

Democracia y desarrollo local en México: el papel de las elecciones

Carlos Moreno Jaimes

1. Introducción

En México, como en la mayoría de los países de América Latina, las elecciones libres y periódicas se han constituido en el mecanismo principal para normar el acceso al poder público de las élites políticas. Después de varias décadas de predominio unipartidista, nuestro país ha evolucionado a una situación de intensa competencia multipartidista, tanto en elecciones nacionales como en las estatales y municipales. Además de la creciente apertura de la esfera político-electoral, los gobiernos subnacionales han ido adquiriendo mayores responsabilidades en la formulación y la implementación de políticas públicas en sectores tales como educación, salud, desarrollo social e infraestructura. Este proceso gradual de descentralización fiscal y administrativa ha sido justificado con argumentos basados en un principio de eficiencia, ya que se parte del supuesto de que los gobiernos locales, debido a su cercanía con la población, están mejor posicionados para identificar las necesidades y las preferencias de la ciudadanía a la que gobiernan, sobre todo al operar en un entorno político en el que los votantes tienen la capacidad de sancionar en las urnas el desempeño de las autoridades públicas. Si bien este supuesto parece razonable a primera vista, es necesario analizar si realmente tiene un sustento empírico sólido. En otras palabras, es importante preguntarnos si la democratización electoral del país ha generado gobiernos más responsables, eficientes y efectivos. Esta pregunta es relevante por varias razones. En primer lugar, hay que reconocer que tener elecciones cada vez más creíbles y transparentes ha implicado un alto costo para todos los contribuyentes del país. Estoy de acuerdo con que el simple hecho de tener reglas claras que sirvan para canalizar y disciplinar las ambiciones políticas de numerosos actores es, en sí mismo, un gran logro. Sin em-

Análisis Político

bargo, muchos ciudadanos tenemos la expectativa de que nuestra naciente democracia sirva para algo más que simplemente decidir quién ocupará los diversos cargos públicos. En otras palabras, todos deseamos que nuestros representantes gubernamentales tomen decisiones que contribuyan a nuestro desarrollo económico y social, y que lo hagan apegados a principios básicos de legalidad, transparencia y honestidad.

El propósito central de este artículo consiste en analizar en qué medida la competitividad electoral ha mejorado la capacidad de los gobiernos municipales en México para enfrentar los retos actuales del desarrollo local.

2. Democracia y calidad gubernativa: algunas consideraciones teóricas

Las teorías contemporáneas sobre la democracia coinciden en que las elecciones libres y periódicas son un ingrediente esencial para promover gobiernos representativos, es decir, gobiernos que realmente representan los intereses de los ciudadanos. Por ejemplo, Schmitter y Karl definen a la democracia como un “sistema de gobierno en el que los gobernantes son obligados a rendir cuentas de sus acciones por los ciudadanos, quienes actúan indirectamente a través de la competencia y la cooperación de sus representantes electos” (1991: 76). Las elecciones sirven a dicho propósito, en primer lugar, porque brindan a los votantes la oportunidad de elegir plataformas políticas acordes a sus intereses y preferencias (Manin *et al.*, 1999) Evidentemente, hay varios factores que pueden invalidar este argumento, por ejemplo, la relativa incapacidad del ciudadano común de vigilar el comportamiento de sus representantes durante su gestión gubernamental. Sin embargo, hay otra razón aún más importante para suponer que las elecciones podrían generar gobiernos efectivos: en una democracia, el voto es un instrumento mediante el cual la gente puede castigar el mal desempeño de los gobernantes en la próxima elección.¹ Es

¹ Esta noción ha sido denominada como la “teoría del voto retrospectivo” por autores como Fiorina (1981) o Key (1966).

decir, los electores podemos votar en contra de un partido político si percibimos que su desempeño dejó mucho que desear. Si la reelección inmediata (de alcaldes, diputados, gobernadores, etc.) fuera posible en nuestro país, nuestra capacidad de sancionar a los políticos en las urnas sería todavía mayor, ya que podríamos premiar o castigar el desempeño de los gobernantes en lo individual, y no sólo al partido político al que pertenecen. Sin embargo, nuestra constitución prohíbe la reelección consecutiva de casi todos los puestos de elección popular, por lo que sólo podemos sancionar electoralmente a los partidos, pero no de manera directa a las personas que gobiernan.

