

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

Estudios con Reconocimiento de Validez Oficial por Decreto Presidencial
del 3 de abril de 1981



“LOS RASGOS DEL EJERCICIO AUTORITARIO DEL PODER EN UN
RÉGIMEN DEMOCRÁTICO: LA GOBERNABILIDAD AUTORITARIA A
NIVEL SUBNACIONAL. EL CASO DE MORELOS”

TESIS

Que para obtener el grado de

MAESTRO EN SOCIOLOGÍA

P r e s e n t a

OSCAR DANIEL HERNANDEZ GONZALEZ

Directora

DRA. HELENA VARELA GUINOT

Lectores

DR. ENRIQUE GUTIERREZ MARQUEZ
DR. JUAN LUIS HERNANDEZ AVENDAÑO

MÉXICO, D.F.

2015

LOS RASGOS DEL EJERCICIO AUTORITARIO DEL PODER DENTRO DE UN RÉGIMEN DEMOCRÁTICO: LA GOBERNABILIDAD AUTORITARIA A NIVEL SUBNACIONAL. EL CASO DE MORELOS

Oscar Daniel Hernández González

INTRODUCCIÓN	5
--------------	---

CAPÍTULO I

Gobernabilidad democrática y autoritaria

1. GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA	14
1.1. Función descriptiva	14
1.2. Función normativa	16
1.2.1. <i>Eficacia o la tradición de la razón de Estado</i>	17
1.2.2. <i>Legitimidad o la tradición del buen gobierno</i>	18
1.2.3. <i>Estabilidad y gobernabilidad</i>	19
1.3. Propuestas existentes para la medición de la gobernabilidad	20
1.4. Indicadores de la gobernabilidad	22
2. GOBERNABILIDAD AUTORITARIA	26
2.1. Autoritarismo	26
2.2. Elementos de los regímenes autoritarios	27
2.2.1. <i>Pluralismo político limitado</i>	28
2.2.2. <i>Ausencia de una extensa e intensa movilización política</i>	28
2.2.3. <i>Mentalidad sobre ideología</i>	29
2.3. Gobernabilidad democrática y gobernabilidad autoritaria	29
2.4. Eficacia vs Representación	34
3. AUTORITARISMO SUBNACIONAL	36
3.1. Kent Eaton: las raíces no democráticas de la descentralización	36
3.2. Edward Gibson: autoritarismo subnacional y política territorial	37
3.3. Carlos Gervasoni: una teoría rentística de los regímenes subnacionales	39

CAPÍTULO II

La democratización en México y el caso específico del cambio político en Morelos

4. MÉXICO ¿DEMOCRÁTICO?	45
4.1. El ideal democrático	45
4.2. La democratización a nivel nacional	48
4.3. Las concesiones del sistema político mexicano: el nacimiento del régimen democrático	51
4.3.1. <i>Reforma política de 1977</i>	51
4.3.2. <i>Reforma política de 1986</i>	52
4.3.3. <i>Reformas políticas de 1990 y 1993</i>	54
4.4. La alternancia en México	56
5. LOS GOBERNADORES	61

5.1. Los gobernadores en tiempos del sistema político hegemónico	61
5.2. Los gobernadores frente a la alternancia	64
6. LA DEMOCRATIZACIÓN EN MORELOS	67
6.1. Reformas electorales de 1993 y 1996: el proceso de liberalización en Morelos	68
6.2. Jorge Carrillo Olea: el último gobernador del sistema hegemónico en Morelos	70
6.2.1. <i>El caso Temixco</i>	71
6.2.2. <i>Club de golf en Tepoztlán</i>	73
6.2.3. <i>Crisis de seguridad</i>	76
6.2.4. <i>Juicio político a Jorge Carrillo Olea</i>	78
6.3. La pluralidad en Morelos	81
6.4. Consideraciones finales	83

CAPÍTULO III

Gobernabilidad democrática o gobernabilidad autoritaria en Morelos

7. FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES DEL LIDERAZGO POLÍTICO	87
7.1. El poder legislativo del Estado de Morelos	87
7.2. Integración de la LII Legislatura del Estado de Morelos	89
7.3. El proceso legislativo	90
7.4. Iniciativas presentadas por el gobernador ante la LII Legislatura del Estado de Morelos	95
7.5. Iniciativas preferentes presentadas por el gobernador del Estado de Morelos	98
8. LA GARANTÍA DEL ORDEN PÚBLICO	106
8.1. Categorías de análisis	107
8.2. Problemática social del Estado de Morelos	110
8.3. La protesta ciudadana	110
8.3.1. <i>Marcha contra la inseguridad (30 de junio 2013)</i>	113
8.3.2. <i>Marcha contra la inseguridad (1 de septiembre 2013)</i>	115
8.4. Líderes sociales e Instituciones	121
8.4.1. <i>Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM)</i>	121
8.4.2. <i>Diálogos en la Universidad y “Diálogos por Morelos”</i>	123
8.4.3. <i>Comisión de Derechos Humanos de Morelos (CDH-Morelos)</i>	127
8.4.4. <i>Alerta de género</i>	132
8.5. Consideraciones finales	135
CONCLUSIONES	140
BIBLIOGRAFÍA	148

INTRODUCCIÓN

El principal objetivo que persiguió el proceso de democratización en México durante el último cuarto del siglo XX fue el respeto del voto. Así la consecución de este objetivo llevó a que, se iniciara un proceso de liberalización democrática que fue tutelado por el régimen autoritario mexicano. Este proceso de liberalización consistió en una serie de reformas político-electorales que concedían espacios de representación a los partidos de oposición. Se pensaba que el culmen de este proceso se daría con la salida del PRI de Los Pinos, y en ese momento se podría hablar de que en México existe vive en una democracia.

Este proceso de liberalización democrática, a través de las reformas de reformas, representó grandes cambios al régimen político mexicano abriendo la oportunidad para la existencia de espacios de representación a los partidos de oposición, hasta llegar hoy a los diputados de representación proporcional e incluso ya vislumbrando diputados independientes. También se pueden observar los resultados de este proceso en la creación de nuevas instituciones encargadas de la organización de los procedimientos electorales, como lo es el Instituto Nacional Electoral (INE), con autonomía de alguno de los tres poderes que integran el Estado. Así como también la creación de instituciones encargadas velar y hacer valer el respeto a los votos ciudadanos, como lo es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Más aun hoy se puede hablar de que en México se cumplen, en una forma mínima si se quiere, con los siete puntos de la Poliarquía (1993) de Robert Dahl.

Todo este proceso de liberalización llevó a que en el año 2000 se diera la primera alternancia en el poder a nivel Federal en México. A quince años de distancia, a pesar de las múltiples reformas políticas que se han realizado, de las nuevas instituciones creadas e incluso a pesar de una segunda alternancia sigue debiendo la caída del régimen autoritario y ya ni hablar de la llegada de la democracia a México. A nivel subnacional la situación no es diferente, el proceso de liberalización democrática se fue dando “siguiendo los pasos” del proceso federal e incluso existen entidades que tuvieron su primer alternancia en el poder también en el año 2000. Pero al igual que a nivel federal, a nivel subnacional también se tiene la deuda de la caída del régimen autoritario.

Así, **el supuesto de investigación** del que partimos es que el avance democrático, en el plano electoral, no representa necesariamente el desarrollo de actitudes favorables para que concurren la democracia y la gobernabilidad, sino que, por el contrario, puede representar la persistencia, y el desarrollo, de nuevas formas autoritarias de ejercer el poder.

Por lo anterior, **el objetivo de este trabajo** es exponer, a través del estudio de caso del Estado de Morelos, que el avance democrático en el plano electoral no va a la par con un ejercicio democrático del poder por parte de los gobernadores. Por el contrario, se pueden identificar la persistencia rasgos autoritarios –y la práctica de nuevos– en el ejercicio del poder, algunos de los cuales serán evidenciados en este estudio, a través del ejercicio de la gobernabilidad autoritaria. Para lograr este objetivo los conceptos que guiarán el análisis son los de gobernabilidad y autoritarismo.

El **objeto de investigación** será el actuar del gobernador del estado de Morelos, Graco Ramírez Garrido Abreu, para el periodo de tiempo del año 2012 al año 2015. He elegido el estado de Morelos ya que a primera vista puede presentarse como un “caso de éxito democrático”, abundaré sobre este aspecto en el capítulo 2, pero como ejemplo se puede mencionar: la existencia de un tripartidismo competitivo en el estado, un pluripartidismo representado en el congreso del estado, así como una sociedad que ejerce su voto con la conciencia de que es un mecanismo que puede utilizar para castigar a un gobierno o para generar contrapesos, lo cual puede insinuar la posible existencia de una forma democrática de ejercer el poder. Es por esto que el caso de estudio es ideal para poner a prueba mi supuesto de investigación.

El **tipo de investigación** que más se adecúa para alcanzar el objetivo planteado es una de tipo cualitativa, ya que este tipo de investigación me servirá para profundizar en la comprensión del fenómeno que llamo “*gobernabilidad autoritaria*”. Para profundizar en este fenómeno **la pregunta que orienta esta investigación** es: ¿cuáles son los rasgos que caracterizan, y que persisten, en el ejercicio autoritario del poder dentro de un régimen democrático?

Siguiendo como guía a la pregunta de investigación, realizamos una **revisión de la literatura** existente sobre gobernabilidad democrática y autoritarismo. Identificamos que la principal característica del autoritarismo es la limitación del pluralismo. Sobre el concepto de gobernabilidad democrática se compone de tres elementos, eficacia, legitimidad y esta-

bilidad, estos elementos serán los ejes sobre los cuales irá el análisis de la contraposición de dos puntos de la *agenda para la gobernabilidad*, propuesta por Antonio Camou (2012), y que enmarcan esta investigación: 1. *El fortalecimiento de las instituciones del liderazgo político* y 2. *La garantía del orden público*. Sobre esto abundaré en el capítulo 1.

El plan de acción será determinar si el tipo de gobernabilidad que procura el ejecutivo del estado frente al legislativo local se corresponde con la gobernabilidad ejercida para garantizar el orden público frente a las demandas sociales. Esto a través de identificar para ambos casos, si el tipo de insumos de que se sirve el ejecutivo para procurar la gobernabilidad son de corte democrático o autoritario.

En el caso del *fortalecimiento de las instituciones del liderazgo político*, para **identificar el tipo de insumos** de que se sirve el ejecutivo, analizamos cómo es que el gobernador resuelve las restricciones que el poder legislativo interpone ante sus iniciativas. Para esto analizamos primeramente cual fue el desenlace de todas las iniciativas enviadas por el gobernador al congreso del estado. Como resultado de este análisis se hizo necesario investigar a profundidad en las iniciativas preferentes que envió el gobernador del estado durante sus primeros tres años de gobierno con el fin de corroborar si los resultados obtenidos en lo general se corresponden con los datos puntuales. Esto para evitar caer en el error de interpretar que detrás de todas las iniciativas del gobernador existe una intención política cuando en realidad pueden ser simplemente adecuaciones o actualizaciones al marco jurídico del estado, con las iniciativas preferentes se tiene la certeza de que el gobernador busca poner un tema en la agenda política del estado. Es en este punto donde se hace relevante identificar como resuelve, y a través de que insumos, las posibles restricciones del legislativo. Al final de esta primera sección del capítulo 3, estaré en condiciones de **emitir un diagnóstico** sobre si la gobernabilidad existente entre el gobernador y el congreso del estado es democrática o autoritaria.

La segunda sección del capítulo 3 consta del análisis de cómo, el gobernador, logra la *garantía del orden público*. Identifiqué primeramente **la principal demanda social en el estado de Morelos** a través de la investigación de notas periodísticas que trascendieron en medios nacionales, teniendo principal interés en aquellas situaciones que valieron un posicionamiento oficial por parte del gobernador, ya sea a través de ruedas de prensa o por comunicados de prensa, esto para contrastarlo con las declaraciones hechas por los actores

involucrados y porque serán la materia prima de las categorías de análisis propuestas. Para completar esta recopilación de información realicé entrevistas a dos periodistas locales, Jaime Luis Brito, subdirector de *La Jornada Morelos*, y Salvador Valora, conductor del programa televisivo *Cable Noticias de Morelos*.

Con base en los resultados del análisis de las demandas sociales y los actores sociales se hizo necesario investigar si el gobernador del estado presenta una misma forma de actuar frente a instituciones garantes de derechos humanos, sociales y civiles. Para este análisis elegimos a la institución garante de los derechos humanos en el estado de Morelos, la *Comisión de Derechos Humanos Morelos (CDH-Morelos)*. Realicé un análisis de los expedientes que contenían las recomendaciones emitidas al gobernador del estado para identificar con mayor claridad la problemática social a partir de las denuncias hechas por los ciudadanos mismos. De esta revisión, y dado que no se encontraron todos los expedientes de interés para esta investigación, realicé una entrevista a la presidenta de la CDH-Morelos, Lucero Benítez Villaseñor, con la finalidad de corroborar los datos extraídos del análisis de los expedientes, así como para documentar la experiencia misma de la relación entre la CDH-Morelos y el gobernador del estado.

Una vez detectadas las principales problemáticas del estado, y dado que sería complejo analizar la gobernabilidad en términos de eficiencia, legitimidad y estabilidad, optamos por hacer una clasificación de **la problemática social del estado en dos categorías de análisis** que son propias de regímenes autoritarios: *1. Limitación del pluralismo* y *2. Control de límites*. Ambas categorías sirven para identificar si el actuar del gobernador se sirve de insumos democráticos o autoritarios frente a las demandas sociales realizadas a través de tres medios: a) movilizaciones ciudadanas, b) líderes sociales y c) instituciones garantes de derechos humanos. Al finalizar esta sección estaré en condiciones de emitir un diagnóstico sobre si la gobernabilidad existente entre el gobernador y las demandas sociales es democrática o autoritaria.

Finalmente, teniendo ambos diagnósticos del tipo de gobernabilidad observada para *el fortalecimiento de las instituciones del liderazgo político* y para *la garantía del orden público* **expondremos los rasgos autoritarios del ejercicio del poder que persisten a pesar del avance democrático en el plano electoral, así como el nacimiento de algunos nuevos rasgos de autoritarismo.**

El **propósito** del trabajo es contribuir al estudio de la gobernabilidad y el autoritarismo en México, en particular, la gobernabilidad y el autoritarismo en el estado de Morelos.

La exposición del trabajo está dividida en **cuatro capítulos**. El **primer capítulo** constituye la teoría y los conceptos que serán utilizados a lo largo de la investigación: gobernabilidad y autoritarismo, así como la propuesta del concepto “gobernabilidad autoritaria”.

La gobernabilidad es un término que se acuña en los años setenta, cuando la Comisión Trilateral caracterizó los problemas que impedían la eficacia, la legitimidad y la estabilidad dentro de los sistemas políticos. Entonces, el término de gobernabilidad se creó para aludir al escenario deseable de equilibrio entre las demandas de la sociedad y las respuestas dadas por el gobierno. Desde esta perspectiva, la gobernabilidad supone la democracia representativa dentro de los países trilaterales, e identifica en dónde se encuentran los desequilibrios entre las demandas sociales y las respuestas del gobierno, y aspira a evitar debilidades en áreas críticas del sistema político.

Las crisis y debilidades estructurales de los sistemas políticos propiciaron los estudios sobre la ingobernabilidad. Varios autores se han ocupado del tema, como Schmitter (1988), Sundquist (1987), Coppedge (2001), Tomassini (1993) y Arbos y Giner (1993). Todo ellos destacan las características que generan la ingobernabilidad, que pueden dividirse en tres áreas: la sobrecarga de las demandas sociales, la complejidad de las instituciones y los niveles de estabilidad. A partir de estas propuestas, se hace necesario recuperar el apunte de Sartori sobre la gobernabilidad: “la noción de gobernabilidad tiene no solamente una función denotativa o descriptiva, sino también una función persuasiva y normativa, en la medida en que el debate sobre la misma está especialmente abierto a, y depende de, la tensión entre hecho y valores” (Sartori, 1978).

Aun teniendo en mente el apunte de Sartori, definir la gobernabilidad democrática implica un reto. La complejidad radica en los ámbitos separados de cada elemento. Mientras la gobernabilidad depende de la esfera del gobernante, la democracia se inscribe en la esfera de la ciudadanía y la igualdad política.

En un sentido básico, la gobernabilidad se define como la posibilidad o imposibilidad de gobernar algo. La definición que proporciona Pasquino en el *Diccionario de Ciencia Política*, afirma que es una habilidad o visión que poseen los gobernantes, pero sin abordar el problema de si la gobernabilidad depende totalmente de los gobernantes, o si hay un invo-

lucramiento de la sociedad. La Comisión Trilateral llega a plantear que un exceso de democracia devendrá en un déficit de gobernabilidad y viceversa, un exceso de gobernabilidad devendría en un déficit de democracia. Para Manuel Alcántara (1994), la gobernabilidad es un fenómeno relativo a cualquier régimen, independientemente de si es democrático o no. Finalmente, Nohlen (1996) y Camou (2012) sostienen que un orden institucional democrático no tiene por qué representar necesariamente actitudes favorables para una gobernabilidad democrática, por lo que la gobernabilidad y la democracia no necesariamente concurren.

Es así que la propuesta que planteamos es la existencia de una gobernabilidad basada en insumos autoritarios, como lo son la coerción, la incertidumbre legal y un Estado de derecho endeble ante el cual los ciudadanos no sienten confianza en apearse. Para elaborar esta propuesta he decidido ocupar la definición de autoritarismo postulada por Juan Linz (1975), en donde la limitación del pluralismo es la característica principal de cualquier régimen autoritario.

El **segundo capítulo** constituye la exposición del proceso de liberalización hacia la democracia en México y en particular el proceso de liberalización en el caso de estudio, el estado de Morelos. En un primer momento se presentan los detalles de las concesiones que hizo el sistema político mexicano para el inicio de la transición a la democracia desde el plano nacional: la reformas de 1977, 1986, 1990 y 1993.

Posteriormente se presenta el papel que desempeñaban los gobernadores dentro del sistema político, así como el cambio de la dinámica de los gobernadores frente a la alternancia vivida en el año 2000. Este apartado prepara el camino para la exposición de la democratización en Morelos.

En una tercera parte de este capítulo se expone el impacto de las reformas políticas iniciadas a nivel nacional. Además, se presenta la importancia de la política y los problemas locales como factores que favorecieron que se diera la alternancia en Morelos en el año 2000. En concreto, se analiza *el caso Temixco, el club de golf en Tepoztlán, la crisis de seguridad y el Juicio político al gobernador Jorge Carrillo Olea*. Finalmente se presenta la justificación, en detalle, de la elección del estado de Morelos el caso ideal para el estudio de la gobernabilidad autoritaria.

El **tercer capítulo** constituye la exposición de la información recolectada para la investigación y su análisis. Se debe enfatizar el caso del Estado de Morelos ya que, en el plano electoral, en el año 2006 se vivió la segunda alternancia en el ejecutivo local, dando como resultado que esta posición sea ocupada ya por los tres principales partidos del sistema político mexicano PRI (1929-2000), PAN (2000-2012) y PRD (2012-2018), con lo que se puede hablar de la existencia de un tripartidismo competitivo.

La particularidad política de Morelos Esto se ve reforzada con la dinámica observada a nivel municipal, a partir del año 2000, en donde los 33 municipios del Estado han vivido la alternancia. Para el año 2012 en 82% de los municipios (27) existe una alta competitividad, ya sea por un tripartidismo, como mínimo, o más de cuatro partidos políticos. Hablando del poder Legislativo, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría como bancada en 1997, hasta llegar a una integración variopinta en el año 2015, en donde tendrán representación los once partidos que participaron en el proceso electoral.

Con todos estos antecedentes, podría decirse que el Estado de Morelos ha tenido avances significativos en la construcción de un régimen democrático, por lo que resulta de gran interés estudiar lo que sucede con el ejercicio del poder en el sistema político local. Dicho análisis constara de dos partes que se contrastarán para presentar un último apartado de conclusiones.

Dentro del primer apartado se analizan el tipo de relación existente entre el poder legislativo y el poder ejecutivo local, bajo la óptica del concepto de gobernabilidad autoritaria. El objetivo del capítulo será evidenciar si existe un equilibrio de poderes, o si por el contrario, existe un avasallamiento de uno de estos poderes sobre el otro, partiendo de identificar y evidenciar dos actitudes, por un lado los insumos de que se sirve el gobernador para lograr que sus iniciativas sean aprobadas en la cámara, y por otro lado si el actuar de los legisladores, que de origen tienen la responsabilidad de ser un contrapeso al ejecutivo, frente a las iniciativas del gobernador, es de carácter democrático o de complicidad o sometimiento.

A partir del estudio de esta relación entre poderes, estaremos en condiciones de presentar un primer diagnóstico sobre el tipo de gobernabilidad, democrática o autoritaria, de que se sirve el gobernador del estado frente al poder legislativo.

En el segundo apartado de este capítulo se analizará el tipo de insumos, democráticos o autoritarios, de que se sirve el gobernador frente a las demandas sociales, análisis de gran

utilidad para presentar un segundo diagnóstico sobre el tipo de gobernabilidad que se ejerce en el estado. Para lograr este propósito, haremos uso de dos categorías de análisis *la limitación del pluralismo* y el *control de límites*, las cuales servirán para identificar el tipo de estrategias que se emplean frente a las demandas sociales.

En cuanto a las demandas sociales, se han dividido en dos categorías, la primera lleva el nombre de *protesta ciudadana*, en donde analizamos las demandas de la sociedad morelense a través de las marchas contra la violencia y la forma en que el gobernador actúa, o reacciona, ante estas protestas. La segunda categoría se llama *líderes sociales e instituciones*. En esta categoría analizamos las demandas realizadas a través de líderes sociales, tomando el caso de las demandas de seguridad realizadas por el rector de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), quien en un primer momento abogaba por la seguridad de la comunidad universitaria y que posteriormente se convirtió en un demandante de seguridad para todo el estado. En cuanto a las instituciones presentamos el caso de las recomendaciones enviadas al gobernador por parte de la Comisión de Derechos Humanos de Morelos (CDH-Morelos), para estudiar el actuar del gobernador frente a documentos provenientes por una institución garante de los derechos humanos, los cuales tienen un fundamento y una motivación jurídica basados en un marco jurídico estatal, nacional e internacional.

Al final de este apartado presentaremos un diagnóstico sobre el actuar del gobernador del estado frente a las demandas sociales y sobre el tipo de gobernabilidad que ejerce ante la problemática social, esto se puede lograr ya que no se analiza una problemática en particular sino que, para este punto, ya se analizaron tres formas diferentes de expresar las demandas sociales: movimientos “amorfos”, pero con una causa específica, líderes sociales e instituciones.

Para culminar presentamos un apartado de conclusiones en donde exponen los resultados de la investigación, mostrando que el avance democrático, en el plano electoral, en México y a nivel subnacional, en específico en el caso del estado de Morelos, no va a la par con un ejercicio democrático del poder, por el contrario, existe la persistencia de formas autoritarias del ejercicio del poder, así como el nacimiento de nuevas formas.

Capítulo I

Gobernabilidad democrática y autoritaria

En el año 2000, la alternancia política en México hizo crecer las expectativas sobre la llegada de la democracia y una nueva forma de gobernar por parte de los actores políticos. A quince años de aquella transición, la situación política actual nos muestra que persisten elementos de la forma autoritaria de ejercer el poder e incluso han surgido de nuevas formas. Esta afirmación puede constatarse especialmente si nos alejamos de la perspectiva nacional, para poner el lente de estudio en las entidades federativas –los casos subnacionales–, donde el sistema político ha dado margen para que los gobernadores, en determinadas circunstancias y con múltiples variantes regionales, sostengan una posición de fortaleza en su forma de ejercer el poder, constituyendo lo que en este estudio denominamos una gobernabilidad autoritaria.

La gobernabilidad es un término que se acuña en los años setenta, cuando la Comisión Trilateral caracterizó los problemas que impedían la eficacia, la legitimidad y la estabilidad dentro de los sistemas políticos. Entonces, el término de gobernabilidad se creó para aludir al escenario deseable de equilibrio entre las demandas de la sociedad y las respuestas dadas por el gobierno. Desde esta perspectiva, la gobernabilidad supone la democracia representativa dentro de los países trilaterales, identifica en dónde se encuentran los desequilibrios entre las demandas sociales y las respuestas del gobierno, y aspira a evitar debilidades en áreas críticas del sistema político.

