualizar las características de los distintos factores que están presentes en ese proceso, sean estos partidos políticos, movimientos sociales o líderes políticos, como portadores de múltiples alternativas y estrategias de acción. Esta investigación ofrece una lectura de la transición política en México desde lo local, como un escenario que refleja y representa el cambio ocurrido en muchos municipios de México que resurgen con nuevos bríos a la vida institucional, y con ello se convierten en una fuerza esencial que impulsa la transición.

Uno de los factores que aparece constantemente como detonador e impulsor de este proceso en nuestro país es la participación ciudadana.

El acercamiento a los actores que desempeñaron un papel relevante en este proceso brinda elementos para analizar los escenarios en los que nuevos actores sociales han participado en la gestación de tan innovador proceso para los ciudadanos mexicanos. Conocer de cerca a los actores y los espacios en los que desarrollan su acción es la única forma de comprender, desde una perspectiva integral, este proceso de transición.

Los analistas coinciden en que la mayor novedad de la transición en nuestro país es la forma como llegamos a ella, y uno de los caminos para entender ese cambio es analizar las características y las condiciones en las que, desde los gobiernos locales, se construyó en gran medida la transformación política en México. En el municipio de Córdoba, cuando los ciudadanos decidieron con su voto uno de los aspectos fundamentales en política: *quién* gobierna, con su *participación* decidieron al mismo tiempo, *cómo* se gobierna. En el momento en que intervinieron para lograr un cambio, lo hicieron no

sólo a través de su voto, sino además dando su nombre y su rostro a una planilla, y al ganar enfrentaron el reto de ser gobierno de oposición, lo cual consiguieron durante un periodo de diez años.

Al ampliarse la participación electoral se afectó la perspectiva de los partidos, su discurso, su organización y vida internas, así como sus estrategias y dinámica; todo ello influyó en el significado del voto que, al aumentar la competencia entre los partidos, fue transformándose también en la expresión de una preferencia política y, sobre todo, como una carta de negociación entre el ciudadano y el poder.

En este contexto, una *clase media urbana* en crecimiento se sumó a las presiones por una democracia y por la creación de nuevas oportunidades de participación. De igual forma, el Partido Acción Nacional adquirió una presencia importante, logrando triunfos locales en ciudades, municipios y estados de la república, precisamente porque la clientela electoral de los partidos políticos era cada vez más urbana y de clase media; una clase media que parecía *disponible*, para quien escuchara sus reclamos. Y fueron estos grupos quienes voltearon su mirada hacia una organización que, siendo esencialmente conservadora, fue identificada con el cambio.

En Córdoba, al igual que en otras ciudades y municipios del país, fueron los *neopanistas* —la mayoría politizados en las cámaras empresariales— quienes mostraron un abierto desdén por la doctrina partidista y por la reflexión política, lo que más adelante dificultaría la relación entre el partido y sus integrantes, aún cuando en los primeros años su participación facilitó la obtención de triunfos en varios municipios del país.

El análisis permitió también confirmar que el fortalecimiento de los partidos contribuyó a institucionalizar la participación política de grupos particulares, los cuales tradicionalmente no habían recurrido a organizaciones partidistas

para influir en las autoridades o garantizar la representación de sus intereses, sino que actuaban de forma directa.

Confirmamos también que fueron dos los pilares sobre los que se construyó el escenario en el que los gobiernos municipales y la participación ciudadana se convirtieron en los actores centrales de la transición democrática en México, en una interrelación que involucró a ambos actores de una manera particular. Estos pilares fueron: las reformas constitucionales, en particular las de 1983 y 1999 que, a través de las modificaciones y adiciones al artículo 115, materializaron instrumentos que apoyaron el desarrollo municipal. Y la reforma electoral, que facilitó el camino hacia la pluralidad partidista y con ello abrió los espacios formales a la oposición.

Fue así como los partidos de oposición aprendieron a ser gobierno, y la alternancia y pluralidad partidista hicieron su aparición en el escenario político, abriendo con ello la posibilidad para que actores como los estudiados en Córdoba, surgieran en muchos municipios a lo largo y ancho del país.

Los procesos de regionalización dieron lugar al surgimiento de nuevas elites que reclamaron la autonomía para sus regiones, y en muchos casos encontraron en el PAN el espacio adecuado para desarrollar formas de relacionarse con el poder federal. Al asumir la representación de los intereses locales —estatales y municipales—, Acción Nacional dio forma política a la relación centro-periferia, que fue uno de los motores dinámicos del cambio a finales del siglo XX.