Sin embargo, además de las elecciones, hay otras formas mediante las cuales la democracia puede motivar la representatividad de los gobiernos, principalmente a través de mecanismos de participación ciudadana directa. En las democracias contemporáneas, por lo general, la gente utiliza varias formas de participación social, tales como los grupos de interés, la movilización pacífica, los instrumentos de la democracia directa (plebiscito y referéndum), los comités vecinales, o el simple contacto informal con los tomadores de decisiones públicas. Los principales defensores de la participación ciudadana arguyen que ésta es un factor clave para promover la rendición de cuentas de las autoridades públicas, ya que el sufragio no es un instrumento suficientemente efectivo para someter las acciones de los políticos electos al control ciudadano. Hay autores que incluso afirman que la participación social no es sólo un atributo deseable desde un punto de vista estrictamente normativo, sino que incluso es funcional para un buen diseño y una correcta instrumentación de las políticas públicas.² Por ejemplo, en un estudio reciente sobre la innovación de la gestión pública local en América Latina, Campbell y Fuhr (2004: 447) aseveran que cuanto más participativo e incluyente es el diseño de los procesos de toma de decisiones, mayor es la legitimidad de dichas decisiones ante los ojos de los ciudadanos y mayores

² Véase, por ejemplo, el estudio de Robinson (1999).

Análisis Político

son las posibilidades de que los programas públicos adquieran sustentabilidad a lo largo del tiempo.

En México, durante muchos años, los gobiernos han sido propensos a tomar un gran número de decisiones "a puerta cerrada", de manera centralizada y vertical. Hasta mediados de la década de los ochenta, el ciudadano común era visto como un ente pasivo, sin capacidad de opinar ni de tomar parte activa en la formulación de las decisiones públicas. Sin embargo, la democratización del país ha dado lugar al fortalecimiento de organizaciones sociales que se involucran cada vez más en los asuntos del quehacer público. Afortunadamente, los ciudadanos hemos empezado a darnos cuenta de que "lo público" va mucho más allá de "lo gubernamental". Es decir, comenzamos a entender lo público como el espacio de lo colectivo, lo que nos atañe a todos. Hoy en día, los ciudadanos estamos mucho más atentos a las propuestas de los candidatos y los partidos (cuando las hay, obviamente), nos informamos más a través de la prensa escrita, la radio, la televisión, y estamos más dispuestos a opinar sobre los asuntos públicos. Incluso, muchos formamos parte de asociaciones ciudadanas cuyo objetivo consiste en alertar a nuestros gobernantes sobre temas que consideramos prioritarios, a fin de centrar su atención y recursos en atender esos asuntos.

En resumen, hay por lo menos dos razones de peso para suponer que un sistema democrático podría inducir el buen desempeño de los gobiernos: una electoral y una participativa. La primera implica que el riesgo de perder el poder en las urnas en la siguiente elección puede motivar a los gobernantes en turno (o por lo menos a sus partidos) a producir buenos resultados durante su gestión. La segunda razón implica que en una democracia los ciudadanos tienen la capacidad de informarse, organizarse y participar de manera activa para tratar de influir en el desempeño de los gobiernos, ya sea estableciendo un contacto directo con quienes toman decisiones, o actuando en conjunción con otros grupos sociales que buscan tener voz en el diseño de políticas.

En el caso mexicano, hay varios autores que parecen estar de acuerdo con que las elecciones competitivas son capaces

de mejorar la calidad gubernativa, sobre todo en la esfera local. Rodríguez y Ward (1992, 1994, 1995), por ejemplo, observaron que los primeros gobiernos estatales y municipales, electos democráticamente durante la primera mitad de la década de los noventa, comenzaron a poner un gran énfasis en la eficiencia y la transparencia de su gestión pública. Por su parte, Ward (1998) afirma que los estilos tradicionales de gobierno local en México han sido gradualmente reemplazados por enfoques mucho más modernos y participativos. Según este autor, la transición en los estilos de gestión pública ha sido consecuencia de la intensa competitividad de las elecciones locales, sobre todo debido al afán de los partidos políticos de mantenerse en el poder. De la misma forma, Beer (2003) sostiene que el incremento de la competencia electoral ha generado legislaturas locales más activas, profesionales y autónomas, así como métodos más participativos y descentralizados para la selección de candidatos entre los partidos.