Las crisis y debilidades estructurales de los sistemas políticos propiciaron los estudios sobre la ingobernabilidad. Varios autores se han ocupado del tema, como Schmitter (1988), Sundquist (1987), Coppedge (2001), Tomassini (1993) y Arbos y Giner (1993). Todo ellos destacan las características que generan la ingobernabilidad, que pueden dividirse en tres áreas: la sobrecarga de las demandas sociales, la complejidad de las instituciones y los niveles de estabilidad. A partir de esto, Sartori hace el apunte de que “la noción de gobernabilidad tiene no solamente una función denotativa o descriptiva, sino también una función persuasiva y normativa, en la medida en que el debate sobre la misma está especialmente abierto a, y depende de, la tensión entre hechos y valores” (Sartori, 1978).

Definir la gobernabilidad democrática implica un reto. La complejidad radica en los ámbitos separados de cada elemento. Mientras la gobernabilidad depende de la esfera del gobernante, la democracia se inscribe en la esfera de la ciudadanía y la igualdad política.

En un sentido básico, la gobernabilidad se define como la posibilidad o imposibilidad de gobernar algo. La definición que proporciona Pasquino en el *Diccionario de Ciencia Política*, afirma que es una habilidad o visión que poseen los gobernantes, pero sin abordar el problema de si la gobernabilidad depende totalmente de los gobernantes, o si hay un involucramiento de la sociedad. La Comisión Trilateral llega a plantear que un exceso de democracia devendrá en un déficit de gobernabilidad y viceversa, un exceso de gobernabilidad devendrá en un déficit de democracia. Para Manuel Alcántara (1994), la gobernabilidad es un fenómeno relativo a cualquier régimen, independientemente de si es democrático o no. Finalmente, Nohlen (1996) y Camou (2012) sostienen que un orden institucional democrático no tiene por qué representar necesariamente actitudes favorables para una gobernabilidad democrática, por lo que la gobernabilidad y la democracia no necesariamente concurren.

Veamos con mayor detalle las conceptualizaciones que nos servirán como herramientas para estudiar el caso del Estado Morelos.

1. GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

1.1. Función descriptiva

El término “gobernabilidad de las democracias” o “gobernabilidad democrática” surgió en los años setenta con el “Informe del Grupo Trilateral sobre la gobernabilidad de las democracias al Comité Ejecutivo de la Comisión Trilateral” (1982). Dicho informe parte del “triunfo democrático” en los países trilaterales (Estados Unidos, Europa y Japón). Para sus autores el desarrollo democrático tiende a generar una quiebra de los significados tradicionales del control social, una deslegitimación de la política y otras formas de autoridad, y una sobrecarga de demandas sobre el gobierno —entendiéndolo como “el conjunto de personas que ejercen el poder político”—, que no tiene la capacidad suficiente para atenderlas (Pasquino, 1997:710). Sobre esta realidad se elaboró un diagnóstico, en el sentido de que la

“operación exitosa del gobierno democrático ha dado lugar a tendencias que impiden [el] funcionamiento [democrático]” (Trilateral, 1982:379).

Así la función primaria de la política democrática es la de agregar los diversos intereses de la sociedad, pero los procesos políticos a menudo los disgregan. Mientras los procesos de la política democrática inducen a los líderes gubernamentales a buscar en el extranjero los triunfos que los sostengan en casa, esos mismos procesos tienden, también, a producir una tendencia hacia un mayor provincialismo y nacionalismo en sus perspectivas.

Además este “triunfo democrático” trae aparejadas “contradicciones inherentes al avance democrático”. En este sentido, se pueden identificar cuatro “disfunciones” de la democracia: 1) la búsqueda de las virtudes democráticas de igualdad e individualismo, que llevan a la ilegitimación de la autoridad en general y a la pérdida de confianza en el liderazgo; 2) la expansión democrática de la participación y compromiso políticos, que crea una “sobrecarga” en el gobierno y una expansión desequilibrada de sus actividades; 3) la competencia política, esencial a la democracia, que al intensificarse conduce a una disgregación de intereses; 4) las respuestas del gobierno democrático al electorado y a las presiones sociales, que conducen a un provincialismo nacionalista, manifiesto en la forma en que las sociedades democráticas manejan sus relaciones exteriores. Estas disfunciones se convierten en “áreas de crítica debilidad y de ruptura potencial” (Trilateral, 1982:379-385).

Como ya mencionamos, el problema radica en que “un exceso de democracia significa una déficit en la gobernabilidad; una gobernabilidad fácil sugiere una democracia deficiente” (Trilateral, 1982: 385). Ante esto, los redactores del informe reconocieron siete áreas en las cuales las deficiencias creadas por el avance democrático debían ser abordadas: 1) planificación eficaz para el desarrollo económico y social; 2) fortalecimiento de las instituciones del liderazgo político; 3) revigorización de los partidos políticos; 4) restauración del balance entre el gobierno y los medios de comunicación; 5) reevaluación del costo y de las funciones de la educación superior; 6) una intervención más activa en el área del trabajo, y 7) creación de nuevas instituciones para la promoción cooperativa de la democracia.

Hasta aquí, y en este contexto, es preciso señalar algunas características del origen de la gobernabilidad democrática. El concepto de la gobernabilidad es resultado de una serie de “nuevas tendencias” que viven los gobiernos democráticos trilaterales posteriores a la segunda guerra mundial. Cumplía una función denotativa o descriptiva. La gobernabilidad

parte de la base inicial de la aceptación de la legitimidad democrática como la única plausible. Esta legitimidad democrática supone la participación de los ciudadanos para elegir a sus representantes en el gobierno, es decir, en la democracia representativa. Entendida de esta forma, la gobernabilidad nace para explicar la relación entre los gobernantes y los gobernados, desde el punto de vista de los gobernantes, nace con el objetivo de explicar el equilibrio entre las demandas de la población y la respuesta que ofrece el gobierno a estas necesidades. Dado que el espíritu democrático no es algo estático o alcanzable, así como tampoco lo son las demandas de la población, la gobernabilidad es dinámica en el tiempo para evitar caer en áreas de crítica debilidad o de ruptura potencial.

En resumen, el concepto “gobernabilidad de las democracias” o “gobernabilidad democrática”, propuesto por la Comisión Trilateral, cumple una función denotativa o descriptiva, y se compone de la legitimidad, la eficacia y la estabilidad en el ejercicio del poder político (Sartori, 1991).

1.2. Función normativa

Frente a esta descripción del ejercicio del poder a partir de la gobernabilidad, ésta vendría unida con la aparición de situaciones en donde el gobierno sería incapaz de responder a las demandas de la sociedad. Existirían situaciones en donde los sistemas políticos entrarían en crisis, es decir, en situaciones de ingobernabilidad. Ante la posibilidad de este escenario, la gobernabilidad cumple una función normativa, ante la cual pudieran aproximarse los sistemas políticos para salir de situaciones de ingobernabilidad.

La gobernabilidad y la ingobernabilidad han de ser pensadas entonces como una dimensión específica de la relación entre gobernantes y gobernados. Como afirma Camou:

No es un Estado o gobierno lo que permite, por sí mismo, gobernar a una sociedad, ni tampoco es la sociedad en sí misma gobernable o ingobernable; más bien, es la relación compleja entre ambos términos lo que nos permite hablar de las condiciones de gobernabilidad (Camou, 2012:5).

Así, la gobernabilidad es definida entonces como una “propiedad”, una “cualidad”, o un “estado” de la relación de gobierno. Al hablar de la gobernabilidad como “propiedad” ha-

ceamos referencia a la capacidad específica de los gobiernos y los actores sociopolíticos relevantes para avanzar eficazmente hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad. En cuanto a la gobernabilidad como “cualidad”, nos referimos “a la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de sus espacios de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo” (Camou, 2012:6). Finalmente la gobernabilidad como “estado” se refiere al “estado” de equilibrio entre el mayor volumen de las demandas sociales y las capacidades de respuesta de los gobiernos democráticos.

A partir de estas definiciones se plantea que los componentes básicos de la gobernabilidad son la “eficacia”, la “legitimidad” y la “estabilidad” como resultado del ejercicio del poder político. La literatura sobre gobernabilidad tiende a darle primacía a un elemento sobre los otros. Esto es así, según Camou, porque la gobernabilidad se inscribe en el debate de dos tradiciones, la tradición de la “razón de Estado” (gobernabilidad y eficacia) y la tradición del “buen gobierno” (gobernabilidad y legitimidad). A continuación presento los elementos que componen la gobernabilidad dentro de estas tradiciones, los cuales nos serán útiles para analizar los problemas de la gobernabilidad.

1.2.1. Eficacia o la tradición de la razón de Estado

Poner énfasis en el componente de la eficacia/eficiencia en el ejercicio del poder político, y en consecuencia la gestión del gobierno, es la clave de la gobernabilidad de un sistema social. Bajo esta concepción, la gobernabilidad es una propiedad de los sistemas políticos para alcanzar objetivos fijados al menor costo posible. En este sentido, el concepto de gobernabilidad como eficacia/eficiencia se asemeja a la noción de “razón de Estado”, con la que principia la reflexión moderna sobre la política a partir de la obra de Maquiavelo (Camou, 2012).

La necesidad de conservar el poder se plantea en términos del mantenimiento adecuado del “grado de gobierno” sobre una sociedad. En términos de Max Weber “la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido de personas” (Weber,

2012:43). Así, ante la existencia de una mayor probabilidad de encontrar cumplimiento o aceptación social de una decisión política, tendríamos un mayor grado de gobierno y, por tanto, mayor gobernabilidad.

La función normativa de la eficacia sería aquel ejercicio del poder que tiene como insumo el consenso para la toma de decisiones y la implementación de políticas. Por otra parte, el poder es distribuido entre todos los actores –políticos y sociales–, con lo que se hace del ejercicio del poder una responsabilidad compartida, siguiendo la dinámica de vetos cruzados sobre las decisiones de los otros actores y, por lo tanto, cada actor debe tener en cuenta el conjunto de expectativas y estrategias de los otros al momento de la toma de decisiones.

1.2.2. Legitimidad o la tradición del buen gobierno

Esta tradición sigue la línea de pensamiento que va de Platón a Aristóteles y sigue hasta John Locke, en donde la preocupación principal es la de revelar las condiciones del Estado justo y establecer la mejor forma de gobierno. Aristóteles planteaba: “nuestro propósito es el de considerar cuál es la forma de asociación política que puede ser, entre todas, la mejor para quienes sean capaces de vivir lo más posible conforme a sus ideas de vida” (Aristóteles, 2005:127).

Poner el énfasis en la legitimidad sigue la tradición de la justicia, es decir, la legitimidad del ordenamiento político-social, así como la tradición del respeto a los derechos humanos y de la obligación gubernamental de proveer el bienestar, lo que genera la tradición del “buen gobierno”. Este enfoque destaca la relación que existe entre legitimidad y ejercicio del poder, centrando la atención en la calidad de la acción gubernamental.

En este sentido el poder gubernamental sólo puede justificarse en la medida en que sirva a la más plena realización de los derechos individuales, es decir, que el fin del gobierno es el de “conseguir la paz, la seguridad y el bien de la población” (Camou, 2012) y para lograrlo el Estado deberá gobernar mediante leyes fijas y establecidas, no mediante decretos discrecionales, y utilizará la fuerza para ejecutar las leyes y no para sostener decisiones arbitrarias. Los insumos normativos en esta concepción son entonces las leyes fijas, los juicios rectos y el Estado de derecho.

1.2.3. Estabilidad y gobernabilidad

Una opción que se encuentra en medio de la tradición de la eficacia/eficiencia y la tradición de la legitimidad es la estabilidad. El poner énfasis en la estabilidad plantea que un sistema será más gobernable en la medida en que posea mayor capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político, en otras palabras, que sea capaz de perdurar en el tiempo.

El insumo de la estabilidad será entonces la capacidad de durar del Estado de derecho y de tener una constitución con capacidad de no corromperse. No obstante, hay que distinguir que estabilidad no es equivalente a inmovilidad o estancamiento, sino que es la capacidad de adaptarse a los desafíos que provienen del ambiente, puesto que sólo “una continua adaptación a la realidad siempre cambiante permite a un sistema sobrevivir” (Morlino, 1997).

Con base en los elementos que componen la gobernabilidad, y evitando poner primacía de uno sobre otro, podemos entender la gobernabilidad como “un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental” (Camou, 2012:9), con lo que se sigue ubicando a la gobernabilidad en el plano de la relación entre el sistema político y la sociedad, evitando cargar a uno solo de los términos de la relación de gobierno la responsabilidad de mantener adecuadas condiciones de gobernabilidad.

Así, la eficacia del gobierno, junto con la legitimidad social, se combinan para garantizar la estabilidad en los sistemas políticos para evitar tanto la ineficacia gubernamental como la erosión de la legitimidad política que pudieran causar ingobernabilidad.

CUADRO 1
Gobernabilidad. Función descriptiva

Función descriptiva		Relación de gobierno (Gobernabilidad como...)
Eficacia	Propiedad	Capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y movilizar con... coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas.
Legitimidad	Calidad	Cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de sus espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica.
Estabilidad	Estado	Es el equilibrio entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta de los gobiernos democráticos.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 2
Gobernabilidad. Función persuasiva/normativa

	Función persuasiva/normativa	Insumo
Razón de Estado	A mayor probabilidad de encontrar cumplimiento (o al menos aceptación social) a una decisión política, tendríamos mayor grado de gobierno, y por tanto, mayor gobernabilidad.	Consenso
Buen gobierno	El poder gubernamental sólo puede justificarse en la medida que sirva a la más plena realización de los derechos individuales. El fin del gobierno es el de conseguir la paz, la seguridad y el bien de la población.	Leyes fijas Juicios rectos Ejecutarlas leyes
Gobernabilidad y estabilidad	Un sistema será más gobernable en la medida en que posea mayor capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político.	Constitución con capacidad de no corromperse

Fuente: Elaboración propia.

1.3. Propuestas existentes para la medición de la gobernabilidad

Dentro de la literatura sobre gobernabilidad podemos encontrar que se han identificado dos problemas básicos: las “tensiones internas” y las “limitaciones externas” (Camou, 2012). Las tensiones internas tienen que ver con la operación de las reglas del juego de la democracia y que pueden generar ingobernabilidad, en cuanto a las limitaciones externas, son aquellas que surgen cuando aún con el funcionamiento pleno de las reglas del juego, son insuficientes para garantizar un grado de gobierno adecuado.

Sobre las tensiones internas Norberto Bobbio (1991) sostiene que el fenómeno de la sobrecarga de demandas al gobierno se puede explicar por dos razones que convergen en la ingobernabilidad: 1) la amenaza constante, por parte de los individuos y “grupos peticionarios”, de disminuir el consenso si no son satisfechas sus demandas en el menor tiempo posible, y 2) los procedimientos democráticos que hacen inútiles –mediante el juego de vetos cruzados- la toma de decisiones.

Camou descompone el argumento de Bobbio en dos partes. Con respecto al primer argumento, precisa hacer una aclaración para evitar caer en un error en el sentido de llegar a sostener que las sociedades democráticas serían más conflictivas que las autoritarias. En este sentido argumenta que la lógica del conflicto social sigue caminos distintos en cada uno de los regímenes y la clave está en la facilidad o dificultad de expresar el conflicto en un régimen democrático versus un régimen autoritario. Para las democracias existe una

mayor circulación de información, mayores posibilidades de organización de los ciudadanos y grupos, y menores “costos” (políticos/personales) en la expresión de reclamo:

En ellos [regímenes autoritarios] la información circula de manera restringida y desigual, la organización está prohibida o controlada por el aparato estatal y la expresión del conflicto está impedida de realizarse, o sus costos en términos de seguridad personal son muy altos.

[...]

No es que las sociedades que viven bajo regímenes autoritarios sean “menos” conflictivas que las democráticas, sino que la expresión del conflicto en las segundas es más fácil de manifestar que en las primeras, y en tal sentido, plantean al poder político numerosos frentes de acción que, de no resolverse favorablemente, tendrán como consecuencia una merma de la legitimidad del gobierno en turno (Camou, 2012:19).

El resultado de la represión de las demandas puede desembocar en la acumulación de tensiones sociales, hasta extremos en que surgen respuestas violentas y explosivas para cambiar las condiciones políticas.

En cuanto al segundo argumento de Bobbio, está vinculado a la problemática de la *distribución del poder* dentro de regímenes democráticos. Camou sostiene que por una parte se encuentra distribuido en *ámbitos*, como lo son el ejecutivo, el parlamento, las organizaciones políticas y sociales, etc. También hace notar que el uso de atribuciones y sus facultades están regulados por *procedimientos* que incluyen la participación, en algún grado, de los interesados, la deliberación, el disenso y el veto a las decisiones. Con estas condiciones, las decisiones deben de recorrer un camino “más largo” que en el caso de los regímenes autoritarios.

En síntesis, podemos decir que las tensiones internas con las que tiene que lidiar la gobernabilidad democrática se puede identificar con dos indicadores: la facilidad o dificultad de expresar el conflicto, y la distribución del poder, distribuido en ámbitos y procedimientos que incluyen la participación.

En cuanto a las limitaciones externas de la gobernabilidad democrática, hay que recordar que es dinámica y cambiante en el tiempo, debido a la respuesta que da el gobierno a una demanda inicial por parte de los ciudadanos o grupos, y que esta respuesta tendrá, posteriormente, un efecto sobre los ciudadanos o grupos que pueden o no estar satisfechos con la forma en que se atendieron las demandas. Esta visión surge de identificar los límites de las

representaciones partidarias, y una sociedad que crece y se diferencia más. El régimen democrático se encuentra con la dificultad de unificar la diversidad de intereses con base en el “interés público” de la ciudadanía (Camou, 2012).

Así, las limitaciones externas ponen el reto a las democracias a integrar nuevas formas de organización ciudadanas “sin las cuales las sociedades complejas serían difícilmente gobernables, en un marco institucional –estable y previsible- legitimado por la luz pública”. Para atender las dos partes del argumento de Camou (tensiones internas y tensiones externas) y evitar caer en ingobernabilidad, propone que debe encontrarse un “paradigma de gobernabilidad” (Camou, 2012):

A nuestro juicio, el logro de una adecuada gobernabilidad se basa en una serie de acuerdos básicos entre las élites dirigentes, los grupos sociales estratégicos y una mayoría ciudadana, destinados a resolver los problemas de gobierno; cuando esos acuerdos se estabilizan y toman un carácter institucional, previsible y generalmente aceptado, hablaremos de la conformación de un “paradigma de gobernabilidad” (Camou, 2012:22).

Los acuerdos que propone deben darse en tres niveles, el nivel de la cultura política (modelos de orientación política), el nivel de las instituciones (agregación de intereses y toma de decisiones) y el nivel de las políticas públicas (la estructura del Estado).

1.4. Indicadores de la gobernabilidad

En la literatura sobre gobernabilidad existen diversas propuestas en el sentido de cómo medirla. Como ya lo mencioné, la ingobernabilidad se presta a múltiples interpretaciones y por ende a múltiples instrumentos para su medición. La siguiente tabla muestra cinco conceptualizaciones encontradas sobre las causas que originan la ingobernabilidad y que hay que mantener en constante medición para evitar caer o salir de ella.

CUADRO 3
Conceptualizaciones sobre nivel de gobernabilidad

Autores	Ingovernabilidad cuando existe
Schmitter	1. Indisciplina; 2. Inestabilidad; 3. Ineficacia; 4. Ilegalidad.
Sundquist	1. Calidad de la burocracia; 2. Compromiso de la burocracia con los objetivos de gobierno; 3. El entorno institucional en el proceso de gestación de políticas por parte del gobierno; 4. Sistema de partidos... la habilidad para generar y poner en marcha mandatos claros de acción.
Coppedge	1 Capacidad para que todos los grupos políticamente relevantes para comprometerse con algún tipo de arreglo institucional; 2. Deseo de todos los grupos políticamente relevantes para comprometerse con algún tipo de arreglo institucional; 3. Aceptación de compromisos institucionales democráticos; 4. Aceptación de arreglos que permitan la representación efectiva; 5. Efectiva representación de los ciudadanos por esta clase política elegida; 6. Creación y mantenimiento de mayorías que funcionen basadas en criterios partidistas como consecuencia de decisiones tomadas por la clase política.
Tomassini	1. Fortalecimiento de la sociedad civil y la evolución de la cultura política; 2. La orientación y el comportamiento de la economía; 3. La integración de sectores cada vez más amplios de la sociedad en el sistema productivo.
Arbos y Giner	1. Legitimidad-eficacia; 2. Presiones y demandas del entorno gubernamental, o de la carga de responsabilidades; 3. Reestructuración corporativa de la sociedad civil; 4. La expansión y cambio tecnológico

Fuente: Elaboración propia a partir de Arbos y Giner (1993), Coppedge (2001), Sundquist (1987), Schmitter (1988), Tomassini (1993).

Esta multiplicidad de conceptualizaciones de la ingovernabilidad tiende a enfocarse en uno de los tres elementos que la componen, es así que las conceptualizaciones anteriores las podemos clasificar en tres principales hipótesis:

CUADRO 4
Hipótesis sobre la ingovernabilidad

Autores	Énfasis	Causas
O'Connor, Buchanan y Wagner	Eficacia	Una <i>sobrecarga de demandas</i> a las que el Estado responde con la expansión de sus servicios y de su intervención, pero que provoca inevitablemente una crisis fiscal. La democracia se encuentra presionada y que llega a generar una rápida inflación cuando los gobiernos se ven confrontados por los sindicatos y por los votantes que consideran al Estado como un botón de servicios inagotables
Crozier, Huntington y Watanuki, Bourricaud	Estabilidad	Es un problema de naturaleza política: el de la <i>autonomía, complejidad, cohesión y legitimidad de las instituciones</i> . “La gobernabilidad de una democracia depende de la relación entre la autoridad de las instituciones de gobierno y la fuerza de las instituciones de oposición”.
Habermas	Legitimidad	La ingovernabilidad es una suma de una crisis de entrada y de una crisis de salida. “La <i>crisis de salida</i> tiene forma de <i>crisis de racionalidad</i> : el sistema administrativo no logra hacer compatibles o manejar mecanismos de control que le exige el sistema económico. La <i>crisis de entrada</i> tiene forma de <i>crisis de legitimidad</i> : el sistema legitimatorio no logra mantener el nivel necesario de lealtad de las masas al actuar los mecanismo de control que le exige el sistema económico”.

Fuente: Elaboración propia a partir de Bourricaud (1992), Buchanan y Wagner (1983), Crozier & Huntington & Watanuki (1975), Habermas (1978), O'Connor (1973),

Para los efectos de esta investigación he optado por no tomar partido por alguna hipótesis. Dado que los elementos que componen la gobernabilidad son la eficiencia, la legitimidad y la estabilidad, el tomar partido por una sola de las hipótesis presentadas, representaría hacer un análisis sesgado de la gobernabilidad, así como se tendría una comprensión incompleta de los múltiples factores que intervienen en el logro de una gobernabilidad democrática. Más aún, la propuesta que hago de la “gobernabilidad autoritaria” busca caracterizar a aquellos gobiernos, locales que logran ser eficientes y llegan a dar la apariencia de estabilidad y legitimidad. Por esta razón he tenido a bien utilizar la propuesta realizada por Antonio Camou (2012), quien plantea una agenda institucional (normativa) para la gobernabilidad democrática, la cual se compone de cinco puntos:

CUADRO 5
Agenda normativa para la gobernabilidad democrática

Propuesta	Carácter Normativo
La garantía del orden público.	Las exigencias de una gobernabilidad democrática nos obligan a buscar un equilibrio entre eficacia gubernamental y control ciudadano.
La redefinición del esquema de relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil.	Se hace necesario fortalecer el Estado a fin de que pueda contar con los recursos necesarios para asumir una eficaz “gerencia pública del desarrollo social”; una gerencia capaz de diseñar y poner en práctica políticas sociales que alcancen a los sectores tradicionalmente postergados y a aquellos que han sido marginados por los procesos de ajuste.
Fortalecimiento de las instituciones del liderazgo político.	Las restricciones legislativas sobre el Poder Ejecutivo deberían ser juzgadas siempre bajo la siguiente pregunta: ¿si el presidente no ejerce ese poder, quién lo hará? Si el Congreso puede ejercer eficazmente esas responsabilidades, puede haber buenas razones para restringir el poder Ejecutivo. Pero debe cuidarse que cada restricción al poder presidencial no se traduzca en un aumento abusivo del poder de las dependencias burocráticas o de los grupos de interés privado. Una reforma general de la administración pública, y especialmente de su sistema de decisión y operación regional y local, constituye un tema central de la agenda de gobernabilidad de las democracias modernas.
Revigorización de los partidos políticos.	Un partido político debe, por un lado, reflejar los intereses y necesidades de grandes fuerzas sociales y de grupos de interés de la sociedad y, por otro, ser en alguna medida independiente de los intereses particulares y tener capacidad de agregarlos y sintetizarlos en compromisos más amplios, proponiendo cursos de acción concretos respecto de los diversos problemas sociales. Por otra parte, la revigorización de los partidos políticos requiere de una diversificación de las fuentes de financiamiento. Los partidos políticos no deberían depender exclusivamente de sus miembros individuales, intereses organizados o del Estado, para tener los recursos necesarios que les permitan llevar a cabo sus funciones.
Refuncionalización de los mecanismos de representación.	En las sociedades complejas la representación y agregación de intereses no pasa sólo por los partidos políticos... hoy parece necesario revisar los alcances y posibilidades de pactos múltiples, en diversas dimensiones y niveles de la sociedad. Estos pactos de “nuevo tipo” constituirían acuerdos básicos sobre el rumbo de paquetes estratégicos de políticas, pero también fórmulas de toma de decisiones, capaces de incorporar garantías de previsibilidad y de compromiso en la acción de los actores económicos, sociales y políticos, de modo que aseguren la conformación de lo que hemos denominado “paradigma de gobernabilidad”

Fuente: Elaboración propia a partir de Camou (2012).