Lo interesante ha sido, además, la manera en que esa fuerza vital que llevó a la oposición a obtener triunfos en muchos municipios y estados del país replantea ahora sus decisiones, el rumbo de su participación; como ya ocurrió en Córdoba después de diez años de un gobierno panista, la evaluación que la ciudadanía hizo de esos gobiernos la llevó a decidir nuevamente por la alternancia, pero ahora con el

regreso del Partido Revolucionario Institucional al poder municipal.

Este trabajo traza algunas pautas y señala líneas de investigación futura que abren el debate y la discusión acerca de una problemática compleja en torno a un proceso de transición aún en marcha.

El análisis detallado de un gobierno de alternancia aportó datos específicos sobre un proceso de democracia local, que va más allá de las generalizaciones que suelen hacerse, al generar información que da cuenta de la historia reciente de este municipio y sus ciudadanos. Seguir el trazo y las huellas de los actores fue una tarea difícil; precisamente por ello, es urgente impulsar y fomentar investigaciones que enriquezcan el conocimiento de las experiencias locales, las cuales han marcado la pauta y han alimentado la transición en México.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ALBA TERCEDOR, Carlos. 1994. *Políticos y burócratas: una aproximación a la literatura*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- ALBA TERCEDOR, Carlos y Francisco J. Vanaclocha, coords. 1997. *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado. Colección Monografías.
- ALONSO, Jorge y Jaime Tamayo, coords. 1994. *Elecciones con alternativas. Algunas experiencias en la república mexicana*. Colección La Democracia en México. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM. Desarrollo de Medios, S. A. de C. V., La Jornada Ediciones.
- AMEZCUA CARDIEL, Héctor. 1994. "Veracruz". En Pablo González Casanova y Jorge Cadena, coords. *La República. Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas*, vol. III. Colección La Democracia en México. México: Centro de Investigaciones

- Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, Desarrollo de Medios, S. A. de C. V., La Jornada Ediciones.
- BÁEZ L. Mariano y Luis Pérez González. 1994. "Veracruz: la modernización truncada. Elecciones locales en Veracruz 1988-1992". En Jorge Alonso y Jaime Tamayo, coords. *Elecciones con alternativas. Algunas experiencias en la república mexicana*. Colección La Democracia en México. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM. Desarrollo de Medios S. A. de C. V., La Jornada Ediciones.
- BARRERA BASSOLS, Dalia. 1994. "Ser panista: Mujeres de las colonias populares de Ciudad Juárez, Chihuahua". En Alejandra Massolo, comp. *Los medios y los modos. Participación política y acción colectiva de las mujeres*. México: El Colegio de México, Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer.
- CRESPO, José Antonio. 1998. "El fin de la liberalización política en México". En César Cansino, coord. *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*. México: Centro de Estudios de Política Comparada, A. C. Colección Estudios Comparados 2.
- ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos y Benito Nacif Hernández, comps. 2002. *Lecturas sobre el cambio político en México*. México: Fondo de Cultura Económica. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh. 1996. *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*. México: El Colegio de la Frontera Norte. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- HUNTINGTON, Samuel P. 1991. *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- LOAEZA, Soledad. 1999. *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1944. Oposición leal y partido de protesta*. México: Fondo de Cultura Económica. Sección de Obras de Política y Derecho.
- LOYOLA DÍAZ, Rafael y Liliana Martínez Pérez. 1997. "Veracruz, los candidatos que vinieron del centro". En Rafael Loyola Díaz, coord. *La disputa del reino. Las elecciones para gobernador en México, 1992*. México: Juan Pablo Editor, S. A., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- LUJAMBIO, Alonso. 2000. *El poder compartido: Un ensayo sobre la democracia mexicana*. México: Océano.
- MERINO, Mauricio, coord. 1995. *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. México: El Colegio de México. Centro de Estudios Internacionales.
- MERINO, Mauricio. 2003. *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. México: Fondo de Cultura Económica. Sección de Obras de Política y Derecho.
- MIDDLEBROOK, Kevin. J. 1994. "La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México". En Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead, comps. *Transiciones desde un gobierno autoritario/2. América Latina*. Barcelona, Buenos Aires, México: Ediciones Paidós.
- O'DONNELL, Guillermo, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead, comps. 1994. *Transiciones desde un gobierno autoritario/1. Europa Meridional*. Barcelona, Buenos Aires, México: Ediciones Paidós.
- RODRÍGUEZ E., Victoria y Peter M. Ward. 1995. *Opposition government in Mexico*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- SAM BAUTISTA, Magdalena. 1996. "Mujeres gobernando municipios en Veracruz. Los casos de Banderilla, Coatepec y Gutiérrez Zamora". Jalapa: Colectivo de Investigación, Desarrollo y Educación entre Mujeres, A. C.
- ZICCARDI, Alicia, coord. 1995. *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.