Si bien parece haber consenso de que las elecciones han servido para promover la calidad de ciertos procesos gubernativos, ¿es razonable suponer que la competencia interpartidista ha producido una mayor eficacia de los gobiernos municipales? Antes de intentar responder a esta interrogante, en la siguiente sección se analiza la evolución de la competencia electoral en los municipios de México, a fin de contextualizar a los lectores sobre la significativa transformación del entorno político local de nuestro país.

3. La competitividad electoral local en México

El proceso de apertura política en México —el cual dio lugar a la primera experiencia de alternancia partidista en la Presidencia de la República en 2000— tuvo sus primeras manifestaciones en la esfera estatal y municipal (Lujambio, 2000). Si bien desde su creación en 1929 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) mantuvo un monopolio político en todo el territorio nacional, a finales de la década de los ochenta el entorno electoral mexicano comenzó a experimentar notables

Análisis Político

transformaciones. Uno de los aspectos más importante de este cambio fue la erosión gradual de la hegemonía del PRI en elecciones municipales. Por ejemplo, en 1990 los niveles de apoyo electoral para el partido oficial eran cercanos al 70% de la votación en elecciones municipales, mientras que los otros dos partidos importantes, el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) obtenían, en promedio, menos del 20% de la votación total. Sin embargo, esta situación empezó a cambiar en el transcurso de la década de los noventa, principalmente por el declive gradual del apoyo electoral para el PRI. Entre 1998 y 2001, el porcentaje de votos para ese partido se estabilizó alrededor del 43%, mientras que para el PAN dicho porcentaje se incrementó considerablemente, ubicándolo como la segunda fuerza electoral en los municipios mexicanos. El tercer partido más importante en elecciones municipales es el PRD, aunque la evolución de su fuerza electoral no ha sido estable.

El incremento en la competencia electoral, en el ámbito local en México, con frecuencia ha desembocado en la alternancia partidista en los gobiernos municipales.³ En 1990, el PRI controlaba el 96% de todos los municipios del país, concentrando el 90% de la población mexicana (sin contar la del Distrito Federal); en cambio, en 2001 gobernaba el 70% de los municipios mexicanos, los cuales abarcaban a menos de la mitad de la población nacional (nuevamente sin contar la del Distrito Federal). En suma, podemos decir que la alternancia partidista se ha convertido en una característica habitual de la política local en nuestro país. Prueba de ello es que, durante todo el periodo transcurrido entre 1990 y 2001, el 51% de todos los municipios de México han experimentado la alternancia de partidos en el gobierno por lo menos en una ocasión. Sin embargo, a pesar de que, en promedio, las elecciones municipales se han vuelto muy competitivas, todavía existen diferencias considerables entre municipios. Es decir, todavía hay algunos que, hasta la fecha, nunca han experi-

³ La información electoral que se describe en esta sección proviene de la base de datos sobre elecciones locales del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), disponible en su página de internet (www.cidac.org.mx).

mentado alternancia en sus gobiernos, en los que el PRI sigue triunfando con amplios márgenes de victoria, en los que frecuentemente surgen acusaciones de fraude electoral y en donde los caciques locales siguen ejerciendo un fuerte clientelismo e incluso utilizan la violencia como un instrumento de control político.⁴

El hecho de que la competencia electoral sea un aspecto cotidiano de la política mexicana podría considerarse como un fenómeno saludable para nuestra democracia, sobre todo si suponemos —conforme a lo planteado por las teorías de la rendición de cuentas gubernamental— que las elecciones brindan a los ciudadanos la posibilidad de controlar a sus autoridades gubernamentales por medio del sufragio libre y periódico. En otras palabras, si aceptamos dicha premisa teórica, entonces deberíamos esperar que las elecciones competitivas produzcan gobiernos más eficaces en cumplir con las expectativas ciudadanas. ¿Qué tanto sustento empírico tiene dicha suposición?