Finalmente entendida así la gobernabilidad y los elementos que componen su problemática interna y externa, es necesario precisar, como lo hace Francisco Longo, que existen dos aproximaciones diferentes al tema: una descriptiva o analítica y otra normativa o prescriptiva:

Desde el ángulo descriptivo [en donde] la gobernanza puede ser vista como el conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales se preparan, adoptan y ejecutan las decisiones públicas en un entorno social determinado... Nos referimos al “proceso de dirección/gobierno/gobernación de la sociedad” (Longo, 2010:78).

Longo sostiene que esta aproximación nos habla de cómo ocurren las cosas, de cuál es la gobernabilidad existente en un entorno institucional determinado. Pero aun así, hace falta esa parte del ideal de hacia dónde deseamos llevar la gobernabilidad, es por eso que la segunda aproximación tiene un carácter normativo o prescriptivo y que se relaciona con la aspiración a una acción pública de calidad, para lo cual reconoce al menos tres perspectivas: 1) calidad de la democracia; 2) capacidad de resolver problemas y, 3) garantía para los mercados y el buen funcionamiento de la sociedad civil.

La primera de esas perspectivas pone el acento sobre todo en aquellos elementos que facilitan la aproximación e *incorporación de los ciudadanos* a la acción pública. La responsabilización (*accountability*) es aquí un valor fundamental. La segunda perspectiva considera, sobre todo, los elementos de capacidad para *actuar con eficacia y conseguir resultados pretendidos*. Gobernabilidad es aquí el grado en que los sistemas públicos son capaces de afrontar y resolver con éxito los problemas de la agenda pública. La tercera perspectiva normativa pone el acento en los *marcos institucionales* que garantizan un funcionamiento eficaz de los mercados y facilitan el desarrollo del *entrepreneurship* y la formación de capital social (Longo, 2010:79-80)

El autor considera las instituciones en el sentido que propone Douglas North (1993), cuando habla de las instituciones como “reglas”; así, también considera necesario distinguir entre instituciones formales e informales, asegurando que la gobernabilidad se refiere tanto a las primeras (constituciones, leyes, estructuras, artefactos tecnológicos, procedimientos formalizados) como a las segundas (creencias, modelos mentales, pautas de comportamiento, normas implícitas y convicciones sobre lo que resulta apropiado).

Lo valioso de la propuesta de Longo para abordar el análisis de la gobernabilidad es que hace énfasis en no limitarse a medir el producto o salida (*outputs*) inmediato obtenido por

la actuación de un actor determinado, sino tener la aspiración a medir los “resultados agregados de las interacciones obtenidas en dicho proceso, es decir, a evaluar los impactos efectivamente producidos en la realidad, o resultados (*outcomes*). Es en este sentido que se utiliza la noción de efectividad” (Longo, 2010:94).

Con lo expuesto hasta ahora planteo la existencia de una “governabilidad autoritaria”, que será aquella gobernabilidad que cumple con los elementos descriptivos de la gobernabilidad democrática (eficiencia, legitimidad, estabilidad), es decir cumple con los *outputs* de los que habla Longo, pero se cumplen a partir de insumos no democráticos, en concreto de insumos autoritarios, como son la coerción, la limitación del pluralismo y un deficiente Estado de derecho, dando como *outcome* una gobernabilidad autoritaria.

2. GOVERNABILIDAD AUTORITARIA

2.1. Autoritarismo

En la historia de las ciencias sociales, se ha acuñado poner el sufijo “-ismo” a todo concepto que tiene detrás un sistema de creencias o de ideologías. Tal es el caso del socialismo, totalitarismo, comunismo, etc. Contrario a lo anterior, el “autoritarismo” no implica un sistema de creencias o ideologías, sino una mentalidad y una serie de valores antidemocráticos.

El término autoritarismo fue acuñado por Juan Linz:

Los regímenes autoritarios son sistemas políticos con *un pluralismo político limitado* y no responsable; *sin una ideología elaborada* y propulsiva, sino con mentalidades características; *sin una movilización política intensa* o vasta, excepto en algunos momentos de su desarrollo, y en los que *un jefe, o tal vez un pequeño grupo, ejerce el poder* dentro de límites que formalmente están definidos pero que de hecho son fácilmente previsibles (Linz, 1975:264).

Esta definición fue el resultado de comparar las democracias competitivas frente el tipo ideal de totalitarismo, y presenta límites conceptuales claros con la política democrática, pero no tanto así con las políticas totalitarias, es algo más bien difuso con el totalitarismo.

A partir de esta definición podemos decir que el autoritarismo o los regímenes autoritarios representan un momento en la vida de un régimen político totalitario en su camino hacia la democracia. Este momento es crucial para cualquier régimen, ya que de este momento se puede transitar a un régimen democrático, o se puede transitar hacia un régimen totalitario.

Respecto del autoritarismo Norberto Bobbio lo define de esta forma:

El sustantivo autoritarismo se emplea para el contexto de la estructura de los sistemas políticos... Se suele llamar autoritarios a los regímenes que privilegian el aspecto del mando y menosprecian de un modo más o menos radical el del consenso, concentrando el poder político en un hombre o en un solo órgano y restando valor a las instituciones representativas: de ahí la reducción a la mínima expresión de la oposición y de la autonomía de los subsistemas políticos y la anulación o la sustancial eliminación de contenido de los procedimientos y de las instituciones destinadas a transmitir la autoridad política desde la base hasta lo alto (Bobbio, Matteucci, & Pasquino, 1997:125).

Finalmente, Jaume Colomer lo define como un sistema opuesto al consenso, un sistema que se basa, fundamentalmente, en el uso de la fuerza para la preservación de sus estructuras, quedando la creación de consenso en un plano subordinado, cuando no pura y simplemente inexistente. En donde el autoritarismo se propone el sometimiento de la sociedad; el totalitarismo busca la conformación de la sociedad:

Allí donde el autoritarismo se detiene, una vez eliminado cualquier riesgo para la estabilidad del sistema, el totalitarismo sigue persiguiendo unas finalidades que no son ya tan sólo la eliminación de la disidencia, sino la consecución de unos objetivos de ingeniería social cuyo fin es la transformación de las estructuras mismas de la sociedad, incluso en sus niveles de mayor privacidad, para adaptarlas a un determinado referente ideológico fuerte (Colomer, 1999:527).

A partir de esto podemos entonces establecer los elementos que componen un régimen autoritario.

2.2. Elementos de los regímenes autoritarios

Lo que caracteriza a este tipo de regímenes, es la limitada garantía que se tiene de las libertades políticas definidas anteriormente en los regímenes democráticos. A continuación nos

detendremos a definir los tres elementos que constituyen la definición de autoritarismo, para después mencionar algunos de los regímenes autoritarios que se han podido identificar en la literatura de las ciencias sociales.

2.2.1. Pluralismo político limitado

Este es el elemento más distintivo, según Linz (1975), de los regímenes autoritarios. Esta limitación del pluralismo puede ser hecha de forma legal o de facto, y es implementada más o menos con eficacia, focalizada a ciertos grupos o extendida a grupos de interés. Algunos regímenes van más allá al promover la creación de institutos políticos, pero sin dejar duda de que el gobernante, al final del día, definirá a qué grupos permitirá existir y bajo qué condiciones.

El limitado pluralismo, los procesos de liberalización y la tolerancia del régimen a la existencia de la oposición, son los elementos que permiten diferenciar a un régimen autoritario de uno democrático.

Es preciso señalar que en los regímenes autoritarios los puntos de vista determinados, como las posturas de las personas que llegan a detentar el poder, no reflejan el apoyo de grupos solamente, reflejan los puntos de vista de la confianza depositada en ellos por el líder o el grupo gobernante (Linz, 1975:266).

2.2.2. Ausencia de una extensa e intensa movilización política

Una característica principal de un régimen autoritario es la moderada participación de la población en los organismos políticos, aun cuando en ciertos momentos de su historia, la movilización pudo haber sido mucho mayor. Linz plantea que en algunos regímenes, la despolitización de los ciudadanos está en las intenciones de los gobernantes y esto se refleja como un componente de la limitación del pluralismo.

Esta característica del autoritarismo es relevante ya que, contrario a lo que buscan los totalitarismos que es la movilización de masas, en los regímenes autoritarios se tolera, o se

acota, la movilización o el pluralismo existente. Este acotar el pluralismo buscará, en realidad, limitar la efectividad de la movilización, con el objetivo último de que se traduzca en la apatía de los miembros del sistema así como de activistas, al reconocer que existen otros mecanismos más eficientes, comparados a la movilización, para acceder al poder.

2.2.3. Mentalidad sobre ideología

Las ideologías, en general, son sistemas de pensamiento, más o menos elaborados y organizados, a menudo escritos por intelectuales. A su vez, las mentalidades son formas de pensar y de sentir, más emocionales que racionales, que proveen formas de reaccionar a diferentes situaciones. Los regímenes autoritarios se basan en mentalidades y no en ideologías. Como sostiene Linz, la mentalidad es una actitud intelectual, mientras la ideología es un contenido intelectual. Las ideologías tienen un fuerte contenido utópico, en cambio, las mentalidades son más cercanas al presente o al pasado, es decir, al tiempo histórico. Las mentalidades son más difíciles de difundir entre las masas, y menos susceptibles de ser usadas en la educación, por entrar en conflicto con la religión o la ciencia (Linz, 1975:267).

La vasta difusión de la mentalidad entre los gobernantes, burócratas, expertos y políticos cooptados en pro del régimen, representa un importante obstáculo en el proceso de movilización y participación.

2.3. *Gobernabilidad democrática y gobernabilidad autoritaria*

En lo anteriormente expuesto los conceptos de gobernabilidad democrática e ingobernabilidad han sido estudiados a partir del supuesto de que existe una democracia, aun cuando se emplea el término en forma simple, es decir, “gobernabilidad” a secas. Viene a la mente una concepción positiva sobre el trabajo del gobierno en términos de eficacia, legitimidad y estabilidad. Lo cierto es que “gobernabilidad” y “democracia” son dos ámbitos que no necesariamente concurren e incluso pueden entrar en conflicto.

Primeramente, la simple palabra “governabilidad” ya presenta un problema epistemológico en su definición más básica, si consideramos la definición que nos ofrece la Real Academia Española que establece que es la “cualidad de ser gobernable”, *governable* significa “que puede ser gobernado”, mientras que su opuesto, *ingovernable*, designaría aquello que es “incapaz de ser gobernado”. De suyo, la palabra “governabilidad” se mueve en el mundo de las “-bilidades”, las cuales son propias de un sujeto o ente, hasta aquí no podemos decir a qué ente se refiere la gobernabilidad, si al gobierno, al gobernante o a la sociedad. Es por eso que se hizo necesario el recuento anterior sobre el origen del concepto.

Continuando y partiendo de la definición de Pasquino, tenemos que gobernabilidad es:

Actualmente se usa con más frecuencia el término opuesto “ingovernabilidad”. Marcado por implicaciones pesimistas (crisis de gobernabilidad) y a menudo conservadoras se presta a múltiples interpretaciones. En especial, las posiciones más genuinas son las de aquellos que atribuyen la crisis de gobernabilidad a la incapacidad de los gobernantes y las de los que atribuyen la ingovernabilidad a las demandas excesivas de los ciudadanos (Pasquino, 1997:703).

Esta definición arroja más luz aun sobre la dificultad de aprehender el concepto, lo que ha dado pie a que existan múltiples interpretaciones sobre “governabilidad”. Aunque esta definición ya deja más claro que el concepto tiene que ver con la relación existente entre gobierno y ciudadanos, sigue sin esclarecernos si es una cualidad propia del gobierno o de la sociedad.

Finalmente, tomando en cuenta lo señalado arriba sobre el concepto de “governabilidad democrática” el concepto sigue siendo difuso porque gobernabilidad y democracia están basadas en principios opuestos y conflictivos, en palabras de Michael Coppedge:

La gobernabilidad requiere una representación efectiva de los grupos en proporción a su poder; la democracia requiere una representación de grupos en proporción al número de personas que los apoyan. La gobernabilidad respeta la lógica del poder, mientras que la democracia representa la lógica de la igualdad política (Coppedge, 2001:214).

La presente investigación tiene su justificación precisamente en esta diferencia de lógicas que siguen la gobernabilidad y la democracia. No toda gobernabilidad es democrática, así como no todos los regímenes democráticos generan gobernabilidad. Lo cual ha sido

señalado por diversos autores, empezando por el mismo informe de la Comisión Trilateral, que afirma:

El corazón del problema radica en las contradicciones inherentes relacionadas a la misma frase de “lo gobernable de la democracia”. Porque, en cierta medida, gobernable y democracia son conceptos en conflicto. Un exceso de democracia significa un déficit en la gobernabilidad; una gobernabilidad fácil sugiere una democracia deficiente. A veces, en la historia del gobierno democrático el péndulo se ha ido demasiado hacia un lado; en otras el péndulo se ha inclinado demasiado del otro lado (Trilateral, 1982:385).

Otro apunte sobre las diferentes lógicas que siguen la gobernabilidad y la democracia lo da Manuel Alcántara, al afirmar:

La gobernabilidad es un fenómeno relativo a cualquier tipo de régimen... No obstante también puede planearse el tema de la gobernabilidad en sistemas que no son democráticos. La justificación de dicha opción se basará en el interés posterior en desarrollar un análisis de la gobernabilidad en sistemas políticos de países que abandonaron su carácter no democrático recientemente (Alcántara, 1994:8).

A mayor abundamiento la presente investigación se justifica con la cita anterior, que es coincidente con lo que expresa Dieter Nohlen:

Resulta poco realista la suposición –implícita en muchas de las aportaciones al debate sobre la democracia en América Latina- según la cual un orden institucional democrático establece simultáneamente actitudes y modelos de comportamiento favorables a la democracia (Nohlen, 1996:21).

Considerando el caso de México, Antonio Camou en su documento “Gobernabilidad y democracia” afirmaba:

Gobernabilidad y democracia son dos ámbitos que no necesariamente concurren; de hecho, las reflexiones sobre una y otra tienen trayectorias que sólo en ciertos casos han coincidido, revelando así las tensiones que rodean su relación.

[...]

No obstante, pensar en la gobernabilidad al margen de la democracia, estimula el germen del autoritarismo en aras, en el mejor de los casos, del gobierno eficiente pero sin legitimidad ciudadana. De la misma manera, postular la democracia sin considerar la gobernabilidad puede derivar en situaciones de inestabilidad política (Camou, 2012:1).

El punto clave que dio origen a la presente investigación es la identificación de que los gobernantes en regímenes autoritarios se centran, fundamentalmente, en el aspecto de la eficiencia de la gobernabilidad, dejando de lado los otros dos elementos que la componen: la legitimidad y la estabilidad. En un país como México, un reciente inicio de la transición y con una alternancia más reciente aún, la observancia de la gobernabilidad, por parte del gobierno, obedece más a una lógica autoritaria que democrática.

Se observa la gobernabilidad más como una obligación que como una convicción. Los gobernadores procuran la gobernabilidad enfocándose únicamente en ser eficaces, basándose en un entendimiento *provincial nacionalista*, buscando adquirir legitimidad, sin darse cuenta que la gobernabilidad democrática necesita de una legitimidad previa al inicio de su mandato, y el ejercicio de este mandato debe obedecer a la razón de estado partiendo de una estabilidad “dinámica”; pues tendrían que estar dispuestos a ser flexibles, institucionalmente, a los cambios del entorno, ya sean estos económicos, políticos o sociales. Como lo hemos expuesto anteriormente, el dar primacía a la eficacia sobre la legitimidad, tendrá como resultado la inestabilidad del sistema político.

Así, mientras la gobernabilidad democrática se compone de una función descriptiva y una función persuasiva/normativa, la gobernabilidad observada en un país con un régimen autoritario, y más específicamente en sus unidades subnacionales, se compone solamente de la función descriptiva, mientras la función persuasiva/normativa es mínima y se basa en criterios autoritarios, que fundamenta el ejercicio de poder con la frase: “el fin justifica los medios”, mientras que en la gobernabilidad democrática el fin y los medios tienen que ser consecuentes. Es por eso la observancia de la gobernabilidad, a través de mecanismos autoritarios, la habremos de considerar como “gobernabilidad autoritaria”. Es preciso señalar que los conceptos “gobernabilidad” y “autoritarismo” se ubican en la lógica del ejercicio del poder, en el campo de acción del gobernante.

En el siguiente cuadro se muestra cómo los componentes de la gobernabilidad democrática (eficacia, legitimidad y estabilidad) pueden estar presentes dentro de la gobernabilidad democrática y autoritaria.

CUADRO 6
Componentes de la gobernabilidad democrática y autoritaria

Función Descriptiva	Relación de Gobierno	Gobernabilidad	
		Democrática	Autoritaria
Eficacia	Propiedad	Sí (pleno)	Sí
Legitimidad	Calidad	Sí (pleno)	Sí parcialmente
Estabilidad	Estado	Sí (pleno)	Sí parcialmente

Fuente: Elaboración propia.

La diferencia principal entre la gobernabilidad democrática y la gobernabilidad autoritaria radica en la parcialidad de cada función descriptiva. En el siguiente cuadro hago evidente que la diferencia entre la gobernabilidad democrática y la gobernabilidad autoritaria, radica en la función persuasiva/normativa de la gobernabilidad.

CUADRO 7
Función persuasiva/normativa de la gobernabilidad democrática y autoritaria

	Función persuasiva/normativa		Insumos	
	Democrática	Autoritaria	Democrática	Autoritaria
Razón de Estado	Sí	Sí parcialmente	Consenso	Coerción
Buen Gobierno	Sí	Sí parcialmente	Leyes fijas, juicios rectos y ejecución de las leyes	Incertidumbre legal, juicios diferidos y discrecionalidad de la aplicación de la ley
Gobernabilidad y Estabilidad	Sí	Sí parcialmente	Constitución con capacidad de no corromper	Constitución cambiante

Fuente: Elaboración propia.

Mientras en la gobernabilidad democrática el gobierno busca la aceptación social respecto a la toma de sus decisiones, en la gobernabilidad autoritaria el gobierno actúa con o sin la aceptación social, pues de antemano no se sabe si una acción del gobierno tendrá aceptación social o no.

En la gobernabilidad democrática las acciones de gobierno buscan la realización plena de los derechos individuales a través de sus decisiones. En la gobernabilidad autoritaria el gobierno toma decisiones que acotan los derechos individuales de los ciudadanos, de antemano este acotamiento puede representar tanto una ampliación como una reducción de los derechos individuales de la población.

Finalmente, en la gobernabilidad democrática el gobierno busca la estabilidad en el tiempo al ser flexible respecto a los cambios del entorno social. En la gobernabilidad auto-

ritaria, las acciones del gobierno van en el sentido de sobrellevar los cambios del entorno social, buscando mantener la resistencia social en un mínimo que garantice un “orden” que no ponga en peligro al sistema, es decir, que garantice la preservación de sus estructuras durante el tiempo de su encargo.

2.4. Eficacia vs Representación

Identifiquemos ahora algunos rasgos autoritarios que emplean gobiernos subnacionales de México, para mantener un “mínimo de gobernabilidad” que les permitan hablar de la existencia de una gobernabilidad disfrazada de democrática. En términos del espectro continuo propuesto por Antonio Camou (2012:11):

CUADRO 8
Grados de gobernabilidad

Gobernabilidad	Descripción
Ideal	El modelo de gobernabilidad ideal tendría como correlato una sociedad sin conflictos (o con conflictos absolutamente “neutralizados”)
Normal	Describe la situación donde las discrepancias (o diferencias) entre demandas y respuestas se encuentran en un equilibrio dinámico... Esas diferencias son aceptadas como tales e integradas en el marco de la relación de gobierno vigente en una sociedad
Déficit de gobernabilidad	Designa un desequilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, que es percibido como inaceptable por actores políticamente organizados y que hacen uso eficaz de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada.
Crisis de gobernabilidad	Describe una situación de “proliferación de anomalías”, es decir, una conjunción de desequilibrios inesperados y/o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales.
Ingovernabilidad	Es como la gobernabilidad ideal, un concepto “límite” que designa la virtual disolución de la relación de gobierno que una, por ambos lados, a los miembros de una comunidad política.

Fuente: Elaboración a partir de Camou (2012).

La gobernabilidad autoritaria se mueve dentro de los niveles de “crisis de gobernabilidad” y “déficit de gobernabilidad”. Descartando los extremos, es decir un nivel “ideal” de gobernabilidad en donde no habría conflictos, así como un nivel de “ingovernabilidad” que consistiría en una disolución de la relación del gobierno con la sociedad, nos quedarían entonces tres niveles: el “normal”, el “déficit de gobernabilidad” y el de “crisis de gobernabilidad”. En cuanto a un nivel de gobernabilidad “normal” las diferencias son integradas en

el marco de la relación de gobierno, es decir, existe un consenso y como explicamos anteriormente, el consenso es el insumo de una gobernabilidad democrática, mientras en una gobernabilidad autoritaria el insumo es la coerción.

Propongo que la gobernabilidad autoritaria se desenvuelve entre el nivel “crisis de gobernabilidad” y “déficit de gobernabilidad” porque en esta gobernabilidad se da prioridad a la eficiencia, y al no ponderarse debidamente la legitimidad y la estabilidad, se presentarán conflictos constantemente y se procurará más su solución (*output*) más que sus resultados (*outcome*). Teniendo así que el gobierno atiende de manera deficiente las demandas de la sociedad, también se puede ver la proliferación de anomalías, “una conjunción de desequilibrios inesperados y/o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales” (Camou, 2012: 11).

En este trabajo utilizaremos dos de los puntos propuestos por Antonio Camou en su propuesta de agenda para la gobernabilidad democrática, el punto de “la garantía del orden público” (equilibrio entre eficacia gubernamental y control ciudadano) y el punto del “fortalecimiento de las instituciones del liderazgo político” (restricción del poder ejecutivo y sistema de decisión y operación regional y local).

He decidido ocupar estos dos elementos porque podremos contrastar la forma y aparente eficiencia en que responde el Ejecutivo local ante, primeramente el Poder Legislativo local, y posteriormente a las demandas sociales que se hacen directamente y sin, aparentemente, intermediarios ubicados en una institución formal que cuente con mecanismos de interlocución.

Estos elementos se contrapondrán para evidenciar no sólo el producto (*output*) o la salida de una política, sino el resultado (*outcome*) que tiene la implementación de esta política en la sociedad. Evidenciaremos si el actuar del gobierno frente al poder legislativo local se corresponden con su actuar ante las demandas de la sociedad, es decir, evidenciar si el actuar del gobierno, para lograr la gobernabilidad (eficiencia, legitimidad y estabilidad), se logran a través de insumos democráticos (consenso, leyes fijas y Estado de derecho) o si por el contrario se sirve de insumos autoritarios (coerción, incertidumbre legal y un Estado de derecho deficiente) para lograr una supuesta gobernabilidad, a la que he denominado gobernabilidad autoritaria.

3. AUTORITARISMO SUBNACIONAL

Finalmente hay que mencionar la literatura sobre el nivel subnacional, que es la unidad de estudio de esta investigación sobre la gobernabilidad autoritaria. Este fenómeno ha sido estudiado desde diversos ángulos, los cuales, en su área de estudio, presentan una posible explicación de la existencia del autoritarismo subnacional. A continuación expondremos tres de las principales teorías, que servirán para una mejor comprensión de la gobernabilidad autoritaria como un fenómeno multivariante.

3.1. Kent Eaton: las raíces no democráticas de la descentralización

Para Eaton la descentralización jugó un papel central en el desarrollo del autoritarismo subnacional. En su estudio sobre los regímenes militares de Chile, Argentina y Brasil, sostiene que existen dos formas principales de descentralización: la desconcentración y la devolución. La desconcentración se refiere al empoderamiento de oficinas de gobierno a nivel subnacional, dispersando a los principales agentes a lo largo del país, dotándoles de grandes recursos y responsabilidades. En cuanto a la devolución se refiere a la transferencia de recursos y responsabilidades a autoridades subnacionales que son amplia o completamente independientes de niveles superiores de gobierno (Eaton, 2006).

En cada uno de los mecanismos de descentralización el autor puede identificar dos formas distintas del quehacer político. Por ejemplo, en la desconcentración frecuentemente se recurre al estado central para adentrarse completamente en las regiones, mientras que en la devolución representa un reto mayor para los actores del estado central, ya que se empodera a “oficiales” que ellos no controlan. Aun así, Eaton sostiene que la variable que explica el autoritarismo en estos regímenes tiene que ver directamente con el contenido y la coherencia de las metas en las políticas económicas implementadas a nivel nacional, aunque reconoce que las estrategias implementadas por los oficiales a nivel subnacional están relacionadas con metas propias de los oficiales a nivel subnacional, así como sus marcos de acción.

Finalmente destaca que en los tres casos de estudio, el cambio en los roles de los gobiernos subnacionales, tanto en la desconcentración como en la devolución, fueron posibles

gracias a la previa cancelación de las elecciones a nivel subnacional, y fueron restituidas como parte del “regreso a la democracia” aunque estas “nuevas instituciones” reprodujeron las reformas militares con el paso del tiempo.

Mientras los políticos de nivel nacional pudieron optar por “reconcentrar” el poder dentro de una burocracia, a través de una acción unilateral del ejecutivo, los cambios estructurales introducidos por los militares fueron difíciles de deshacer. En efecto, estos cambios moldearon los contornos de conflicto entre gobiernos nacionales y subnacionales en los años posteriores a la restauración de la democracia. (Eaton, 2006)

El enfoque de Eaton es útil a la presente investigación para estar pendientes de los efectos que lleva aparejado cualquier intento de desconcentración del poder. Aunque su propuesta se olvida de factores sociales al tomar solo un enfoque “top-down”, así como el considerar que la política económica puede explicar situaciones que van más allá de lo económico.

3.2. Edward Gibson: autoritarismo subnacional y política territorial

Para Gibson el autoritarismo subnacional es el resultado del avance desigual de los procesos de democratización entre el nivel nacional y el nivel subnacional. Distingue dos patrones de democratización en un Estado-nación: democratización sustantiva y democratización territorial, en donde la democratización sustantiva consiste en el otorgamiento de derechos que anteriormente no se encontraban “disponibles” en el país, ya fueran como un “derecho nuevo” o la ampliación de derechos existentes a nuevas categorías de personas (Gibson, 2008:6).

En cuanto a la democratización territorial, estos se refieren a la concesión de derechos que ya estaban disponibles para los habitantes de una parte del país a habitantes de otras regiones. El autor sostiene, al igual que Kent Eaton, que la formación de gobiernos democráticos a nivel nacional es sólo el primer paso de un proceso que subsecuentemente debe desenvolverse a lo largo del país y en los diversos niveles de gobierno. Así, define al “sistema territorial” como el conjunto de interacciones jurisdiccionales, nacionales y subnacionales, cuyos gobiernos ejercen soberanamente en territorios claramente delimitados

(Gibson, 2008:9). En términos de política territorial, sostiene que la interacción entre gobierno nacional y gobierno subnacional tienen un impacto continuado en los resultados de la política nacional, esto conlleva a que los efectos de cualquier política están difícilmente limitadas o circunscritas a la arena territorial.

Con esta dinámica puesta en evidencia, Gibson sostiene que lo que rige el avance desigual de los procesos democratizadores, así como la permanencia de los regímenes autoritarios, es el control del alcance de los conflictos locales, es decir, el control de fronteras. Sostiene que en provincias autoritarias los titulares del ejercicio del poder tienen el interés en mantener los conflictos a nivel local, mientras que la oposición tiene el interés en nacionalizarlos. La dinámica entonces que gobierna la lucha por el poder se puede observar en la constante implementación de estrategias de control de límites.

Los gobernantes subnacionales, buscan maximizar los siguientes valores: control, autonomía y apalancamiento. Por control se refiere al control sobre el sistema de gobierno local, de instituciones políticas y el electoral. Por autonomía se refiere a la autonomía de los agentes del subsistema, es decir, buscar maximizar su autoridad en la toma de decisiones a nivel local en lo referente a la esfera de las políticas públicas. Por apalancamiento se refiere a la influencia sobre líderes políticos nacionales, principalmente, pero no exclusivamente, con el objetivo de influir en las decisiones nacionales relativas a la jurisdicción local y la maximización de la obtención de recursos nacionales.

A partir de esta conceptualización del control de límites llega a proponer una hipótesis:

Donde la autonomía subsistémica es alta; la construcción de la hegemonía del partido dependerá en gran medida de las reglas institucionales legales y formales. Donde la autonomía subsistémica en esta dimensión es baja, se basará más en arreglos informales (élites, carteles, gestorías, etc.), coerción y medidas ilegales para restringir la competencia electoral o la participación electoral (Gibson, 2008:21).

Finalmente concluye que la coexistencia de un gobierno nacional democrático y gobiernos subnacionales autoritarios es fundamentalmente una creación política. Los gobiernos democráticos nacionales tienen el poder de alterar la política local, y si no lo hacen, hay que mirar factores estratégicos o institucionales para explicar la ausencia de acción o la presencia de una acción permanente. El enfoque de Gibson al igual que el enfoque de Eaton sirven para dar luz sobre cómo funciona la dinámica de democratización en un territorio así

como la permanencia de gobiernos autoritarios a nivel subnacional. Es decir, como en democracias consolidadas a nivel federal, siguen existiendo, a nivel subnacional, oposiciones o minorías que a través del control de fronteras buscan ampliar derechos, así como llamar la atención de actores y medios nacionales para que sus demandas sean atendidas.

3.3. Carlos Gervasoni: una teoría rentística de los regímenes subnacionales

Gervasoni propone una explicación al autoritarismo a partir de su estudio sobre las provincias argentinas, basado en las teorías fiscales del Estado:

Propongo que las diferencias en los regímenes subnacionales son en gran medida explicadas por la magnitud y el origen de sus recursos fiscales: deberían esperarse bajos niveles de democracia cuando los estados subnacionales disfrutaran de abundantes subsidios del gobierno nacional y tienen un vínculo impositivo débil con los ciudadanos y las empresas locales (Gervasoni, 2010:303).

A partir de la hipótesis anterior, el autor sostiene que el federalismo fiscal crea situaciones rentísticas cuando las unidades subnacionales reciben transferencias del gobierno central en cantidades muy superiores a las que podrían obtener mediante sus propios esfuerzos impositivos. Analizando el caso de las provincias argentinas, pone en evidencia el avance de la democracia a nivel subnacional a través de dos dimensiones clave: la competencia y los límites al poder del gobierno. A través de la creación de un índice de democracia subnacional, el autor llega a la conclusión de que un mecanismo causal central a través del cual las rentas perjudican la democracia es el uso de abundantes erogaciones públicas para financiar patronazgo y así prevenir la democratización. También sostiene que la evidencia cualitativa de Argentina sugiere que los bajos niveles de autonomía económica son en buena medida responsables de los bajos niveles de democracia provincial.

Como lo comenta el mismo autor es probable que sus hallazgos apliquen más allá de Argentina. Sin embargo, no se puede decir que el factor fiscal sea lo que permite o fomenta el autoritarismo subnacional. Ciertamente el acceso a amplios recursos, así como su uso discrecional, les viene bien a los gobernantes que se sirven de prácticas autoritarias para limitar el pluralismo o para incidir en la participación electoral, pero el argumento fiscal

puede explicar el cómo se realizan prácticas autoritarias, más no explican el porqué de las prácticas autoritarias de los gobernantes.

Al analizar las propuestas de Gibson, Eaton y Gervasoni, podemos observar que las políticas encaminadas al desarrollo de la democracia a nivel nacional, se difunden de manera asimétrica en el país, como lo sostiene Gibson. Que la razón de que el avance se dé de forma asimétrica tiene relación directa con las raíces mismas del régimen nacional y de cómo se busca implementar políticas democráticas, como lo plantea Eaton. Y que finalmente los recursos, materiales y humanos, de los que se valen las unidades subnacionales para el avance democrático, son lo que puede marcar el ritmo del avance democrático, ya sea como lo plantea Gervasoni con su propuesta de teoría rentista o a través del control de límites que plantea Gibson.

En síntesis, de las conceptualizaciones que nos servirán para nuestro caso de estudio podemos destacar los siguientes cuatro puntos:

1) La gobernabilidad, en su dimensión descriptiva, se compone de la eficacia, legitimidad y estabilidad, por lo cual no podemos decir que la gobernabilidad sea exclusiva de un régimen democrático, la gobernabilidad puede estar presente en cualquier régimen. Es la observancia de la dimensión normativa de la gobernabilidad, es decir, la razón de estado, la razón del buen gobierno y la relación gobernabilidad-estabilidad, lo que permite que la gobernabilidad sea democrática.

2) Reconociendo que la dimensión normativa de la gobernabilidad no es un elemento o estado estático al cual se pueda llegar de una sola vez y de forma definitiva, la búsqueda por llegar a cumplir cabalmente estos elementos normativos se presta a la creación de una amplia variedad de paradigmas de gobernabilidad que permiten hacer pasar a un sistema político por eficaz, legítimo y estable, aun cuando estos paradigmas de gobernabilidad se basen en medidas y mecanismos autoritarios.

3) Lo que caracteriza al autoritarismo es la limitación del pluralismo dentro de un sistema político determinado. Es a partir de esta limitación o segregación de pluralidad que se crea el espejismo de una gobernabilidad democrática, al mal interpretar que la no expresión del conflicto es igual a la inexistencia del conflicto. Es por eso que podemos proponer la existencia de una gobernabilidad autoritaria, la cual contiene los tres elementos descriptivos de la gobernabilidad democrática, pero carece del carácter normativo de ésta.

4) El autoritarismo a nivel subnacional se ha intentado explicar a través de diversas hipótesis, cada una de ellas arroja luz sobre alguna problemática específica, y válida, que no es posible negar, es por eso que debemos evitar caer en la tentación de dar primacía a una hipótesis sobre otra, por el contrario, se deben tomar cada una de estas hipótesis como un elemento más que puede explicar un fenómeno que tiene como origen una multiplicidad de variables.

Una vez hechas las conceptualizaciones que nos servirán para estudiar el ejercicio de poder, expondré una contextualización histórica, primeramente, sobre el proceso de democratización en México y a continuación, sobre el proceso de democratización del estado de Morelos, el cual constituye nuestro caso de estudio.

Capítulo II

La democratización en México y el caso específico del cambio político en Morelos

Desde finales de los años sesenta y principios de los setenta, los mexicanos emprendieron la lucha contra un régimen autoritario que no permitía el pleno ejercicio de sus derechos políticos. Fue hasta 1988, cuando las elecciones presidenciales se vieron cuestionadas debido a la “caída del sistema”, contienda que llevó al poder al candidato del partido oficial, Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), que se inició un proceso más profundo de reformas que apuntaron hacia la democratización.

En aquella elección, los candidatos opositores no reconocieron al ganador, y aún en la actualidad hay una gran incertidumbre y desconfianza sobre el resultado real. La “caída del sistema” y la declaratoria de la victoria del candidato del partido oficial, fue una situación de conflicto porque la organización de las elecciones estaban a cargo de la Secretaría de Gobernación, institución que dependía directamente del Poder Ejecutivo. Como consecuencia de este conflicto electoral, en 1990, se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), organismo autónomo, integrado por ciudadanos y que a partir de entonces sería el responsable de organizar las elecciones federales.

A partir de entonces se puede decir, a grandes rasgos, que los ciudadanos obtuvieron la primera conquista en el “elemento político” propuesto por Marshall (1985) en su concepción de “ciudadanía”. La intención del voto para el partido oficial venía a la baja. Tomando como referencia las elecciones presidenciales de 1982, el porcentaje de votación para el partido oficial fue del 70%. Para las elecciones de 1988, el porcentaje bajó al 50%, y en 1994, al 48.69%. Para el año 2000, el porcentaje de votación fue de 36.11%. Es decir, en doce años, la preferencia electoral del partido oficial se redujo en un 20%.

Obviamente, la reducción de las preferencias electorales hacia el partido oficial aumentó la votación para los partidos de oposición, que en 1982 obtuvieron alrededor del 25%. En las elecciones de 1988, el porcentaje prácticamente se duplicó, al llegar a un 49%. En 1994 la oposición logró el 64% los votos emitidos, mismo porcentaje que mantuvieron en las elecciones del año 2000. Es así como en el ámbito político electoral, se puede ver plasmada

la participación de los ciudadanos y cómo fue avanzando el convencimiento de que era posible la renovación periódica de la clase política por métodos democráticos.

El triunfo de la oposición en el proceso electoral del año 2000 tuvo repercusiones más allá de la simple alternancia política, pues se planteó el debate sobre si la derrota electoral del partido oficial significaría la caída del régimen autoritario. La alternancia también incrementó los anhelos por acabar con la desigualdad, mejorar la economía y la distribución de los recursos públicos, combatir la pobreza, etc. Pero con el paso del tiempo, iba siendo cada vez más notorio que la situación económica, política y social del país no “avanzaba” o “mejoraba” a la velocidad deseada: “las decisiones de gobierno, o lo que es lo mismo, la oposición en el gobierno quedó muy por debajo de las expectativas que se habían construido sobre las posibilidades reales de una alternancia en el poder” (Aziz Nassif, 2009:23).

Siguieron sin tocarse los intereses de los empresarios, de los medios de comunicación, de los corporativos. Incluso el ámbito económico, que fue el más estable, no se tradujo en alguna mejora para los bolsillos de los mexicanos, “la política laboral foxista no estuvo lejos de lo que era el priismo, salvo algunas excepciones importantes, como los aumentos salariales por encima de los niveles de inflación de forma mínima” (Aziz Nassif, 2009:30). A todo esto hay que agregar algunos de los sucesos que no dejaban bien parada la imagen del presidente de la república.¹ Todos estos factores iniciaron crecer un desencanto en los ciudadanos hacia la democracia en México.

A pesar de este desencanto hubo avances en los derechos civiles y políticos en el primer sexenio de la alternancia, principalmente en dos temas: la transparencia y la libertad de expresión. En el año 2002 se dio el primer avance en los temas de la transparencia y la rendición de cuentas, cuando se creó la primera ley en materia de transparencia y acceso a la información y, con ésta, la creación del IFAI (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública), primer instituto facultado para solicitar información pública a cualquier institución gubernamental.

A finales del sexenio de la alternancia, un hecho histórico que influyó en el desánimo de los ciudadanos hacia la democracia fue el proceso electoral de 2006. En esta ocasión, el candidato ganador, Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) del PAN, tuvo una diferencia de

¹ Desde trivialidades del comportamiento y la personalidad del presidente que tuvieron repercusiones políticas, hasta hechos menos triviales como el intento fallido de una reforma fiscal con un IVA generalizado o el intento de hacer un nuevo aeropuerto para la ciudad de México en la zona de Texcoco.

0.58% de la votación con respecto a su más cercano competidor. Este margen cerrado de votación aunado a las características de la elección concluyó en movilizaciones sociales, pidiendo el recuento de los votos para “esclarecer” el proceso, hecho que no se dio en las condiciones que reclamaba el candidato perdedor, Andrés Manuel López Obrador del PRD, pero sí en las casillas que procedía hacer un recuento de acuerdo a la ley electoral vigente. El desenlace fue que se ratificó al ganador, quien tomó protesta el 1 de diciembre de 2006, mientras que el candidato perdedor, así como todos los ciudadanos que lo apoyaron, mantuvieron la firme creencia de que ellos ganaron la elección. Esto dejó una huella imborrable en el IFE, institución sobre la que pesa un aire de escepticismo y falta de credibilidad ante los ojos ciudadanos.

Pero aun con los avances logrados, las expectativas que levantó la alternancia en los ciudadanos sobre la democracia siguen insatisfechas: “en países como el nuestro, el sistema político puede vivir una suerte de vida paralela, en donde tengamos un Estado poco eficiente o un sistema económico de marcadas desigualdades y, al mismo tiempo, elecciones razonablemente competidas e institucionalizadas” (Aziz Nassif, 2009:53) y donde la oposición en el poder no deja los hábitos y prácticas de la vieja clase política.

De todo este recuento surge una pregunta: la alternancia electoral a través del método democrático de elecciones, competidas e institucionalizadas, en donde los competidores respetan razonablemente los resultados electorales ¿representan el puerto de llegada a la democracia? Y este avance democrático, en el ámbito electoral ¿se da también en el ámbito del ejercicio del poder por parte de los gobernantes electos?

En este capítulo intentaremos dar respuesta a la primera pregunta. En primer lugar presentaremos el camino que siguió la democratización en México a nivel federal, hasta llegar a la alternancia del año 2000 para demostrar cómo el ejercicio del poder estaba ligado a la figura presidencial. En la segunda parte trataremos sobre el proceso de democratización a nivel subnacional, a partir de la alternancia a nivel federal del año 2000, y abordaremos el tema de los gobernadores y de cómo cambió el ejercicio del poder a partir de la alternancia, particularmente en el estado de Morelos, que es nuestro caso de estudio, cuya elección justificaremos a partir del estudio de su historia política reciente, centrada en los gobernadores, y el papel protagónico que ha desempeñado la oposición y los movimientos ciudadanos.

4. MÉXICO ¿DEMOCRÁTICO?

Hecho este brevísimo recorrido sobre lo que representó la alternancia en México, la pregunta natural que salta a la mente es ¿Qué características de un régimen democrático existen en México?, partiendo del hecho de que, a partir del año 2000 se realizan “elecciones razonablemente justas, de manera que la oposición tenga una oportunidad plausible de ganar” (O’Donnell, 2007:14). La alternancia en México ¿tiene que ser el signo inequívoco de la democratización? Si el hecho de las dos alternancias que se han vivido a nivel Federal representan la “llegada de la democracia” ¿Ocurre lo mismo a nivel subnacional? Más importante aún para nuestra investigación ¿el ejercicio del poder se puede calificar como “democrático”?

Ante estas interrogantes, a quince años de la alternancia, cinco elecciones federales y dos elecciones presidenciales, no existe una respuesta contundente y unívoca a favor o en contra de la existencia o no de la democracia en México, como sí la hay en que el régimen político mexicano hasta antes de 1996 era un régimen autoritario de partido hegemónico.

Aquellos que sostienen la democracia como una realidad, invariablemente la están analizando desde un punto de vista procedimental/prescriptivo, mientras que aquellos que niegan la existencia de la democracia lo hacen desde el punto de vista persuasivo/normativo, entonces, para definir la democracia ¿hay que establecer, de una vez por todas, la primacía de un punto de vista sobre el otro? Consideramos que no es indispensable. La democracia, como bien apunta Berlanga Santos, “presenta dos dimensiones principales: las reglas y procedimientos, por un lado, y los principios y valores, por el otro. Imposible definir la democracia excluyendo o mutilando a alguno de estos dos polos.” (Berlanga Santos, 2010:126). En este punto es conveniente hacer algunas precisiones en torno a la democracia.

4.1. *El ideal democrático*

Aquí hablaremos de “ideal” en el sentido propuesto por Giovanni Sartori:

La afirmación de que los ideales *son* (parcialmente) realizables es difícilmente discutible... La democracia liberal es muestra eminente de la realización de una serie de ideales. La polémica comienza cuando

afirmamos que los ideales no son del todo realizables, ni literalmente ni de forma plenamente satisfactoria [...] *En la medida en que un ideal se convierta en realidad; en esa misma medida debe controlarse su retroalimentación...* el problema no es ya la *maximización* sino la *optimización* (Sartori, 1978:97-100).

Entendiendo que la democracia liberal funciona a través de representantes, podemos afirmar junto con Sartori, que el ideal democrático radica en que un representante no sólo sea responsable *ante*, sino también responsable *por*.

La representación se compone intrínsecamente de dos ingredientes: sensibilidad y responsabilidad independiente. Y cuanto más sensibles se hacen los gobiernos hacia la responsabilidad *ante* en detrimento de sus responsabilidad *por*, más probabilidades hay de que gobiernen mal o de que no gobiernen (Sartori, 1978:223).

Concretando finalmente al objetivo de esta investigación, que es la caracterización del ejercicio del poder, y en el mismo sentido de la democracia liberal, el ideal democrático del que partimos lo encontramos en Sartori:

La libertad que no reconoce la autoridad es una libertad arbitraria, *licentia* no *libertas*. Viceversa, la autoridad que no reconoce la libertad es autoritarismo... Del mismo modo, puede decirse que cuanto más autoritario es un régimen, menos descansa en la autoridad (Sartori, 1978:236).

Con respecto a este último extracto, es preciso aclarar que Sartori hace la diferencia entre autoridad y poder. Sostiene que mientras el poder ordena y está respaldado por el uso legal de la fuerza, la autoridad es la forma de poder o la forma de influencia, que surge de su reconocimiento.

Aunado al ideal democrático y compartiendo el planteamiento hecho por Sartori sobre la optimización de un ideal, en la ciencia política existen esfuerzos para comprender lo que es la democracia en realidad. Una de las explicaciones sobre el ideal democrático liberal en la realidad lo realizan Philippe Schmitter y Terry Lynn Karl. Sostienen que la democracia no es un conjunto único de instituciones, sino que existen diversos tipos de democracias y su misma dinámica produce una variedad similar:

Las democracias modernas son un sistema de gobierno en el cual los gobernantes rinden cuentas (*accountable*) por sus acciones en el ámbito público ante sus ciudadanos, actuando indirectamente a través

de la competencia y cooperación de los representantes electos (Schmitter & Karl, 1991:4, traducción propia).

Los autores están de acuerdo con algunos aspectos de la definición clásica propuesta por Schumpeter (1971), pero difieren y hacen énfasis en la rendición de cuentas de los gobernantes ante los ciudadanos y en la importancia de mecanismos de competencia diferentes de las elecciones. Es por eso que hacen una vertebración del ideal democrático en tres niveles: *conceptos*, *procedimientos* y *principios operativos*.

El nivel *conceptual* plantea que la característica distintiva de la democracia es la existencia de una amplia categoría de “ciudadanos” capaces de hacer responsables a los gobernantes por sus acciones en el ámbito público. En el nivel de los *procedimientos* democráticos se plantea que son indispensables para la permanencia de la democracia, aunque por sí solos no son condiciones suficientes para su existencia. Schmitter y Karl enumeran siete condiciones “procedimentales mínimas” para la democracia que sugiere Robert Dahl y agregan dos más.² Por último en relación con los *principios operativos*, argumentan que éstos expresan la forma en la que los regímenes democráticos funcionan en realidad. Desarrollan “el consentimiento del pueblo” como “el consentimiento contingente de políticos que actúan bajo condiciones de incertidumbre limitada” (Schmitter & Karl, 1991:10).

Frente a esta propuesta surge una crítica que realiza Laurence Whitehead (2011), quien argumenta que por lo general las condiciones “mínimas” que son aceptadas ampliamente pueden llegar a ser tan exigentes que probablemente no se podría aceptar que ninguna de las actuales democracias lo serían realmente si se apegan a las definiciones hechas en la literatura, además de que al hacer hincapié en los procedimientos se dejan de lado los resultados de la aplicación de estos procesos y al ser estos el principal indicador del “avance democrático” estaríamos obligados a clasificar ciertos sistemas políticos como democráticos, sin considerar las desigualdades sociales que alberguen o las injusticias políticas que cometan. Si se excluyen las consecuencias, la definición mínima ofrece una protección incompleta a las libertades civiles, políticas y sociales.