4. Competencia electoral y desempeño municipal: una prueba empírica

A fin de evaluar en qué medida los gobiernos municipales mexicanos han mejorado su desempeño como resultado de la creciente competitividad electoral en el país, en un estudio reciente decidí centrar mi atención en algunas dimensiones del desempeño municipal que considero esenciales (véase Moreno, 2005). La primera dimensión está relacionada con la provisión de servicios básicos sobre los cuales los ayuntamientos mexicanos tienen una responsabilidad asignada constitucionalmente (dichas responsabilidades se definen en el artículo 115 de la Constitución mexicana). Me refiero específicamente al aumento en las tasas de cobertura de agua potable y drenaje, es decir, al incremento en la proporción de viviendas con acceso a cada uno de estos dos servicios, entre 1990 y 2000, en cada municipio; aumentos en las tasas de cobertura de servicios implican un mejor desempeño. Una segunda dimen-

⁴ Un análisis más detallado de este tema puede consultarse en Cornelius (1999).

Análisis Político

sión del desempeño municipal es el desarrollo de capacidades institucionales que permiten a los ayuntamientos mejorar sus sistemas administrativos. Algunos indicadores utilizados fueron los niveles de educación formal de los funcionarios municipales, la decisión de reglamentar las diversas actividades que llevan a cabo los ayuntamientos (por ejemplo, las obras públicas, los servicios, los sistemas de contabilidad, etc.), y el grado de profesionalización de los sistemas de reclutamiento del personal. El desarrollo de este tipo de capacidades implica que los políticos electos deben apearse a un conjunto de reglas imparciales para tomar decisiones, que no podrán utilizar tan fácilmente el amiguismo o el compadrazgo como criterios para nombrar a sus colaboradores, y que su administración pública cuenta con personas que por lo menos tienen las credenciales educativas necesarias para desempeñar bien sus funciones. Por último, utilizo los niveles de recaudación de impuestos propios como una medida del desempeño fiscal de los ayuntamientos, la cual es muy relevante si tomamos en cuenta que la gran mayoría de los gobiernos locales en México dependen, excesivamente, del presupuesto federal, y por lo general se rehúsan a pagar el costo político que implica gravar a los contribuyentes locales.

Cada uno de los indicadores descritos sirve de base para evaluar qué tan buen desempeño tiene cada gobierno municipal en el país. Pero además de eso permite analizar si los municipios que han experimentado un mayor grado de competencia electoral (es decir, los municipios electoralmente más democráticos) son los que presentan mejores niveles de desempeño gubernamental. ¿A qué me refiero, en concreto, cuando hablo de competencia electoral? Esencialmente a la posibilidad real de que el partido gobernante en un municipio pierda el poder en la elección siguiente. Dicho de otro modo, a la posibilidad de que otros partidos contendientes sean capaces de obtener la mayoría de los votos y generar así alternancia en el ayuntamiento. Un indicador comúnmente utilizado para medir la competencia electoral es la diferencia en la proporción de votos obtenidos por el partido ganador y su contrincante más fuerte. Por ejemplo, si el PRI obtuvo 40% de la votación en un municipio, y el PAN obtuvo 35%, el indi-

cador de competencia para dicha elección es igual a 5%. Conforme dicho margen se reduce decimos que la elección es más competitiva, y viceversa.