² “Que los funcionarios elegidos deben ser capaces de ejercer su poder constitucional sin quedar sujetos a la oposición preponderante de los funcionarios no elegidos [y] que la entidad política debe ser autónoma debe ser capaz de actuar independientemente de las restricciones impuestas por algún otro sistema político que la constriña” (Schmitter & Karl, 1991: 9).

Insistir en resultados estandarizados... puede fortalecer la legitimidad de la democracia para grupos, o sociedades completas, que estén muy cerca de alcanzar los estándares del desempeño especificado. Pero es probable que genere rechazo entre aquellos para los que estos resultados particulares son inasequibles. Sin embargo, el principal problema con las concepciones *sustantivas* de la democracia es que por definición tienden a convertir en no democráticos todos los resultados que no sean el especificado, y eso implica incluso a alternativas escogidas de acuerdo con todos los requisitos *procedimentales* para una decisión democrática (Whitehead, 2011: 28).

Con lo dicho en la cita anterior, aparentemente estaríamos ante una situación de suma cero, por lo cual cobra relevancia, una vez más, la propuesta hecha por Sartori, al sostener que la democracia es un concepto deontológico, y así lo acepta también Whitehead, y concluye este debate sobre asignar la calificación de democrático o no a determinado régimen político:

Así, aunque no podamos aceptar que en algún sentido último esta definición mínima procesa y captura todo lo que la democracia *es* (menos aun lo que *puede ser*), podemos concluir que contingentemente y por el periodo presente proporciona una exposición coherente y amplia base de opinión predominante. Por lo tanto, ofrece la línea de referencia para los debates contemporáneos acerca de la democratización (Whitehead, 2011:46).

También sostiene que no se puede pasar por alto la vertebración de la democracia hecha por Schmitter y Karl. Hechas estas precisiones regreso al tema central de este capítulo, la democratización en México.

4.2. *La democratización a nivel nacional*

A partir de los años setenta, el sistema político mexicano³ inició un camino de transición de un régimen autoritario a un régimen democrático. Partimos de 1977, como la fecha de inicio de este camino. No se tome esto como el desconocimiento de los procesos previos que posibilitaron la democratización, mucho menos se entienda como un intento de minimizar las grandes movilizaciones y luchas políticas vividas en México.

³ “Por régimen político se entiende el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones” (Levi, 1997:1362). También cabe agregar la definición que hace Bárbara Geddes de régimen político: “El conjunto de reglas formales e informales y procedimientos para seleccionar a la dirigencia nacional y las políticas públicas” (Geddes, 1999).

Se elige el año de 1977, porque es el punto de inflexión para el sistema político mexicano, al reconocer la pluralidad de voces existentes en el régimen y darles un espacio dentro del mismo. El sistema político mexicano hace un reconocimiento explícito a la pluralidad de voces existentes con las incorporaciones hechas a la constitución, específicamente con los artículos 35 y 36, en los cuales se instauro el ejercicio del voto universal, libre, directo y secreto para todos los ciudadanos; y con el artículo 52, en el cual se abre el espacio en la cámara de diputados, a la representación proporcional de las diferentes fuerzas que compiten en los procesos electorales.

El sistema político mexicano ha sufrido diversos cambios en el último cuarto del siglo XX, en la búsqueda de emigrar a un régimen democrático, partiendo de un régimen autoritario. Un régimen autoritario que si bien empezaba un proceso de liberalización (O'Donnell, Schmitter, & Whitehead, 1988), los cambios habidos no eran suficientes como para hablar de una democracia ya que existía el pluralismo político y movilización limitados o controlados. Algunos de estos cambios, los menos, eran consecuencia de las luchas políticas por parte de la sociedad, los más, eran concesiones del propio gobierno en respuesta a las crisis vividas y buscando atender en algo las demandas de la oposición política, es decir, lo que caracterizó el avance y concreción de estos cambios fueron los conflictos previos en los que se veía envuelto el sistema político mexicano y las concesiones que se veían obligados a hacer en aras de mantener una estabilidad política.

La siguiente coyuntura que motivó un cambio en el régimen político ocurrió diez años después, en 1987, cuando se separan del PRI Cuauhtémoc Cárdenas y otros reconocidos militantes, debido a la designación de Carlos Salinas de Gortari, quien finalmente como “candidato oficial” ganó las elecciones presidenciales, mismas que se vieron altamente cuestionadas debido a la “caída del sistema”. Ya hemos mencionado que la creación del IFE, en 1990, fue el resultado directo de la crisis de legitimidad y credibilidad de esta elección.

Posteriormente, 1994 sería el año icónico en lo que a conflictos se refiere para el sistema político mexicano. Iniciando, en orden cronológico, con la aparición, el primero de enero, del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), encabezada por el Sub Comandante Marcos en Chiapas, quien declaró la guerra contra el “mal gobierno” y la lucha por “trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz” (Comandancia Genral del EZLN, 1993:3); de igual manera hay que recordar que

en el mismo mes entraba en vigor el Tratado de Libre Comercio (TLC). En marzo, con el asesinato del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio, llegó la designación de Ernesto Zedillo como el candidato del partido oficial a la presidencia de la república (Hernández Rodríguez, 1998:201). Su designación se debió a que él era uno de los pocos que cumplían con el perfil establecido por el artículo 82 constitucional: “No ser secretario o subsecretario de Estado... a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección”. Zedillo tenía una trayectoria más académica y técnica, que política. Por lo que a principios de su mandato, manifestó que su gobierno mantendría una sana distancia de su partido. Esto representó para el partido oficial una crisis, ya que el sistema político mexicano, estaba diseñado para funcionar a través de dos piezas clave: “un poder ejecutivo o, más específicamente, una presidencia de la República, con facultades de una amplitud excepcional, y un partido político oficial predominante” (Villegas, 1982:21).

En el mes de septiembre del mismo año ocurrió otro asesinato, esta vez, la del entonces virtual coordinador del grupo parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados, y Secretario General del partido, José Francisco Ruiz Massieu. Finalmente, en diciembre la más grave devaluación habida en el país hasta ese momento, hecho conocido como el “error de diciembre”. Todos estos acontecimientos dieron como resultado “una serie continua de errores, y una política de efectos dañinos sobre la sociedad” (Crespo, 1994: 64) que si bien no logró de forma inmediata el desalojo del poder del partido oficial, sí representó el más grande desgaste conocido hasta el momento. En el campo electoral es donde se puede rastrear la manifestación más clara de esto. De las elecciones de 1982 a las elecciones del año 1994, un periodo de doce años, el partido oficial perdió 20% de la votación electoral. Culminándose este descenso en el año 2000 (al obtener el 36.11% de votos) con el triunfo de la oposición en las elecciones presidenciales. La ansiada alternancia finalmente llegaba.

A continuación se hará un análisis de lo que supusieron estos acontecimientos vistos desde el punto de vista de la democratización del régimen político en México.

4.3. Las concesiones del sistema político mexicano: el nacimiento del régimen democrático

El proceso de democratización mexicano estuvo claramente tutelado por el régimen. Este proceso consistió en la promulgación de una serie de leyes que ampliaban los derechos de los ciudadanos y planteaba la posibilidad de participar en el gobierno, primeramente, y después en la selección de candidatos. Se puede fechar el inicio de este proceso de liberalización con la reforma política, instruida por el presidente José López Portillo al secretario de gobernación Jesús Reyes Heróles, el 14 de abril de 1977.

4.3.1. Reforma política de 1977

Entre el 28 de abril y el 21 de julio de 1977 se realizaron las audiencias públicas convocadas por el secretario de gobernación. A estas audiencias fueron convocados los partidos, asociaciones políticas e instituciones académicas con el objetivo de “presentar sus puntos de vista... y se revisen y estudien los diferentes aspectos que animan el propósito de la reforma destinada a vigorizar nuestras instituciones políticas” (López Portillo, 1977). El resultado de estas audiencias fue la iniciativa de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), la cual fue aprobada en el senado el 27 de diciembre de ese mismo año.

Tres fueron las principales reformas que introdujo esta ley:

1. La incorporación de los partidos políticos a la constitución. A partir de 1977, la constitución protege a los partidos políticos y los asume como los medios para organizar y ofrecer voz a la diversidad política de México.

2. Desde 1947 “la puerta se mantuvo cerrada” para la participación de nuevos partidos políticos, a partir de 1977 una organización podía solicitar su registro, como partido político, ante la Comisión Federal Electoral, si contaba con su declaración de principios, estatutos y programa de acción. Además debía acreditar su “representación de una expresión ideológico-política de alguna de las fuerzas sociales que componen la colectividad nacional”, así como el hecho de haber realizado actividades políticas durante los cuatro años anteriores a su solicitud de registro.

3. Se modificó la fórmula para la integración de la Cámara de Diputados, ésta se integraría por cuatrocientos diputados, trescientos serían de mayoría relativa y cien de representación proporcional. Antes de esta reforma existían los llamados diputados de partido, esto significaba que si un partido obtenía por lo menos 2.5% de la votación nacional, alcanzaría cinco escaños. Con la reforma de 1977 al menos el 25% de los escaños serían ocupados por representantes de los partidos de oposición (Woldenberg, 2012:30).

El sistema mexicano, empezó a ser “más incluyente” con la oposición partidista. Esto se vio reflejado en la composición de la Cámara de Diputados cuando de los cuatrocientos espacios disponibles, cien de estos eran elegidos por representación proporcional en circunscripciones con lista partidaria. El resultado de esto fue que en 1979 los partidos de oposición pasaron de tener una representación del 17.4%, en la legislatura inmediata anterior, al 26% para la legislatura 1979-1982(O'Donnell, Schmitter, & Whitehead, 1988:212).

Para las elecciones federales de 1982 el resultado para el partido oficial fue el esperado, ganó su candidato, Miguel de la Madrid, con el 68.43% de la votación total. En cuanto a los resultados en la Cámara de Diputados, el partido oficial contó con el 69.26% de la integración de la Cámara y la oposición alcanzó el 30.74% de representación. En 1985 la oposición representó el 35.1%.

La reforma de 1977 fue el inicio de una serie de medidas que transformarían la vida democrática en el país, como el incremento de partidos políticos contendientes en las elecciones, la tolerancia de permitirles realizar campañas y el método de integración de la Cámara de Diputados. Transformaciones que a la fecha siguen ocurriendo.

4.3.2. Reforma política de 1986

Los conflictos postelectorales que protagonizaba el partido oficial frente a los partidos de oposición, revivieron el ambiente reformador en la oposición política de México. La oposición buscaba una nueva reforma que le garantizara imparcialidad y transparencia en los comicios electorales, ya que no bastaba la incorporación de nuevas formas políticas sin que las elecciones pudiesen ser libres y transparentes. Ante la presión —que no sólo provenía de los partidos políticos sino también por parte de la academia, periodistas y organizaciones

civiles– el Presidente Miguel de la Madrid convocó, a través de la Secretaría de Gobernación, a una serie de audiencias para discutir una nueva reforma electoral.

El resultado de estas audiencias fue el aumento en el número de diputados de representación proporcional, que pasó de cien a doscientos, con el objetivo de que el porcentaje de la votación obtenida se pudiera corresponder con el porcentaje de la integración de la Cámara de Diputados. Se estableció que el partido que hubiese obtenido la mayoría relativa, sólo podría participar en el reparto de los escaños de representación proporcional en caso de que estuviese sub-representado con respecto al porcentaje obtenido en las votaciones. Sin embargo también se estableció que ante la ausencia de un partido que obtuviese el 50% más uno de la votación, el partido que obtuviera la mayoría relativa de los votos, tendría asegurada la mayoría absoluta de los escaños, es decir, una “cláusula de gobernabilidad” que le permitía a un solo partido modificar la ley.

La reforma de 1986 representó también la reducción de los tiempos entre la emisión y el cómputo de los votos. Se reglamentaron las prerrogativas de los partidos políticos, a los cuales se les exigía un mínimo de sesenta y cinco mil afiliados para mantener el registro. También se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, el primer tribunal en materia electoral. Finalmente, lo más controvertido de esta reforma fueron las modificaciones realizadas a la integración de la Comisión Federal Electoral (CFE). Hasta ese momento tenían derecho a voz y voto el secretario de Gobernación, un representante de la Cámara de Diputados y otro de la de Senadores, y cada partido, con registro, contaba con un representante en dicha comisión. La propuesta del Presidente Miguel de la Madrid era reducir el número de integrantes con voz y voto al número de seis: el Secretario de Gobernación, el diputado, el senador y representantes de los tres partidos con mayor votación.

Ante esta propuesta, los partidos satélites del PRI se mostraron indignados al saberse relegados de la CFE, logrando modificar la propuesta del presidente sin evitar la relegación pero al menos obteniendo un espacio. La integración de la CFE se haría de la siguiente forma: el Secretario de Gobernación, que fungía como presidente de la comisión, un senador, un diputado y representantes de los partidos políticos de acuerdo con el porcentaje de votos que cada uno hubiese obtenido en la última elección federal. Con esta reforma el PRI contó con dieciséis votos, más tres votos de los representantes del Estado, teniendo así el

PRI la mayoría en la CFE: dieciséis contra quince de la oposición.⁴Un efecto similar ocurrió con la integración de los órganos estatales y distritales que organizaron las elecciones federales de 1988.

Con este escenario se celebraron las elecciones federales del 6 de julio de 1988. La jornada electoral transcurrió sin incidentes, no fue sino por la noche, cuando la CFE debía informar los resultados de la elección cuando se bloqueó el sistema de información de resultados preliminares, lo que se conocería como la “caída del sistema”. Ante la posibilidad de un fraude electoral, los tres candidatos⁵ de oposición a la presidencia de la república firmaron un “llamado a la legalidad”, en el cual se reclamaba que la respuesta del gobierno y “de los agentes del partido oficial ha sido contraria a esta abrumadora demanda ciudadana”. Esto porque se anunció la victoria del candidato oficial, antes de que hubiese culminado el proceso de cómputo y el de calificación de la elección, concluyendo el “llamado”:

En caso de que no se restablezca de modo inequívoco la legalidad del proceso electoral, los candidatos a la Presidencia de la República que suscribimos este documento, no aceptaríamos los resultados ni reconoceríamos las autoridades que provinieran de hechos fraudulentos, por lo que procederíamos a defender los derechos del pueblo mexicano con todas las armas que la Constitución nos otorga (Cárdenas, Clouthier e Ibarra de Piedra, 1988: 23).

Dos fueron los principales resultados de lo ocurrido en las elecciones de 1988, primeramente, la creación del Partido de la Revolución Democrática (PRD) a manos del ex candidato presidencial Cuauhtémoc Cárdenas y de la unión de un amplio sector del PRI, el PMS y simpatizantes que habían hecho alianza con el entonces candidato. El segundo resultado fue el inicio del proceso que daría pie a las reformas de 1990 y 1993.

4.3.3. Reformas políticas de 1990 y 1993

El principal objetivo de la reforma de 1990 fue la promulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en donde se ordenaba la creación del

⁴ El PAN contó con cinco votos, el PMS con dos votos, con un voto los partidos PFCRN, PPS, PARM, PDM y el PRT.

⁵ Cuauhtémoc Cárdenas del Frente Democrático Nacional, Manuel Clouthier del Partido Acción Nacional y Rosario Ibarra de Piedra Partido Revolucionario de los Trabajadores.

otrora Instituto Federal Electoral (IFE). Después de lo ocurrido en la elección federal de 1988, se hizo necesario que la organización de las elecciones quedara en manos de alguien diferente a la CFE, un ente autónomo sobre el cual no tuviera injerencia directa el ejecutivo federal. El IFE sería un organismo autónomo, tendría una estructura descentralizada y contaría con un servicio civil de carrera. Se buscaba que los funcionarios que lo integraran tuvieran lealtad a la institución y no al régimen en turno (Woldenberg, 2012).

El IFE se integraría por cuatro representantes del poder Legislativo, dos diputados y dos senadores, uno de la mayoría y otro de la primera minoría para ambas cámaras; representantes de los partidos políticos de manera proporcional y una nueva figura, los consejeros magistrados, que serían nombrados por la cámara de diputados a propuesta del presidente de la república. Finalmente, también integrarían el consejo del IFE el director general y el secretario general, los cuales solo tendrían derecho a voz. Es de destacar que esta estructura se replicaría en cada distrito electoral y estado de la República.

Como parte de la reforma de 1990, se creó el Tribunal Federal Electoral (TRIFE), el cual tendría mayores facultades que su predecesor, el Tribunal de lo Contencioso Electoral. Este tribunal estaría estructurado por una Sala Superior y Salas Regionales, resolvería en una sola instancia y sus sesiones serían públicas. Estaría integrado por magistrados, los cuales serían elegidos por dos terceras partes de la cámara de diputados a propuesta del presidente de la república.

A esta reforma se suma la creación del Registro Federal de Electores, que estaría a cargo del IFE. En cuanto a la integración de la cámara de diputados, a partir de 1990, ningún partido podría tener más de 350 diputados, la cámara de senadores no sufrió ninguna modificación. Finalmente, en lo que respecta a la pluralidad, ahora, si dos o más partidos deseaban postular al mismo candidato a la Presidencia de la República, estaban obligados a conformar una coalición total y postular también a los candidatos a diputados y senadores de manera conjunta.

En cuanto a la reforma de 1993 hay que destacar varios aspectos: primeramente, el senado de la república “se abrió” a la oposición. Se estableció que cada entidad federativa contaría con cuatro senadores, tres serían para el partido ganador y uno para la primera minoría, con esto al menos el 25% de la cámara estaría integrada por representantes de oposición. El segundo aspecto está en la cámara de diputados, que seguiría conformada por qui-

nientos representantes, trescientos elegidos por mayoría relativa y doscientos por representación proporcional, añadiéndole un tope al partido mayor, esto es, que no podría tener por ambas vías más de trescientos diputados (60% de la cámara) salvo que su porcentaje de votos le permitiera tener hasta trescientos quince escaños (63%).

Esta serie de reformas a las que fue accediendo el ejecutivo federal y el partido oficial, llevaron a que en la composición de la cámara de diputados, en 1997, el PRI perdiera la mayoría; para el periodo legislativo 1997-2000 obtuvo 239 diputados(47.8%), el PRD 125 (25%), el PAN 121 (24.2%), el PVEM 8 (1.6%) y el PT 7 (1.4%). Esta creciente representación de los partidos de oposición, la participación de los ciudadanos al intuir las dinámicas del voto útil o la diferenciación del voto así como la aceptación, a regañadientes, de los resultados electorales por parte de los participantes en las elecciones, dio pie a la alternancia en México.

4.4. La alternancia en México

El 2 de julio del año 2000, a las once de la noche, el presidente del Consejo General de IFE, José Woldenberg, al observar que la diferencia entre el primero y el segundo lugar, en los comicios celebrados ese mismo día, era suficientemente amplia, anunció en cadena nacional:

Vivimos una jornada ejemplar. Los votantes mexicanos demostraron su fe en el acto que cumplieron. Al votar se afirmaron como ciudadanos y afirmaron que su voto es un acto importante y eficaz.

Creo que hemos pasado la prueba: somos un país en el cual el cambio en el gobierno puede realizarse de manera pacífica, mediante una competencia regulada, sin recurso a la fuerza por parte del perdedor, sin riesgo de involuciones.

Esa es la democracia. Muchas gracias por su atención (Woldenberg, 2012:132).

A este anuncio, siguió el mensaje del presidente de la república, Ernesto Zedillo, transmitido en cadena nacional:

Justo ahora el propio IFE nos ha comunicado a todos los mexicanos que cuenta ya con información, ciertamente preliminar, pero sufriente y confiable, para saber que el próximo presidente de la República será el licenciado Vicente Fox Quesada (Woldenberg, 2012:132).

Acto seguido, el candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Francisco Labastida, también fijó su postura frente a los resultados preliminares de las elecciones:

Nuestras propias mediciones que, al igual que las otras, tienen un margen de error, muestran un resultado más cerrado en las elecciones, pero la misma tendencia. La ciudadanía tomó una decisión que todos debemos respetar.

Yo pondré el ejemplo... (Woldenberg, 2012:134).

Los mensajes anteriores representan un punto de inflexión en la historia política de México, pues ese 2 de julio del año 2000, en términos electorales, todo podía pasar. Venía a la memoria el resultado de las elecciones del año 1994 con un aplastante 48.69% de votación a favor del candidato del PRI. También venía a la mente la caída del sistema del año 1988 que concluyó con una votación del 50.36%⁶. Fueron estos mensajes, y en particular, los actores, lo que su investidura representaba, lo que dio relevancia a lo que sucedía: la alternancia política hecha por el mecanismo democrático por excelencia, el voto.

Lo trascendental de estos mensajes radica no tanto en el mensaje mismo, ya que antes de que ocurrieran, diversos autores hablaban de lo histórico e impensable que sería cuando sucedieran, sino en todo lo que implicaban en la historia de México:

1. La existencia del IFE, una institución con facultades para hacer valer las reglas y los resultados del proceso electoral en México, además de la importancia de que haya sido el primero en anunciar la tendencia de las votaciones, también revela un gran cambio en la manera de llevar los procesos electorales en México;

2. Un presidente de la república mexicana, una de las piezas importantes, si no la más importante, del sistema político mexicano, aceptando la derrota del candidato de su partido;

3. El candidato del partido oficial, hablando a nombre suyo y de su partido (PRI), reconoce su derrota en las urnas;

4. Los tres actores aceptaron de manera explícita el triunfo del candidato de la oposición.

El hecho de que una institución como el IFE, que era de reciente creación (octubre de 1990) y con relativa poca experiencia (sólo una elección presidencial previa en la cual los resultados que ratificó eran con una preferencia similar a cuando no existía), para el año

⁶ Dato recuperado el 5 de abril de 2015, de http://www.mmh.org.mx/h_elecciones.php, página oficial del ex presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado.

2000, en su segunda puesta a prueba, tuvo que anunciar la primera alternancia en el poder ejecutivo nacional en la historia de México. Cobra importancia porque este hecho no se veía como una posibilidad cercana. En 1994 todavía se especulaba sobre cómo sería la llegada de la democracia en México, incluso algunos proponían que para lograrla el régimen político debería pasar por una faceta más de autoritarismo, tenía que llegar a ser un régimen de partido dominante (Crespo, 1994), en donde el régimen aceptaría las elecciones competitivas, libres y justas. Hasta entonces se podría hablar de la posibilidad de dos hipótesis:

La primera hipótesis... la democracia habría de pasar, necesaria e inevitablemente, por una derrota aplastante del PRI en las urnas. La segunda corriente considera que, pese a sus crecientes descalabros, el PRI cuenta todavía con la capacidad de obtener el voto mayoritario de la ciudadanía, aunque ello implicara perder numerosas plazas a escala municipal y estatal, así como varios escaños en el Congreso (Crespo, 1994:50).

Escenarios como el planteado se consideraban posibles si se tomaba en cuenta la historia electoral de México, esa historia en donde hay poca credibilidad en las instituciones encargadas de hacer el recuento de los votos de las elecciones, Laurence Whitehead describía esta realidad:

Después de casi setenta años de gobierno priista no hay realmente “instituciones que tiendan puentes”, con credenciales intachables, ni la autoridad para obligar a ambas partes [instituciones para respaldo partidista y regímenes de excepción]. Hace mucho tiempo el exacerbado presidencialismo mexicano se apoderó virtualmente de todos los espacios neutrales en donde el gobierno y la oposición podrían haber negociado de otra manera, en igualdad de condiciones (Whitehead, 1996:55).

Contraria a la visión de Crespo, Mauricio Merino, en 1994 escribía sobre la importancia de que el paso hacia la democracia trasladara el poder de un grupo de personas a un grupo de reglas, pero se manifestaba incrédulo ante quiénes establecerían las reglas:

El paso decisivo hacia la democracia es, pues, el traslado del poder de un grupo de gentes a un grupo de reglas. ¿Pero quién fija esas reglas? He aquí uno de los problemas más graves para la democracia, que en México se ha convertido en la clave de todo el proceso: la ausencia de un método común para el establecimiento de instituciones políticas democráticas (Merino, 1994:134).