Después de utilizar varios métodos estadísticos y de haber llevado a cabo entrevistas y grupos de enfoque con diversas autoridades municipales en México, el estudio encuentra que *la competencia electoral no influye en el desempeño de los ayuntamientos*. Es decir, los municipios electoralmente más competitivos: 1) no parecen ser mejores en proporcionar a sus ciudadanos los servicios básicos; 2) no son más modernos en sus estructuras y funciones administrativas; 3) no recaudan más impuestos de sus propias fuentes tributarias. Los datos que apoyan estas conclusiones se resumen en el cuadro 1, el cual divide a todos los municipios del país de acuerdo con su grado de competitividad electoral (los de alta competitividad son aquellos donde la diferencia en la proporción de votos entre el partido ganador y el segundo más fuerte ha sido no mayor a 10%, en promedio, durante toda la década 1990-2000). Como puede apreciarse, los municipios con alto grado de competitividad electoral no muestran mejores indicadores de desempeño gubernamental en comparación con aquellos cuya competitividad electoral es más baja, salvo en los casos de recaudación de impuestos locales (donde la diferencia entre ambos grupos es mínima) y de reglamentación municipal. Sin embargo, esto se explica más por los niveles de desarrollo económico de los municipios que por su grado de competitividad electoral. En suma, estos hallazgos tienen implicaciones que deben preocuparnos a todos.

*Análisis Político***Cuadro 1**


Desempeño gubernamental local y competitividad electoral		
<i>Indicador de desempeño gubernamental</i>	<i>Municipios con baja competitividad electoral</i>	<i>Municipios con alta competitividad electoral</i>
Aumento en la tasa de cobertura de agua potable, 1990-2000	12%	12%
Aumento en la tasa de cobertura de drenaje, 1990-2000	18.30%	18%
Recaudación de impuestos locales (pesos por habitante)	47	49
Reglamentación municipal (índice de 0 a 10)	3.6	7.1
Profesionalización del área de selección de personal (índice de 0 a 10)	4.4	4

Fuentes: INEGI, *Censo de Población y Vivienda 1990 y 2000*; INEGI, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales 1990-2000*; INEGI-INDESOL, *Encuesta Nacional de Desarrollo Municipal, 2000*; CIDAC, *Banco de Datos sobre Elecciones Locales en México* (www.cidac.org.mx)

5. Conclusiones e implicaciones principales

El hecho de que la competencia electoral tenga pocas consecuencias positivas sobre el desempeño gubernamental local en México, implica que las elecciones son insuficientes para motivar a los gobiernos a ser más eficientes y rendir cuentas a los ciudadanos. En otras palabras, hace falta llevar a nuestra democracia más allá del plano meramente electoral, a fin de impulsar un verdadero desarrollo institucional que sí promueva el buen gobierno.

Sería un grave error suponer que la democracia se agota en la cuestión electoral. Ésta no consiste sólo en establecer las reglas de acceso al poder, sino también en garantizar un ejercicio transparente y responsable de la función pública.

Para lograr esos objetivos es necesario seguir trabajando en varios frentes. En primer lugar, debemos acabar de construir nuestro estado de derecho, es decir, una situación donde la ley se aplique y sea respetada por todos. Es también muy importante promover la profesionalización de nuestros funcionarios públicos mediante leyes que les brinden cierta estabilidad laboral, evitando la falta de continuidad de los proyectos y programas gubernamentales entre una administración y otra, pero que también incentiven su buen desempeño. El derecho ciudadano a la información gubernamental es otro asunto prioritario para que la sociedad pueda conocer y evaluar la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos. El escrutinio cotidiano de los ciudadanos es una condición indispensable para que los gobernantes rindan cuentas de sus acciones y de sus resultados. Por último, me parece que sería oportuno replantear la posibilidad de la reelección inmediata para alcaldes y diputados. Si bien la reelección ha sido históricamente un tema tabú en nuestro país, hoy es evidente que su prohibición limita la posibilidad de que el voto ciudadano actúe más eficazmente como incentivo al desempeño de los gobernantes, quienes en la actualidad parecen estar más preocupados por mantener buenas relaciones con las élites de sus partidos, en lugar de responder mejor a las preferencias de sus electores. 

Bibliografía

Beer, Caroline C. *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*, Notre Dam, University of Notre Dam Press, 2003.

Campbell, Tim y Harald Fuhr (eds.). *Leadership and Innovation in Subnational Government. Case Studies from Latin America*, Washington DC, World Bank Institute, 2004.

CIDAC, *Banco de Datos sobre Elecciones Locales en México* (www.cidac.org.mx)