Esta incredulidad por parte de Merino se comprende si atendemos a la siguiente observación de Crespo:

Los procesos electorales en México padecen de la falta de equidad e imparcialidad de las autoridades, lo que se traduce en una frecuente impugnación de los resultados por parte de los perdedores, pertenezcan al PRI o a otros partidos (Crespo, 1994:55).

En cuanto al hecho de que el presidente de la República y el PRI reconocieran y aceptaran, respectivamente, que los resultados electorales no les favorecían, cobra importancia a la luz de cómo se pensaba que sería la llegada de la democracia:

Con todo, la transformación del PRI, de partido hegemónico a dominante, sería no sólo la vía más exitosa de un tránsito pacífico a la democracia, sino también quizás la más conveniente desde el punto de vista de la consolidación de la nueva democracia (Crespo, 1994:59).

Otras perspectivas planteaban que el camino de la democratización iba en muchas direcciones, y si había alguna que pasaba por el hecho de que el PRI perdiera en el terreno electoral, era una situación poco posible en el futuro cercano. Como ejemplo están las situaciones hipotéticas que planteó Laurence Whitehead, en 1996, para avanzar en el sentido de la transición⁷ democrática, en donde menciona que no era posible predecir cuánto tiempo pasaría para que México sufriera una transición de un régimen autoritario y mucho menos qué tipo de transición esperar:

La primera... un importante adelanto democrático impuesto al régimen desde abajo parece muy improbable en las condiciones mexicanas [...] La segunda... que la liberalización de un régimen autoritario es más precursor que un sustituto de una transición eventual del régimen [...] La tercera situación hipotética... un partido que surge de la oposición democrática también aprovecha las oportunidades creadas por la liberalización política y, a la larga, obtiene un mandato electoral y se alterna en el gobierno. Sin embargo, el análisis que el presente escrito hace sobre la naturaleza *sui generis* del régimen mexicano subraya varios impedimentos para tal solución de este caso. [...] La cuarta situación hipotética de la transición: un pacto de la élite para limitar la inestabilidad y normar en términos amplios las reglas del juego político. [...] una quinta posibilidad teórica. Podría haber un cambio destabilizador impulsado desde el interior por el sistema político; una transición a través de la

⁷ El autor entiende por “transición” la definición que propone Guillermo O’Donnell: “Entenderemos por “transición” el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro” (O’Donnell & Schmitter, 1991:19).

“ruptura” en la que primero se desmontaría el antiguo orden, se demolerían las actitudes y las expectativas heredadas antes de que pudieran erigirse en su lugar algún tipo de régimen nuevo. Ésta es una situación hipotética extremadamente audaz, pero también vaga (Whitehead, 1996:52-56).

Por estas razones es que las elecciones del año 2000, que culminaron con la alternancia del ejecutivo federal, representan un punto de inflexión en la historia política de México. A partir de este hecho se pasó casi de un día para otro de hablar de la difícil posibilidad de que se dieran pasos claros y contundentes hacia la democracia, a hablar del tránsito del autoritarismo a la democracia aunque por muy poco tiempo (del año 2000-2006). Para el año 2006 ya se empezaba a estudiar el “malestar de la democracia en México”, esto porque se hizo evidente, para el caso de México, que la democracia no sólo debía constar de una dimensión descriptiva (que es como se puede explicar la alternancia electoral), sino también de dimensión normativa que conlleva el ideal democrático.

Así, tenemos en México tenemos una democracia en la que, a un nivel conceptual, existe la condición de ciudadanía que se respeta a todo aquel que nazca dentro de territorio mexicano, y con el que se hace portador de derechos civiles, políticos y sociales. El derecho a elegir gobernantes, es el derecho por excelencia para que un régimen pueda llamarse democrático, pero aun con eso quedan pendientes aquellos principios operativos que permitan que los contendientes, en los procesos electorales democráticos, respeten el espíritu de los procesos.

Desde que inició el proceso de liberalización democrática hasta la fecha, han sido constantes las reformas que han buscado acotar que los participantes de las elecciones sigan las reglas democráticas, pero siempre han buscado y encontrado resquicios en la reglamentación para sacar ventaja en la contienda, logrando, en general, que sus acciones no sean catalogadas de ilegales, pero claramente se viola el espíritu de las reglas electorales. Esto es tan sabido que en casi todas las legislaturas posteriores a las elecciones, se realizan reformas electorales a la luz de las violaciones al espíritu de las reglas de la elección anterior. Así tenemos las reformas al COFIPE en los años 2002, 2003, 2005 (Instituto Federal Electoral, 2003), 2007 (Langston, 2009), 2008, 2009 (Congreso de la Unión, 2008) que se mantuvo vigente hasta las elecciones del 2012, para después desaparecer y crearse en el año 2014 la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En cuanto al nivel de principios operativos, serán objeto de estudio en el siguiente capítulo, en el que se cuestionará si estos avances y reformas al procedimiento electoral se corresponden con una forma democrática de ejercer el poder, en particular ante las demandas ciudadanas en la relación entre instituciones y poderes.

Ahora es necesario analizar el nivel subnacional, para observar qué ocurría con los gobernadores de los estados antes y después de la alternancia en el año 2000.

5. LOS GOBERNADORES

5.1. Los gobernadores en tiempos del sistema político hegemónico

En tiempos del sistema político hegemónico, los gobernadores eran removidos por el presidente de la república, en palabras de Jorge Carpizo: “El presidente remueve a los gobernadores que le molestan o que por algún motivo no desea que continúen en el cargo. Los medios que se utilizan son desde insinuar la presentación de la renuncia –como el caso del gobernador de Sonora Armando Briebich en 1975– hasta la declaración de desaparición de poderes en la entidad federativa” (Carpizo, 2006:198). No sólo eso, también los designaba el presidente, lo cual contrasta con la división de poderes y niveles de gobierno establecidos en la constitución. Valga recordar el caso del ex gobernador de Baja California, quien relata:

—Yo fui escogido y previamente designado por el presidente de la república, en ese entonces mi distinguido amigo don Adolfo Ruiz Cortines, y todos los funcionarios, grandes o pequeños, de nuestro país, han sido designados de la misma manera desde 1928 hasta el presente. Ésta es una verdad axiomática... (Carpizo, 2006: 197).

Y el caso del ex gobernador de Yucatán, Carlos Loret de Mola:

El señor Presidente de la República le invita, señor Senador, a aceptar la candidatura de nuestro Partido al Gobierno de su Estado... Estas palabras, pronunciadas en un tono neutro, pero no desprovisto de la majestad de las decisiones del poder, las dejó caer el secretario de Gobernación licenciado Luis Echeverría con la exactitud que le caracterizaba para acatar las instrucciones de don Gustavo Díaz Ordaz. Fue el

18 de agosto de 1969, en el despacho más pequeño del viejo edificio de las calles de Bucareli, a las 13 horas 25 minutos... (Loret de Mola, 1978: 14).

Más allá de lo que establece la constitución sobre las responsabilidades que tiene el gobernador electo para con sus gobernados, en tiempos del sistema político hegemónico, los gobernadores, desde el momento que eran seleccionados como candidatos, adquirirían una “deuda de honor, de orgullo y de confianza” con el partido oficial y con el presidente de la república, esto como resultado de una facultad meta-constitucional usada para designar a los gobernadores de los estados de la república (Carpizo, 2006). Así lo relata también el ex gobernador Loret de Mola:

El problema sobre mí era mayor que mi libre albedrío. Tenía conciencia plena de la responsabilidad. En ni un solo momento festejé el señalamiento político que me abría las puertas de la historia: era algo severo y grave, no festivo y gozoso. El PRI y el Presidente me entregaban, en cierta forma, su honor, su orgullo y su confianza. La posibilidad de defraudarles me sobrecogía de terror. Antes me asaltaban las angustias de una posible frustración siempre amenazante: ahora, las del temible fracaso extremo. No tenía yo conciencia de merecer lo que se me entregaba, pero sí certidumbre de que llegaría yo a ganármelo con el sacrificio que fuera necesario. Ninguna ambición personal, salvo la gloria de gobernar bien a mi Estado; y la medida de mi limitación (Loret de Mola, 1978:34).

Los candidatos acataban con disciplina, podemos decir incluso que con devoción, el hecho de que hayan sido designados. Y no sólo su segura candidatura, sino que en el mismo momento se le encomendaba la responsabilidad política de su Estado:

El secretario de Gobernación, al darme la noticia añadió: —Es una decisión definitiva. Puede usted considerar, a partir de que Alfonso y Manuel Bernardo Aguirre se lo notifiquen oficialmente mañana por la noche, que tiene usted la responsabilidad política del Estado de Yucatán. En tanto, quédese en casa muy discreto, y prepárese, anímicamente, a lo que le espera... (Loret de Mola, 1978:14).

Para concluir, con este halo de misticismo y devoción, con la que se “asumía el deber” por parte del designado candidato, y futuro gobernador, cabe hacer referencia a las palabras que le dijo el ex gobernador Loret de Mola al entonces Secretario de Gobernación, Luis Echeverría:

—A propósito de eso de los candidatos, cuando se está en las alturas en que usted se encuentra, un mexicano no tiene derecho a expresar deseos. Sólo tiene obligaciones. Si se le llama, usted tiene el deber de ser Presidente de México. Lo que le guste o no, no importa a la historia. Hay horas en que se tienen deberes, no deseos. En mi modesto caso, yo no quiero ser gobernador de Yucatán: debo serlo... —'Oiga — me contestó muy complacido—, qué elegante tesis... Es buena, sí, es buena: deberes, no deseos'... (Loret de Mola, 1978:20).

Dentro de este cuerpo de reglas no escritas en las que operaba el sistema político mexicano, las definiciones de las candidaturas a gobernador eran un indicador de los tiempos políticos. Por ejemplo, la definición de quién sería el candidato del partido oficial a la gubernatura del estado de Morelos, indicaba que dentro de veinticuatro o cuarenta y ocho horas se estaría anunciando al “elegido” para la candidatura a la presidencia de la república, así lo narra el mismo ex gobernador de Morelos, Jorge Carrillo Olea:

Aquí había un hecho que a mí me hizo tomar una decisión: en cuanto se nominaba el candidato de Morelos todo mundo sacaba las antenas porque 24 o 48 horas después se nominaba al candidato a la presidencia, entonces todo el país estaba atento, y efectivamente así sucedió, me nominan a mí algún día y luego tres días después nominan a Colosio (Carrillo Olea, 2008).

Así, la participación de los gobernadores dentro del sistema político mexicano en tiempos del partido hegemónico, consistía en cumplir con la encomienda dada por el presidente de la república, es decir, ordenar y mantener la maquinaria electoral para el partido oficial. “La estructura del PRI ha estado basada, como bien se sabe, en las corporaciones, pero en los aspectos estrictamente electorales, lo que comúnmente se conoce como la maquinaria electoral, han influido decisivamente los gobernadores y las elites locales” (Hernández Rodríguez, 1998: 216), así como, distribuir beneficios y favores a través de las organizaciones de masas y servir de “metrónomo” del sistema político mexicano.

Con el avance de los procesos de democratización, los gobernadores cambiaron la forma en que se relacionaban tanto con sus gobernados, como con las organizaciones de masas y con el presidente de la república.

Las grandes organizaciones de masas dejaron de ser las intermediarias entre el gobierno y los grupos organizados del país, para convertirse en instrumentos de control político frente a las consecuencias de ajuste: si antes de 1982 eran portadoras de beneficios y prebendas para sus agremiados, después se vie-

ron forzadas a llevar mensajes de austeridad; y si antes eran el enlace natural entre las políticas gubernamentales y los beneficiarios finales, después se convirtieron en un vehículo más para moderar una acumulación excesiva de demandas (Merino, 1994:128).

Para las elecciones del año 2000, resulta interesante ver que los resultados electorales en los estados que aún no habían vivido la alternancia, se dieron a favor del candidato de oposición,⁸ Vicente Fox Quesada (PAN). Este es un claro reflejo del distanciamiento que tuvo el presidente de la república del partido oficial y sus estructuras. Fue con la alternancia, con la llegada de la oposición al poder, que las expectativas de cambio se concibieron posibles. El PRI ya no era invencible, como lo menciona Merino:

Con todo, las elecciones presidenciales de julio de 1988... representaron una doble advertencia para el gobierno de México: no sólo en la medida en que la oposición se convirtió en una alternativa creíble para los electores sino porque quedó claro que el PRI no era una fuerza invencible (Merino, 1994:130).

5.2. Los gobernadores frente a la alternancia

La alternancia levantó expectativas sobre la llegada de la democracia y su futura consolidación. Algunas de estas expectativas fueron promovidas por el candidato de oposición, pero debe entenderse que la llegada de la oposición a la presidencia sólo representó el agotamiento de las dos piezas centrales del sistema político mexicano del siglo XX.

El recién electo presidente de la república, Vicente Fox Quesada (2000-2006), se topó con que sus decisiones no tenían la misma fuerza de antaño para realizar cambios en el sistema político, mucho menos a nivel estatal. Los gobernadores se encontraban en una nueva realidad: de ejercer la función básica de mantener la estabilidad política en sus estados y controlar las elecciones (Hernández Rodríguez, 1998) pasaron a buscar cómo atender y resolver las demandas propias de sus gobernados. Esto no quiere decir que antes no lo hicieran, sino que anteriormente los gobernadores formaban parte de una única visión, la del presidente, aportaban a esta visión presidencial, y esta visión la transmitían a sus gobernados.

⁸ Coahuila (48.87% del PAN vs 38.17% del PRI), Colima (48.38% vs 36.86%), Estado de México (43.71% vs 31.96%), Quintana Roo (46.22% vs 32.89), Tamaulipas (47.45% vs 40.56%) y Veracruz (39.88% vs 37.72%).

Después de la alternancia, el presidente de la república contaba con amplias facultades otorgadas por el sistema, pero dejó de contar con una de sus piezas centrales, el partido oficial predominante, para transmitir, articular y ejercer esas facultades en todo el país. En el caso de los gobernadores emergidos del partido otrora oficial, ahora podían formar parte de la visión presidencial, pero no necesariamente estaba en su interés el aportar a esta visión, como sí lo hacían cuando el presidente pertenecía a su mismo partido:

Los gobernadores, durante más de la mitad del siglo XX, han formado parte del sistema presidencialista y del partido dominante, en el cual han sido, más formal que realmente, subordinados del presidente y del partido del que ambos emergen. Así, su responsabilidad y su lealtad políticas no solo residen en el electorado ni en las instituciones que lo invisten, sino en las relaciones con el jerarca de su coalición (Alvarado, 1996:40).

No hay que olvidar que el presidente cubría tres funciones fundamentales: era el “gran legislador”, el “gran elector” y el “gran dispensador” de todos los beneficios. Los gobernadores se subordinaban a la visión del presidente, no tenían libertad en sus finanzas y en muchos otros aspectos. Así mismo, el poder judicial dictaminaba de acuerdo a la visión del presidente, por ello no es extrañar que el ejecutivo casi nunca perdiera un juicio, salvo honrosas excepciones. Para el caso de los gobernadores, en sus estados existía el mismo fenómeno: los municipios, el poder legislativo, el poder judicial, estaban subordinados a su mando.⁹

El escenario que se presentaba ante los gobernadores planteaba una nueva dinámica, como lo comenta Alvarado, el sistema se enfrenta a “un nuevo juego político con mayor competencia con la presencia de gobiernos de partidos diferentes al gobierno nacional, y en donde no existe ya la hegemonía o dominio políticos que el PRI y sus camarillas políticas hablan mantenido por décadas” (Alvarado, 1996:40) así como también una, no nueva pero sí desconocida, dinámica de relacionarse con sus gobernados.

Desde mediados del siglo XX, el ejecutivo federal concentró funciones institucionales y políticas en la circulación y reclutamiento de las elecciones locales, pero para finales del siglo, con el triunfo de Ernesto Ruffo (1989-1995), candidato del PAN en Baja California, esta “tradicción” de cómo se creaba un gobernador comenzó a cambiar, iniciándose el debate

⁹ En el caso de Morelos, todavía en los años setenta quien pagaba al poder legislativo y judicial, era el ejecutivo estatal. Magistrados, jueces, diputados iban a cobrar a las oficinas del poder ejecutivo estatal.

de la centralidad de los procesos electorales estatales. La diversidad de los gobernadores y sus gobiernos ya no resultaba de su origen, sino de sus “condicionantes políticos y de su relación con el presidencialismo, tanto desde la perspectiva de las relaciones institucionales como por el lado de las relaciones políticas” (Alvarado, 1996:50).

A partir de 1989, es decir, desde que cobran centralidad los procesos electorales locales, la figura del gobernador cuenta con facultades que lo hacen ver como un “gobernador omnipotente” (Alvarado, 1996:51-59), como la de ser el legislador por excelencia, facultado para iniciar leyes y decretos, así como para vetar o ratificar con su rúbrica todo acto del poder legislativo local. Además tiene facultades para designar a su gabinete sin necesidad de ratificación del congreso del estado. Finalmente tiene predominio financiero sobre los ayuntamientos a través de las participaciones federales y demás fuentes de financiamiento estatal. Pareciera ser que la figura del gobernador se ha vuelto la del “gran legislador”, el “gran elector” y el “gran dispensador” de todos los beneficios en sus estados.

Aunque pareciera que los gobernadores se convirtieron en figuras omnipotentes, con mayores facultades y responsabilidades, lo cierto es que no contaban con las instituciones ni con los recursos necesarios para ejercer sus funciones. Visto desde el ámbito federal, son actores con pocos atributos y “compiten” con otros 31 actores, en donde ninguno puede promover leyes nacionales o vetarlas, como tampoco promover políticas económicas. Lo que deja a los gobernadores con “algunos rubros de política social y, finalmente, un resquicio de acciones políticas nada renunciables” (Alvarado, 1996:59). A esta situación se hizo frente con la creación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO):

La Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) es un espacio libre e incluyente, un foro permanente, abierto al análisis de la problemática de las Entidades Federativas y la búsqueda de soluciones mutuamente convenientes que permitan articular entre sí, y con la Federación, políticas públicas en beneficio de los mexicanos (Conferencia Nacional de Gobernadores, 2002).

Entonces, los gobernadores, vistos desde el nivel federal, representan sólo una pieza del gran rompecabezas del sistema político mexicano. Pero a nivel local, la figura del gobernador puede ser “sumamente poderosa en algunos rubros políticos, y que además resulta constitucionalmente irresponsable” (Alvarado, 1996:68). En lo local los gobernadores representan el “armazón” dentro del cual se desarrolla la vida política, económica y social de los estados.

6. LA DEMOCRATIZACIÓN EN MORELOS

La democratización en Morelos siguió la misma línea que a nivel nacional hasta 1997. A partir de ese año el proceso tomó un camino de inspiración totalmente local. El último gobernador del partido oficial en el estado, Jorge Carrillo Olea (1994-1998), tuvo el 60% del congreso para su primer trienio y 40% de la cámara para el segundo, lo cual no le representó el apoyo suficiente para evitar el juicio político iniciado en su contra, en 1998, el cual fue ratificado por el Tribunal Superior de Justicia y que lo obligó a presentar su renuncia el 12 de mayo de 1998. Este hecho, junto a la débil defensa del gobernador por parte de su partido, el clima de inseguridad que se había vivido en el sexenio, y el carisma y desempeño del primer alcalde de oposición en la capital del estado, trajo como resultado que en el año 2000 se diera la primer alternancia en la figura de Sergio Estrada Cajigal Ramírez, candidato del Partido Acción Nacional (PAN).

En el periodo 2000-2012 estuvieron a cargo del ejecutivo local candidatos del PAN. El primer sexenio de alternancia quedó marcado por el intento de juicio político contra el gobernador, Sergio Estrada Cajigal, por presuntos nexos con el crimen organizado. Este juicio no prosperó y para el año 2006 tomaría posesión Marco Antonio Adame Castillo. Este sexenio quedó marcado por la muerte de Arturo Beltrán Leyva en la ciudad de Cuernavaca, así como por el conflicto del gobierno con el Movimiento Magisterial de Base (MMB). Estos hechos llevaron a que en el año 2012 el estado de Morelos viviera su segunda alternancia, a cargo de Graco Ramírez Abreu, candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Esta alternancia llama la atención porque ocurrió sin pasar por el “centro” del espectro político, es decir, por el PRI.

Finalmente dos hechos que evidencian la dinámica y el avance democrático en el estado son los resultados de las últimas elecciones intermedias del 2015. El primer hecho es la elección de Cuauhtémoc Blanco como presidente municipal de Cuernavaca, un perfil ajeno completamente a la política en general y a la política local morelense en particular. El segundo hecho es la composición de la futura LIII Legislatura (2015-2018), en donde los once partidos que participaron en las elecciones tendrán al menos un diputado que los represente.

Este último hecho es de relevancia por tres razones. Primero porque, a excepción del PRI y Nueva Alianza, y sólo en cinco de dieciocho distritos locales, todos los partidos polí-

ticos del estado decidieron participar de forma independiente en las elecciones. Segunda razón, a diferencia del nivel federal, a nivel local ningún partido perdió su registro por no alcanzar el 3% de la votación requerida. Tercera razón, es la primera vez que se instrumentó y se dio cumplimiento formalmente al principio de paridad de género, la LIII legislatura estará integrada por quince mujeres y quince hombres.

En resumen los resultados de las elecciones del año 2015 nos dejan ver que existe un gran avance en el sentido democrático. De 1997 a 2015 han transcurrido dieciocho años, en los que se pasó de un sistema político autoritario a uno aparentemente democrático e incluso más plural y competitivo que el que se observa a nivel nacional, con una ciudadanía que ha aprendido a diferenciar su voto y ve en él un instrumento, si bien todavía no para premiar a un gobierno, sí para castigar e incluso ha adquirido la capacidad para entender los niveles de la política y votar en consecuencia. A continuación se hace una breve contextualización histórica del conjunto de crisis y reformas que dieron origen a los resultados de las últimas elecciones.

6.1. Reformas electorales de 1993 y 1996: el proceso de liberalización en Morelos

La etapa de liberalización en el estado de Morelos inicia con la reforma electoral de 1993. Esta reforma tenía el objetivo de “establecer el marco jurídico que garantizara la efectividad del sufragio y, con ello, la vigencia de las instituciones republicanas y democráticas, a través del libre ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos...” (Gobierno del estado libre y soberano de Morelos, 1993). Cinco fueron las principales reformas:

1. *Congreso del estado y re-distribución.* Aumentó el número de diputados que integraban el congreso del estado, pasando de dieciocho a veinticinco diputados, en donde quince serían electos por mayoría relativa y diez por representación proporcional. Además de aumentarse un distrito más en los municipios de Cuernavaca y Cuautla, se creó uno correspondiente al municipio de Jiutepec.

2. En cuanto al *financiamiento público*, se modificó la fórmula de asignación para el financiamiento de los partidos políticos y se incluyó la supervisión sobre su uso, también se limitó el financiamiento privado.

3. *Órganos electorales*. En este tema se ampliaron las facultades de la comisión electoral y se modificó su integración. Un presidente nombrado por el congreso del estado de una terna propuesta por el gobernador, cinco comisionados del poder legislativo, tres de la fracción parlamentaria y dos de las fracciones minoritarias, un comisionado del ejecutivo, que sería el Secretario Técnico, seis consejeros ciudadanos designados por el congreso a propuesta del gobernador y los representantes de los partidos políticos que se otorgaban de acuerdo al porcentaje de votación obtenida en la anterior elección de diputados locales.

4. *Calificación de las elecciones de diputados*. Se eliminó la auto-calificación de la elección de diputados, pasando a la comisión electoral.

5. *Creación del Tribunal Estatal Electoral*. Esta institución tiene facultades de resolución sobre los recursos de impugnación que presenten los partidos políticos. Este tribunal es autónomo y se integra por cinco magistrados numerarios, de donde uno es designado como presidente y dos como magistrados supernumerarios, y son designados por las dos terceras partes del congreso del estado o la diputación permanente.

Esta reforma iba a la par con la reforma realizada a nivel nacional, la cual estaba motivada por la necesidad de que las elecciones no fueran realizadas por el estado ya que, de esa forma, carecían de autenticidad, legalidad y legitimidad. Se requería cada vez más una auténtica legitimidad ciudadana, derivada de elecciones libres y creíbles. Al igual que a nivel federal, en el estado de Morelos el partido oficial ganó las elecciones con “carro completo”, pero esta reforma le sirvió al partido oficial para proclamarse como un “visionario apostando a la ciudadanización” de los órganos electorales.

Posteriormente, en 1996, se dio la última reforma en materia electoral antes de la alternancia en el estado. Esta reforma planteaba cinco puntos:

1. *El empate de las elecciones federales y estatales*, para minimizar el gasto en “maquinaria electoral” y hacer coincidir los tiempos políticos. Además es preciso señalar el hecho de que el gobernador electo tenía la simpatía del presidente de la república saliente pero no necesariamente la simpatía del próximo.

2. *Creación del Instituto Estatal Electoral*, que quedaría integrado por un consejero presidente y por cuatro consejeros electorales, quienes serían los únicos con derecho a voz y voto.

3. *Aumentó a treinta el número de diputados del congreso del Estado*.

4. *Redistribución*: se crearon tres distritos de mayoría relativa.

5. *Aumentó a doce el número de diputados plurinominales*.

Esta reforma, al igual que la de 1993, sirvió para abrir más espacios de representación a la oposición del estado. Hasta ahora, las reformas propuestas no eran muy diferentes a las reformas que se dieron a nivel federal, la diferencia del efecto de estas reformas tiene que ver con problemáticas sociales propias del estado, y ante la ausencia de un manejo de las crisis sociales, las reformas electorales, y los partidos políticos sirvieron como medio para que se concretaran las dos alternancias, que no significan transiciones necesariamente. A continuación exponemos los casos emblemáticos de dichas problemáticas sociales y políticas.

6.2. *Jorge Carrillo Olea: el último gobernador del sistema hegemónico en Morelos*

El caso del ex gobernador Jorge Carrillo Olea, último mandatario priista de Morelos hasta la fecha, es muy representativo, ya que las formas de manifestación social, así como la forma de actuar de los partidos políticos, se explican a partir de la forma en que el ex gobernador manejó los problemas políticos y sociales del estado. Cuatro son los acontecimientos, al margen de lo que sucedía a nivel federal, que marcaron y dieron forma a la vida política de Morelos, teniendo como resultado la alternancia del ejecutivo local en el año 2000.

El primero de estos sucesos fue “el caso Temixco”, cuando por primera vez se destituyó a un presidente municipal a petición de los diputados locales de oposición de la XLVI Legislatura. El segundo hecho fue el conflicto que se vivió por una construcción del “Club de golf en Tepoztlán”, hecho importante porque representó la destitución de un presidente municipal pero ahora como resultado de un movimiento social encabezado por los habitantes del municipio.

El tercer hecho fue la “crisis de seguridad” por la que atravesaba el estado, existiendo rumores acerca de funcionarios coludidos con narcotraficantes, secuestradores y miembros del crimen organizado. Este hecho tuvo su momento culminante cuando elementos de la policía federal detuvieron al comandante antisequestros de Morelos, en el momento en que intentaba deshacerse del cadáver de un presunto secuestrador. Ante los hechos, el gobernador del estado declaró que “pondría las manos en el fuego” por sus colaboradores.

El escándalo político de funcionarios estatales involucrados en hechos delictivos configuró el cuarto escenario importante de la época: el “juicio político” contra Jorge Carrillo Olea. Los iniciadores de este procedimiento fueron los diputados de oposición del congreso local. Es de especial importancia porque era la primera vez en que el juicio político concluyó tanto en la renuncia del gobernador del estado como en su posterior sentencia de culpabilidad. Es decir, la renuncia del gobernador siguió un camino diferente al que había funcionado en el viejo presidencialismo, en donde el presidente de la república destituía a los gobernadores o en su defecto el congreso declaraba la desaparición de poderes. Cobra más importancia porque fue el primer caso de un juicio político contra un gobernador que sirvió para que la Suprema Corte de Justicia generara tesis en el sentido de que los gobernadores no estaban exentos de la procedencia de un juicio político, como sí sucede en el caso del presidente de la república (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000:157).

A continuación expongo con mayores detalles cada uno de los sucesos mencionados.

6.2.1. El caso Temixco

Este episodio es importante como uno de los indicadores de la crisis del sistema político priista en Morelos. Lo relevante del hecho es que un presidente municipal priista fue llevado a juicio político, encontrado culpable, destituido e inhabilitado para ocupar cargos públicos por los siguientes ocho años. Todo se desprende de un caso de salud pública y corrupción.

El 12 de diciembre de 1994, la Subsecretaría de Salud informó que diversos ciudadanos habían sido internados en sanatorios y hospitales del estado para su atención médica, debido a una aguda intoxicación por haber ingerido mezcal vendido a granel en el municipio de Temixco (Contraloría General del Estado, 1994). En total fueron ciento diecinueve personas las intoxicadas, de las cuales cuarenta y nueve fallecieron y otras quedaron con ceguera definitiva.

Era conocido por los habitantes de Temixco que existían “fábricas” de bebidas alcohólicas de diversas marcas que surtían el mercado local. Se decomisaron dos mil litros de alcohol adulterado encontrados en siete “fabricas” que, en realidad, eran casas habitación

utilizadas como “destilerías” y “bodegas”. Ante la presión de la sociedad, inicialmente siendo los familiares de las personas fallecidas, para que se resolviera el problema de salud pública, y ya con las pruebas correspondientes, la contraloría del estado inició una investigación al presidente municipal de Temixco. La misma contraloría presentó un informe final sobre el alcohol adulterado, encontrando responsables de omisión en el cumplimiento de sus obligaciones a César Aquiles Cruz Ortiz, presidente municipal de Temixco, a Javier Martínez León, Subsecretario de Salud, a Fernando Velásquez Rivera, Director de Regulación y Fomento Sanitario, y a José Maldonado Obregón, Jefe de la Jurisdicción Sanitaria No. 1 (Contraloría General del Estado, 1994).

El 2 de enero de 1995 se presentó ante el congreso del estado la denuncia y anexos resultantes de los hechos y responsabilidades derivados de la venta de productos alcohólicos contaminados con metanol, que se habían encontrado en el municipio de Temixco. La Gran Comisión, órgano de gobierno en el interior del congreso, determinó que procedía aplicar el procedimiento de responsabilidad en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Así, el 24 de enero la Comisión de Gobernación y Gran Jurado iniciaron el juicio político en contra del presidente municipal de Temixco. A pesar de que César Cruz alegó que el juicio político sólo era aplicable a los gobernadores, los diputados locales y los magistrados de los tribunales superiores, el congreso encontró acreditada la responsabilidad oficial prevista en el artículo octavo de la referida ley.

El 11 de abril de 1995 el congreso aprobó, por mayoría absoluta, el dictamen en el sentido de encontrarlo responsable de haber desatendido injustificadamente las funciones que le fueron encomendadas como autoridad sanitaria en perjuicio del interés público, por lo cual se le declaró suspendido de su cargo de presidente municipal y se puso a disposición del Tribunal Superior de Justicia para la resolución que conforme a derecho correspondiera. (XLVI Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Morelos, 1995). El 21 de junio del mismo año, el Tribunal Superior de Justicia declaró sentencia, en el sentido de destituir a César Cruz como presidente municipal por el cargo de omisión en el ejercicio de sus funciones, inhabilitándolo al mismo tiempo para ocupar empleos, cargos y honores públicos por un periodo de ocho años a partir de esa fecha.

Con esta sentencia el *caso Temixco* se convirtió en un hecho significativo, ya que no había antecedentes cercanos de alguna destitución e inhabilitación de una autoridad munici-

pal. Otro caso igual de significativo, de implicaciones sociales y con repercusión en autoridades municipales fue el caso del Club de Golf en Tepoztlán.

6.2.2. *Club de golf en Tepoztlán*

Uno de los proyectos estratégicos de Carrillo Olea para el desarrollo económico del estado fue la construcción de un Club de Golf en Tepoztlán. El gobierno visualizaba dicho proyecto como una inversión que generaría una importante cantidad de empleos. Para llevarlo a cabo se le encargó a la empresa Servicios Integrales de Comercialización Inmobiliaria, S.A. de C.V., ejecutarlo en los terrenos denominados “Monte Castillo”, con una extensión de 180 hectáreas, zona compuesta por la compra de más de sesenta lotes, los cuales, según la empresa, no eran comunales ni ejidales, sino pequeña propiedad.

En cuanto se dio a conocer el proyecto, los comuneros de Tepoztlán se reunieron en asamblea general y decidieron por unanimidad dar un *no* rotundo a la iniciativa. El presidente municipal de Tepoztlán, Alejandro Morales Barragán, ratificó dicha postura al expresar que nada se haría sin el consentimiento de los tepoztecos.

A pesar de las resistencias locales, el gobierno insistió en el proyecto. Tratando de legitimarlo, y contradiciendo sus anteriores declaraciones, el alcalde planteó que la iniciativa no era algo nuevo, que hacía 33 años se había hablado de ello, y que los inversionistas ya habían cumplido con los primeros beneficios concertados con el ayuntamiento: un predio de 115,000 metros cuadrados, un campo deportivo, un pozo y un tanque para agua potable, así como recursos en efectivo, que en su momento sirvieron para electrificar a tres colonias y para construir la escuela preparatoria. Según el alcalde, tales beneficios habían sido acordados con los ejidatarios y con todo el pueblo (*Diario de Morelos*, 1995, 24 de agosto de 1995).

Ante la insistencia del gobierno, los habitantes de Tepoztlán desconocieron a sus autoridades municipales, acusándolas de haber defraudado a la comunidad. Tomaron el palacio municipal y solicitaron se formase un consejo. En dicha asamblea, los tepoztecos desconocieron la autoridad del alcalde por haber otorgado la licencia para el Club de Golf sin el consentimiento de la población. En esta asamblea también se creó el Comité de Unidad

Tepozteca (CUT). Comenzaba a manifestarse un clima de conflicto e ingobernabilidad en el municipio. El 3 de septiembre se realizó otra asamblea de un grupo de comuneros que aceptaban el proyecto, provocando un enfrentamiento con los disidentes, quienes acudieron al lugar para invalidar la asamblea, lo que culminó con funcionarios públicos heridos, entre ellos el subsecretario de gobierno, Víctor Saucedo Perdomo.

Mientras tanto el gobierno federal también puso resistencia al proyecto. La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) determinó clausurar definitivamente las obras en las partes norte y centro-sur del club, dados graves incumplimientos por parte de la empresa constructora. Las protestas sociales no se hicieron esperar. Distintas organizaciones, sobre todo ligadas al PRD, apoyaron el movimiento tepozteco a través de marchas y bloqueos a los accesos a la localidad. El 14 de septiembre, aproximadamente cinco mil personas de Tepoztlán, con apoyo de ciudadanos de otros veinticinco municipios, marcharon hacia Cuernavaca para demandar la cancelación inmediata del proyecto. Se estaba ante un clima de protesta social cada vez más intenso.

El conflicto tuvo repercusiones políticas. El municipio de Tepoztlán se encontraba en desobediencia civil y desconocía a las autoridades constituidas. Era tal el desorden institucional que la CUT exigió la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el conflicto. Frente a esto se creó un nuevo gobierno, el pueblo de Tepoztlán, recurriendo a sus tradiciones, entregó a Lázaro Rodríguez Castañeda el mando, que lo convertía en el nuevo “Tlatoani”, a cargo del ayuntamiento por los próximos veinte meses. Esto desencadenó un nuevo conflicto, ahora entre la legalidad y los usos y costumbres.

Había entonces dos gobiernos en Tepoztlán, uno el de la CUT, y otro el legal, que se encontraba en la ayudantía de Santa Catarina. Sin embargo, ante el nivel de las tensiones, el alcalde solicitó una licencia, expresando que, a partir de las negociaciones entre el CUT y el gobierno, existió el consenso de que era necesaria su renuncia para que el municipio mantuviera el equilibrio social y político. El cabildo aprobó su licencia temporal de quince días, y ocupó su lugar el síndico procurador, Juan Carlos Lara Gómez.

A pesar de los intentos de negociación por parte del gobierno de Jorge Carrillo Olea, el CUT se mantuvo inflexible frente al tema del proyecto de la construcción del Club de Golf. La cámara de diputados del estado decretó la desaparición de los poderes públicos del gobierno municipal de Tepoztlán, al aprobar por unanimidad la solicitud presentada por el

ejecutivo. El CUT avaló esa declaración y señaló la necesidad de que se llevaran a cabo elecciones extraordinarias en las que participarían tan solo si el gobierno del estado se comprometía a cancelar el proyecto del Club de Golf.

A comienzos de 1996, después de varias reuniones con los principales actores del conflicto de Tepoztlán, la Comisión Electoral del Estado de Morelos concluyó que existían condiciones para la designación de un comité municipal electoral. Sin embargo, la celebración de los comicios se vio afectada por la oposición de algunos grupos radicalizados del CUT.

Este conflicto comenzó a deteriorar gravemente al gobierno de Carrillo Olea. El conflicto escaló a su mayor nivel de violencia cuando el 10 de abril de 1996, en el aniversario de la muerte de Emiliano Zapata, y durante la visita al estado del presidente de la república, murió Marcos Olmedo Gutiérrez, militante del CUT, durante un enfrentamiento con policías preventivos, cuando una veintena de vehículos en que viajaban opositores al Club de Golf fueron bloqueados. Este incidente politizó aún más el conflicto, ya que implicó un quiebre en las relaciones entre el gobernador y el presidente Zedillo, quien por televisión exhortó a Carrillo Olea a que investigara el hecho “hasta sus últimas consecuencias”, a lo que el gobernador respondió, también públicamente, que el procurador general del estado ya había abierto las averiguaciones correspondientes.

Ante el mismo hecho, el presidente del grupo KS, propietario de la empresa Servicios Integrales de Comercialización Inmobiliaria, S.A. de C.V., manifestó que los miembros de la firma habían decidido cancelar definitivamente la construcción del desarrollo turístico del Club de Golf. Explicó que los inversionistas no tenían margen para seguir esperando, y recordó que su finalidad siempre había sido dentro de la legalidad y con “cero violencia”.

El conflicto en Tepoztlán y el consecuente fracaso de la construcción del Club de Golf, significaron un duro golpe para el gobierno de Jorge Carrillo Olea. Como resultado de la amplia mediatización del conflicto, comenzaron a surgir apreciaciones acerca de la ingobernabilidad en el estado, acusaciones de las que el gobernador y el PRI se defendieron en reiteradas ocasiones.

Finalmente, el tema con que cerraría esta crisis de ilegitimidad del gobernador del estado tuvo que ver con la seguridad pública.

6.2.3. Crisis de seguridad

La ola de secuestros y asesinatos fue el principal problema que enfrentó el gobierno de Carrillo Olea. Esta crisis de seguridad involucraba a funcionarios del área judicial, como el ex procurador de justicia, el jefe antisequestrados, el subprocurador, así como comandantes de la Procuraduría de Justicia.

La supuesta relación del gobernador con el narcotráfico había sido publicada en medios nacionales e internacionales como el *New York Times* (Dillon & Pyes, 1997), investigación por la cual, dicho sea de paso, los reporteros obtuvieron el premio Pulitzer en 1998. Los autores sostenían que la ciudad de Cuernavaca era la residencia del líder del Cártel de Ciudad Juárez, Amado Carrillo Fuentes, “El Señor de los Cielos”, aunque Carrillo Olea siempre negó que el capo viviera en la capital morelense. Se decía también que en Cuernavaca se refugiaba la banda de los Arizmendi, conocida como los “Mochaorejas”, por la forma en que mutilaban a quienes secuestraban, enviando sus orejas como “prueba” a los familiares exigiendo cuantiosos rescates.

Ante la crisis de seguridad que se vivía en el estado y los rumores que involucraban al gobernador con el crimen organizado, en abril de 1997 se programaron en Cuernavaca dos marchas del silencio, la primera en el mismo mes de abril y la segunda en el mes de junio. Ambas marchas llegaron al Palacio de Gobierno, donde se depositaron flores y se encendieron veladoras para recordar a quienes habían sido secuestrados, desaparecidos y asesinados.

En estas marchas también se demandó la salida de funcionarios de la procuraduría del estado y de la policía, que estaban bajo la sospecha generalizada de la sociedad. Esta sospecha llegó a su clímax el 28 de enero de 1998, cuando agentes de la Policía Federal de Caminos detuvieron *in fraganti* al comandante antisequestrados de Morelos, tratando de deshacerse del cadáver de Jorge Nava, alias “El Mole”, un presunto secuestrador, en los límites de Morelos y el estado de Guerrero. En los medios de comunicación se informaba que “El Mole” operaba una banda de secuestradores bajo las órdenes de Armando Martínez Salgado, jefe del comando antisequestrados del estado de Morelos. La sospecha llegó al grado de sostenerse que “era elemento de confianza de un alto funcionario o estaba loco” (*Diario de Morelos*, 1998, 8 de febrero de 1998).

Este incidente fue crucial para precipitar la salida de Jorge Carrillo Olea. En el mes de febrero de 1998 se realizó otra marcha cívica, según medios de comunicación de alrededor de diez mil ciudadanos, que manifestaban su repudio hacia la autoridad y demandaban la destitución del procurador, Carlos Peredo Melo, e inclusive, el juicio político al gobernador. Este asunto llegó al congreso del estado. El PAN, por ejemplo, en voz del diputado Marco Antonio Xicoténcatl, apuntaba que “el gobernador del estado sin duda tiene una gran responsabilidad política frente a los hechos que nos ocupan” y planteó que la posición del PAN era que “el gobernador renuncie a su cargo”.¹⁰ También el PRD manifestó su indignación ante la crisis de seguridad que involucraba a funcionarios que eran los responsables de velar por la seguridad de los ciudadanos:

El PRD se manifiesta contrariado, se manifiesta preocupado también por el bienestar de los morelenses, porque obviamente la seguridad de los morelenses no está en buenas manos, está en las peores manos que hemos caído... ya no se trata de funcionarios menores, hay intereses ocultos aquí, todas las sospechas ocurren, todas las sospechas sobreviven, repito, lo lamentamos nuestra posición va a endurecerse aún más (Carbajal Aguilar, 1998).

Ante tales señalamientos, la postura del PRI en el congreso fue de silencio. La comunicación que mantenía el ejecutivo local con su representación en el congreso era nula. La fracción parlamentaria del PRI se mantuvo callada y a la espera de instrucciones. Hay que recordar que esta era una característica del sistema: “el PRI no sabía qué hacer ante la falta de instrucciones oficiales” (Hernández Benítez, 2010). El clima político era cada vez más desfavorable para el gobernador y a pesar de haber declarado “poner las manos en el fuego” por el Procurador General de Justicia, el 12 de febrero de 1998, Carrillo Olea decidió separarlo de su cargo.

Por primera vez, los partidos políticos de la oposición y diversas organizaciones de la sociedad civil unieron esfuerzos para repudiar la inseguridad y exigir soluciones a la misma. Así es como se comienza a fundamentar una demanda de juicio político contra el propio gobernador, Jorge Carrillo Olea.

¹⁰ *Semanario de los Debates del H. Congreso del Estado de Morelos*, t. 1, núm. 31, 31 de enero de 1998.

6.2.4. Juicio político a Jorge Carrillo Olea

El 10 de febrero de 1998, el PAN, el PRD y el Partido Civilista Morelense (PCM), junto con un grupo de empresarios, industriales, comerciantes, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, así como el obispado de Cuernavaca, conformaron el Comité por la Defensa y Seguridad de Morelos, que poco después, y sin el obispo, Luis Reynoso Cervantes, se convirtió en la Coordinadora Morelense de Movimientos Ciudadanos (CMMC), organización que a la fecha existe. LA CMMC realizó una “consulta popular” el 8 de marzo, con el propósito de saber si la ciudadanía morelense estaba o no a favor de la renuncia del ejecutivo del estado. El resultado fue que el 94% (96,849) de los votantes se manifestaron a favor de la renuncia, contra un 6% (6,072) de ciudadanos que se manifestaron a favor de que Carrillo Olea permaneciera en el cargo.

Mientras esto ocurría el gobernador reestructuraba la Procuraduría de Justicia y la Policía Judicial. También hubo cambios en el gabinete, siendo el nombramiento del abogado Hugo Salgado Castañeda, como Secretario de Gobierno, el más relevante. En el discurso de su toma de protesta hizo una crítica a la gestión, situación inédita dentro del régimen priista, ya que estos eventos servían para demostrar la mucha gratitud hacia el gobernador “por la oportunidad” de desempeñarse en su administración. El discurso del nuevo Secretario de Gobierno fue una clara manifestación de la crisis política que vivía el estado y el grado de desgaste en que se encontraba la figura del gobernador. Sería entonces Salgado Castañeda el encargado de reconstruir la relación entre el gobierno y los actores políticos, incluido el mismo PRI a nivel local y nacional.

En el mes de marzo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), envió al congreso del estado una recomendación donde descalifica la labor del gobernador, al indicar que “descuidó sus tareas básicas, máxime que éste tiene a su cargo el mando de las fuerzas de seguridad pública del Estado por disposición de la Ley de la materia” (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1998). Como parte de esta recomendación se propuso al congreso del estado que se investiguen:

Una serie de hechos que en su conjunto constituyen graves violaciones a derechos humanos en perjuicio de la sociedad de ese estado en el que homicidios, secuestros, torturas, desapariciones, lesiones, comunicaciones y cohecho son los delitos más recurrentes que han sido perpetrados en esa entidad en los últi-

mos tres años, varios de ellos imputados a servidores públicos (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1998).

Frente a esta recomendación, los diputados priistas manifestaron su rechazo y la consideraron una “grave intromisión política y violación soberana del estado”. Por su parte, el gobierno estatal interpretaba esta recomendación como un movimiento político del presidente Ernesto Zedillo, que se explicaba por su distanciamiento con el gobernador. En cuanto a la oposición en el congreso, aceptaron la recomendación de la CNDH. Resultado de esto fue la instrucción a la comisión de justicia para que el Tribunal Superior de Justicia investigara la actuación de jueces y magistrados en hechos constitutivos de responsabilidades oficiales, para que el poder judicial, en conjunto con el legislativo, detectaran posibles irregularidades en los juicios relacionados con secuestros, y para que las comisiones de justicia y seguridad pública pidieran al procurador la investigación de los casos contenidos en la recomendación.

En los meses de marzo y abril, los rumores de renuncia del gobernador Jorge Carrillo Olea se intensificaron. A estas alturas las dirigencias nacionales del PAN y del PRD, en voces de sus presidentes, Felipe Calderón y Andrés Manuel López Obrador, se sumaban a sus dirigencias locales para exigir la renuncia del gobernador del estado. Tal era el clima de tensión y ausencia del dialogo entre el gobernador y la oposición, que la entrega del cuarto informe corrió a cargo del Secretario de Gobierno, Hugo Salgado. Hay que recordar que en el viejo sistema político los informes de gobierno habían sido un tipo de ritual de adulación al ejecutivo. La inasistencia del gobernador a la entrega del informe representó otra muestra de la crisis, ahora de legitimidad, por la que atravesaba. Esta fue la muestra palpable que daba la razón a los que comenzaban a hablar de un estado de ingobernabilidad en Morelos.

Para abril de 1998 la CMMC presenta y ratifica ante el congreso del estado la solicitud de juicio de responsabilidades en contra del titular del ejecutivo, asegurando que éste había incurrido en serias violaciones a las constituciones estatal y nacional. El 13 de mayo la Comisión de Régimen Interno y Concentración Política del congreso aprueba, con tres votos a favor y uno en contra, la procedencia del juicio político en contra de Jorge Carrillo Olea:

Es de declararse y se declara procedente incoar el proceso de juicio político en contra del C. Jorge Carrillo Olea, Gobernador del Estado, por los actos y omisiones denunciados por los ciudadanos José Luis

Huete, Julián Vences Camacho, Edmundo Venosa, Javier López Sánchez, Graco Ramírez Garrido, Carmen Génis, Andrés Gabino Martínez Toledo, Adrián Rivera Pérez, Enrique Rodríguez Zagal, Sergio Álvarez Mata, José Luis Correa Villanueva y Rigoberto Lorence.¹¹

Días antes de la declaratoria de procedencia del juicio político, el 9 de mayo ocurre otro incidente policial, que en retrospectiva del Secretario de Gobierno, Hugo Salgado, resultó ser el detonador para que el gobernador solicitara licencia. Un policía fue linchado por cuatrocientos habitantes de la localidad de Telixtac, “se trató de un nuevo escándalo y, a esa altura, las presiones sobre el gobernador eran demasiado fuertes: el 9 de mayo el gobernador nos comentó que al otro día estaría listo para firmar la solicitud de licencia para someterla al congreso; era momento de retirarse y de que el congreso y las fuerzas políticas de los partidos tomaran la decisión de quien lo remplazaría”, comentó Hugo Salgado (Hernández Benítez, 2010:149). Y así sucedió el 12 de mayo de 1998:

Jorge Carrillo Olea

Gobernador del Estado de Morelos

Cuernavaca, Morelos a 15 de Mayo de 1998

Honorable Congreso del Estado de Morelos

Me dirijo a esta respetada Soberanía, con el propósito de solicitar licencia por un plazo indefinido al cargo de Gobernador del Estado para el que fui electo.

Esta decisión es el resultado de un largo proceso de reflexión, para contribuir a restablecer los canales de una relación constructiva que tan positiva fue en el pasado, y que no logré por otras vías. Existiendo constancia pública de múltiples esfuerzos de mí parte, por establecer un diálogo, hoy, sólo me queda en un acto de responsabilidad y madurez, adoptar esta decisión con la esperanza de que la vida pública morelense, se vea beneficiada con ella (Hernández Benítez, 2010:150).

La licencia al gobernador se aceptó en la sesión del 18 de mayo, y después de dos días de negociaciones entre el PRI estatal y los partidos de oposición, el congreso del estado se dio a la labor de designar al gobernador sustituto que terminaría el periodo de Jorge Carrillo Olea. El elegido fue el Lic. Jorge Morales Barud.

El caso de Jorge Carrillo Olea continuó, y el 2 de junio de 1999, el pleno del congreso del estado de Morelos aprobó por mayoría las conclusiones dictaminadas por la Comisión de Gobernación y Gran Jurado de la XLVII Legislatura estatal, suspendiendo del cargo de

¹¹ *Semanario de los Debates del H. Congreso del Estado de Morelos*, año 2, t. 2, núm. 5, 13 de mayo de 1998.

governador constitucional con licencia a Jorge Carrillo Olea, colocándolo a disposición del Tribunal Superior de Justicia. El 3 de febrero de 2000, en un fallo único, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la procedencia del juicio político en contra del ex gobernador, aun cuando la constitución del estado de Morelos no lo contemplase. Finalmente, el 27 de abril de 2000, los magistrados del TSJ estatal, presionados por el congreso de la entidad, se apean a la resolución de la SCJN e inhabilitan al ex gobernador por doce años.

El sexenio de Jorge Carrillo Olea representó un punto de inflexión en la política local de Morelos. A partir de 1997, aunado a las reformas nivel nacional, la vida política local sirvió para reforzar estas reformas y sacarles provecho. Así mismo el congreso del estado dejó de ser una extensión más del ejecutivo local, a partir de entonces el congreso ha representado, con las particularidades propias de su integración cada tres años, un contrapeso al ejecutivo local. Los partidos de oposición han desempeñado un papel importante en la conformación del clima político local. Mientras a nivel federal en 1997 la oposición obtuvo poco más del 50% de la Cámara de Diputados, en el estado de Morelos la oposición ya representaba el 60% de la integración del congreso local. Es así que a partir del año 2000 existe en el estado un tripartidismo competitivo, y a partir del año 2012 un pluripartidismo competitivo. A continuación expongo brevemente el desarrollo de la pluralidad política que se fue desarrollando en el estado a partir del año 2000.

6.3. La pluralidad en Morelos

A partir del año 2000 la vida política de Morelos ha cambiado sensiblemente. En 1994 el PRI todavía funcionaba bajo las reglas del sistema hegemónico, ganando la gubernatura del estado y el 60% de la integración del congreso local. Tres años después perdió la mayoría de la integración, quedando con el 40%. Un año después, el gobernador del estado pidió licencia a su cargo, meses después se aprobó la procedencia del juicio político en su contra y para principios del año 2000, se le inhabilitó por doce años al encontrársele responsable por el perjuicio de los intereses públicos fundamentales, como resultado del ejercicio de sus funciones (SCJN, 2000b).

Todo esto dio como resultado que el partido oficial, a nivel local, llegara disminuido en fuerza política, esto sin contar aún con el “efecto Fox” que se venía gestando a nivel federal. El resultado para el PRI fue un declive constante hasta el año 2009 como se puede ver en el siguiente cuadro.

CUADRO 9
El avance del pluralismo en el congreso del Estado de Morelos, a través de los resultados electorales, 1997-2015

Año / Partido	PAN	PRI	PRD	Otros
1997	5	12	12	1
%	16.6	40	40	3.3
% Votación	18.1	34.4	31.9	1.5
2000	15	12	3	NA
%	50	40	10	NA
% Votación	40.9	28.6	19.7	NA
2003	9	8	8	5
%	30	26.6	26.6	16.6
% Votación	27.7	25.2	22.7	21
2006	12	3	8	7
%	40	10	26.6	23.3
% Votación	32.2	19.8	31.3	12.8
2009	6	25	3	6
%	20	50	10	20
% Votación	22.7	29.5	16.8	30.8
2012	4	8	8	10
%	13.3	26.6	26.6	33.3
% Votación	21.7	23.4	23.3	21.3
2015	5	6	8	11
%	16.6	20	26.6	17.5
% Votación	10.3	15.5	17.5	50.5

Fuente: Hasta las elecciones del 2012 (Hernández Benítez, 2014:98), actualización propia a partir de los resultados del Intituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (IMPEPAC) .

Observando los resultados del año 2000, los partidos que componían el espectro político del estado sólo eran el PAN, el PRI y el PRD. En 2012, año de la segunda alternancia en Morelos, la mayor integración del congreso del estado no estaba en los tres partidos del año 2000, pues entraron en juego otras fuerzas políticas. Y qué decir del año 2015, en donde los tres partidos “tradicionales” de México, comparten la composición de la cámara con las otras nueve fuerzas políticas.¹²

¹² La LIII Legislatura (2015-2018) estará integrada de la siguiente manera: el PAN contará con 5 diputaciones, el PRI con 6, el PRD con 8, el PVEM con 2, el Partido Nueva Alianza tendrá 3 diputados y finalmente, PT, Movimiento Ciudadano, MORENA, Partido Encuentro Social y Partido Humanista tendrán un diputado en el congreso del estado.

Al observar el avance de los espacios que van ocupando cada vez más partidos de oposición, y ahora partidos de nueva creación, se ha llegado a especular que el autoritarismo en Morelos es cosa del pasado, ya que la pluralidad de la integración del congreso es prueba irrefutable de que la vida política del estado es más plural que en el año 2000. Es motivo de esta tesis el poner a prueba esta afirmación, ya que si algo nos dice el recuento hecho de la historia política de Morelos, y de México, es que la cámara de diputados ciertamente representa la pluralidad de los partidos políticos, pero ¿representará la pluralidad de las demandas sociales?

Se podría esperar que esta representación de la pluralidad de demandas sociales en el congreso del estado se viera reflejada en el actuar del legislador al demandar al ejecutivo local una atención eficiente, legítima y en busca de mantener una estabilidad, ya que dentro de una gobernabilidad democrática, la atención que reciben las demandas sociales por parte del gobierno sirve para identificar si logra responder ante éstas a través de medios democráticos, o si por el contrario se verá rebasado por las demandas sociales y ante una deficiente respuesta del gobierno, caer en un estado de ingobernabilidad.

En una gobernabilidad autoritaria, las demandas sociales también juegan un papel central. Frente a las demandas sociales y la deficiente capacidad del gobierno para atenderlas, los gobernantes evitan caer en un estado de ingobernabilidad al servirse de medios no democráticos para mantener las demandas sociales en un mínimo aceptable. En el caso de que este mínimo sea superado, el gobierno se sirve de estrategias, como el control de límites (Control de Límites: Autoritarismo Subnacional en Países Democráticos, 2007), para atender la otrora demanda social y ahora llamada “agenda de riesgos”.

6.4. Consideraciones finales

Una vez hecha esta breve narrativa de la historia política de Morelos podemos señalar los siguientes puntos hacen de este estado un caso ideal para estudiar el tipo de gobernabilidad que se emplea.

1. El proceso de democratización en México, a nivel federal, no sólo sirvió para que se pudiera dar la alternancia a nivel federal, también sirvió para que los estados de la república

iniciaran sus propios procesos de democratización. Aunque a la fecha aún existen estados en donde no se ha logrado la alternancia en el ejecutivo local, existen casos, como el de Morelos en donde, a quince años de la alternancia federal, ya ha vivido dos procesos de alternancia en el poder local.

2. Estas alternancias han estado a cargo de los candidatos del PAN (2000 y 2006) y del PRD (2012). Es decir, la segunda alternancia se dio del PAN al PRD, sin pasar por el PRI. El hecho de que sea resultado de una segunda alternancia no es un hecho menor, pues ésta no pasó por el PRI, lo que nos habla de una ciudadanía que reconocía la necesidad de un cambio de gobierno, y que este cambio no provendría del partido que estaba recuperando la presidencia de la república.

3. Un tripartidismo competitivo a nivel estatal. Y esto se puede ver en el hecho de que en todos los municipios ya se ha vivido una alternancia desde 1997, y hay 27 de 33 municipios que han tenido alternancia por parte de los tres partidos más grandes de México.

4. Un pluripartidismo representado en el congreso del estado. Algo que se ve reflejado en la integración de cámara de diputados, en donde, desde 2009, el partido del gobernante en turno ya no alcanza el 30% de representación y, por el contrario, la representación de los partidos diferentes al PAN, PRI y PRD, llegó al 30% y alcanzó su punto más alto conocido, 50.5%, en el año 2015, dejando a los partidos más grandes con una representación, promedio, del 21%, con una votación efectiva menor aun del 20%.

5. Una oposición activa, capaz de organizarse para exigir las responsabilidades de los gobernantes. Esto se pudo analizar en el papel que desempeñó la oposición en el inicio del juicio político al gobernador Carrillo Olea. Y a los siguientes intentos de juicio político a los dos gobernadores siguientes.

6. Una sociedad consiente de la importancia del ejercer el derecho al voto, ya sea para castigar o generar contrapesos entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. Esto se puede observar en el sentido de la votación de las últimas elecciones de 2015, en donde el candidato del PRD para la alcaldía de la capital del estado, y ex secretario de gobierno estatal en funciones, Jorge Meseguer Guillen, quedó en cuarto lugar con 14.93% de la votación, mientras que el ganador, Cuauhtémoc Blanco, obtuvo el 28.46%, es decir, casi el doble de votos. Además esta conciencia ciudadana del voto se puede ver en la conformación de la LIII Legislatura (2015-2018) en donde ninguno de los tres partidos más grandes de México

obtuvo el control sobre la legislatura, por el contrario, los representantes de los demás partidos rebasan el 50% de la representación en el congreso.

Es así que conociendo los grandes cambios que han generado, primeramente las reformas electorales, y conociendo después la capacidad de movilización de la sociedad morelense como para evitar el inicio de proyectos estatales, así como el generar el impulso para el inicio de un juicio político a un gobernador, surge la pregunta ¿la forma en que se ejerce el poder, desde el ejecutivo, responde a una lógica democrática? ¿La forma de procurar la gobernabilidad en el estado, es de corte democrático o autoritario? Estas son las preguntas a las que daremos respuesta en nuestro caso de estudio. Identificaremos los rasgos autoritarios del ejercicio del poder que persisten aun cuando el actual gobernador fue un promotor de la primera alternancia en el estado de Morelos, esto aunado a que él es resultado de una segunda alternancia, es decir, es el depositario de un claro mensaje por parte de la ciudadanía del hartazgo hacia cómo se ejerció el poder en los dos sexenios anteriores a su elección.

Capítulo III

Gobernabilidad democrática o gobernabilidad autoritaria en Morelos

Hasta el momento hemos hablado de dos cuestiones: la gobernabilidad democrática y el proceso de democratización en México, haciendo énfasis en el caso del estado de Morelos.

En cuanto al tema de la gobernabilidad democrática, en el primer capítulo hemos expuesto que ésta cumple dos funciones, una función denotativa/descriptiva y una función normativa/persuasiva. Estas funciones tienen que ver directamente con el cumplimiento, a través de mecanismos democráticos, de los tres elementos que componen la gobernabilidad: la eficiencia, la legitimidad y la estabilidad. Para que la gobernabilidad pueda ser efectivamente “democrática”, han de cumplirse estos tres elementos a través de insumos democráticos, el consenso, leyes fijas y la capacidad de la constitución a no corromperse, respectivamente. Esta propuesta nació del diagnóstico que hizo la Comisión Trilateral (1982) frente al “triunfo democrático” en los países miembros. Es así como la gobernabilidad comenzó a ser un criterio de evaluación del desempeño de los países democráticos.

También establecimos que los tres elementos que componen la gobernabilidad se pueden cumplir independientemente de que el régimen político sea democrático o no. Es por eso que he planteado la posibilidad de la existencia de una “gobernabilidad autoritaria”, que es aquella de la que se sirven los gobernantes para lograr el cumplimiento de la gobernabilidad a través de insumos autoritarios. Por tanto, la eficacia se logra a través de la coerción, la legitimidad se logra a través de la incertidumbre legal y la discrecionalidad de la aplicación de la ley, de lo cual deriva la inestabilidad. Así, tenemos como resultado que la gobernabilidad se cumple sólo en su función denotativa/descriptiva, ya que la función persuasiva/normativa no está orientada por los valores democráticos sino por los autoritarios, es decir, por la limitación del pluralismo.

La segunda cuestión que abordamos es la democratización, sobre todo en el proceso electoral, y cómo esta democratización no ha ido acompañada de un ejercicio del poder democrático, sino que persisten elementos autoritarios. Esta afirmación puede constatarse si nos alejamos de la perspectiva nacional, para poner el lente de estudio en las entidades federativas, los casos subnacionales, donde el sistema político ha dado margen para que los

gobernadores, con sus determinadas circunstancias y con múltiples variantes regionales, sostengan una posición de fortaleza a través de la gobernabilidad autoritaria.

Para la presente investigación hemos tomado el caso de Morelos, por sus características particulares que podrían indicar que es un estado donde se “vive en democracia”. Esta percepción se podría justificar tomando en cuenta los siguientes factores:: dos alternancias en el ejecutivo local a cargo del PAN (2000) y el PRD (2012), la existencia de un tripartidismo competitivo en el estado, el pluralismo que existe en el congreso local, una oposición que es capaz de organizarse para exigir a sus gobernantes el cumplimiento de sus responsabilidades y una ciudadanía consiente de la importancia de ejercer el voto ya sea para castigar o generar contrapesos entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. Por estas razones es pertinente estudiar el caso de Morelos, a través del uso de la gobernabilidad como concepto explicativo que nos ayude a dilucidar si el “avance democrático” ha ido a la par con un ejercicio democrático del poder por parte del gobernador del estado.

Para lograr este objetivo utilizamos dos puntos de la agenda para la gobernabilidad democrática propuesta por Camou (2012), que son: la garantía del orden público y el fortalecimiento de las instituciones del liderazgo político. El segundo punto nos será útil para observar cómo es que el poder ejecutivo resuelve las restricciones que el poder legislativo interpone ante las iniciativas del gobernador, teniendo principal interés en las iniciativas preferentes enviadas por el ejecutivo estatal. El primer punto de la agenda para la gobernabilidad nos servirá como un elemento de contraste a lo observado en el funcionamiento y desempeño del poder legislativo en el estado, es decir, si el actuar del gobernador es consecuente entre una restricción o demanda del poder legislativo, y una demanda social. Al hacer esta contraposición podremos emitir un diagnóstico de si el actuar del gobernador sigue una gobernabilidad democrática o está en el supuesto de una gobernabilidad autoritaria.

7. FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES DEL LIDERAZGO POLÍTICO

7.1. El poder legislativo del Estado de Morelos

El origen del poder legislativo se encuentra en el artículo 116 de la constitución, que establece que el poder público se dividirá en ejecutivo, legislativo y judicial, y “no podrán re-

unirse dos o más de estos poderes en una sola persona, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Los poderes de los Estados se organizaran conforme a la constitución de cada uno de ellos”. Dentro de la constitución del Estado de Morelos, es en los artículos 20 y 21 donde se establece el nacimiento del poder legislativo local.

Según el artículo 24 de la constitución local, el poder legislativo se concibe como aquel que se deposita en “una Asamblea que se denomina Congreso del Estado de Morelos, integrada por dieciocho Diputados electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de Distritos Electorales uninominales y por doce Diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción territorial”. Se asigna un diputado por el principio de representación proporcional, en una primera ronda, a todos aquellos partidos políticos que hayan obtenido el 3% de la votación válida emitida. Es por esta razón que se puede explicar que en la próxima legislatura (2015-2018) estarán representados los once partidos que participaron en las elecciones de junio de 2015.

Como un mecanismo que permite evitar la sobrerrepresentación¹³ en el congreso, se establece que ningún partido podrá contar “con un número de Diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al Partido Político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento” (art. 24). Esto quiere decir que en Morelos un diputado representa el 3.33% de la cámara, así, las dieciocho diputaciones de mayoría equivalen al 60% de la cámara de diputados, mientras los doce diputados de representación proporcional equivalen al 40% restante.

Cuando un partido político cae en el supuesto de sobrerrepresentación a partir del número de diputados electos por el principio de mayoría relativa, no se le asignan diputados por el principio de representación proporcional, aun cuando hubiese obtenido más del tres por ciento de la votación válida emitida.

Con todo lo anterior la pluralidad del legislativo se ha presentado de la siguiente forma desde la XLVII legislatura, en el año 1997, hasta la LIII legislatura en el 2015, siendo esta última la de principal interés para la investigación:

¹³ Cabe señalar que en Morelos desde el año 2003 ha existido la cláusula de sobrerrepresentación, que se implementó a nivel nacional con la reciente reforma político-electoral del año 2014

CUADRO 10
Integración de la XLVII legislatura a la LIII legislatura.

Partido	XLVII		XLVIII		XLIX		L		LI		LII		LIII	
	1997	%	2000	%	2003	%	2006	%	2009	%	2012	%	2015	%
PAN	5	16.6	15	50	9	30	12	40	6	20	4	13.3	5	16.6
PRI	12	40	12	40	8	26.6	3	10	15	50	8	26.6	6	20
PRD	12	40	3	10	8	26.6	8	26.6	3	10	8	26.6	8	26.6
OTROS	1	3.3	NA	NA	5	16.6	7	23.3	6	20	10	33.3	11	36.6

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados electorales publicados por el entonces Instituto Estatal Electoral y el ahora IMPEPAC.

7.2. Integración de la LII Legislatura del Estado de Morelos

Teniendo estos antecedentes podemos entender la composición de la LII Legislatura (2012-2015), la cual será parte de nuestro análisis. Según datos del IMPEPAC¹⁴ (antiguo Instituto Estatal Electoral), sobre los resultados obtenidos por los candidatos de mayoría en los dieciocho distritos locales, sólo un partido, el Partido Verde Ecologista, ganó una diputación de mayoría sin ir en coalición o candidatura común. La coalición PRD-PT-Movimiento Ciudadano obtuvo trece diputaciones, mientras que la coalición PRI-Nueva Alianza obtuvo cuatro. Es importante recalcar que en estas elecciones, contrario a lo que sucedió a nivel nacional, el PRI no hizo alianza con el Partido Verde. Al finalizar el proceso electoral las diputaciones obtenidas por medio de coaliciones son asignadas a un partido en específico, de acuerdo a lo establecido por el convenio que realicen los partidos que integran la coalición, esto se hace porque dentro del congreso es necesaria la creación de grupos parlamentarios, es así que de acuerdo a los resultados mostrados en el cuadro siguiente, ésta fue la composición de diputados del congreso local:

CUADRO 11
Integración de la LII Legislatura (2012-2015)

Partido	Mayoría Relativa	% representación en la Cámara	Votos recibidos	% votación	Sobre representación	Representación proporcional	% representación en la Cámara	% Representación final
PAN	0	0%	177,529	14%	-14%	4	13%	13%
PRI	3	10%	130,101	10%	0%	5	17%	27%
PRD	9	30%	105,513	8%	22%	0	0%	30%
PT	3	10%	28,663	2%	8%	0	0%	10%
PVEM	1	3%	77,540	6%	-3%	2	7%	10%
MC	1	3%	13,878	1%	2%	0	0%	3%
NA	1	3%	14,004	1%	2%	0	0%	3%
PSD	0	0%	40,154	3%	-3%	1	3%	3%
Total	18	60%	587,382	45%		12	40%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados electorales publicados por el IMPEPAC.

¹⁴ Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.

Al momento de observar la composición de la LII Legislatura de Morelos se puede notar que no hay una fuerza política que predomine sobre las demás. Esto podría representar un síntoma de avance democrático como expusimos en el capítulo anterior. La existencia de esta pluralidad en el congreso es interesante porque plantea un reto para el gobernador del estado, y para el grupo parlamentario de su partido. Al momento de mandar iniciativas al congreso y querer que sean aprobadas, tienen por necesidad que contar con el apoyo de otras fuerzas políticas, ya que los diputados del PRD junto con los del PT y Movimiento Ciudadano suman trece votos, es decir, no alcanzar a integrar el quórum legal, dieciséis diputados (50% +1), y mucho menos una mayoría absoluta (50%+1 de la Legislatura) o calificada (2/3 de la Legislatura), ya que representan el 43% de las votaciones en el pleno.

Es importante el hecho de que una legislatura esté integrada de una forma tan plural, ya que podría desempeñar de forma más eficiente su labor de contrapeso al ejecutivo local. Esto se puede ver con la posición de “ventaja” que tienen el PRI y Nueva Alianza, ya que juntos combinan nueve votos en el pleno, lo que hace más difícil para el grupo parlamentario del PRD aprobar reformas constitucionales, las cuales requieren de veintiún votos, que sólo podrían lograrse con los votos del PAN, PT, Partido Verde, Movimiento Ciudadano y PSD. Esta facultad que le otorga la constitución al poder legislativo, tanto nacional como local, de ser el contrapeso al poder ejecutivo, es la que analizaremos primeramente, para determinar si el poder legislativo realmente ejerce su labor como contrapeso o se comporta como un facilitador o un obstáculo al ejecutivo local.

7.3. El proceso legislativo

En el artículo 40 de la Constitución Política del Estado de Morelos se establecen las facultades del Congreso del Estado, de las cuales destacamos aquellas que sirven para que funcione como un contrapeso al ejecutivo local. Como ejemplo de algunas de estas facultades están:

- Fijar los gastos del Estado y establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos. Asimismo, autorizar en el Presupuesto de Egresos las erogaciones plurianuales necesarias para cubrir las obligaciones derivadas de empréstitos y de contratos de colaboración público-privada que se celebren con la previa autorización del Congreso (art. 40, frac. V).

- Revisar el Plan Estatal de Desarrollo, propuesto por el Ejecutivo, y hacer las observaciones que fueran pertinentes para que el Ejecutivo las atienda (art. 40, frac. XVI).

- Examinar la cuenta pública que presentan trimestralmente los poderes del Estado (art. 40, frac. XXVIII).

- Conceder licencia al gobernador para salir del territorio o para separarse de sus funciones (art. 40, frac. XXXI).

- Declarar que ha lugar o no a la formación de causa por delitos federales en contra del Gobernador (art. 40, frac. XLI).

- Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en todo el Estado, la declaración de Gobernador electo que hubiere hecho el Organismo Público Electoral de Morelos o el Tribunal Electoral del Estado de Morelos (art. 40, frac. LII).

- Recibir las propuestas que formule el gobernador del Estado, respecto de Iniciativas de Leyes Generales, de competencia concurrente, o sus reformas, así como del convenio y programa de Gobierno de Coalición (art. 40, frac. LVIII).

- Iniciar el procedimiento sobre responsabilidades políticas (art. 40, frac. LV), como la de proceder penalmente contra el gobernador o iniciar un juicio político en su contra.

Las facultades del Congreso del Estado siguen la lógica de que los diputados son los representantes de los ciudadanos que los eligieron y es ante ellos que el gobernador tiene la obligación de solicitar la aprobación del ejercicio de algunas de sus facultades. De las facultades antes mencionadas, esta investigación tiene principal interés en la facultad de aprobar o rechazar las propuestas que formule el gobernador, poniendo énfasis en las iniciativas preferentes enviadas por el gobernador del estado desde el inicio de su administración, en octubre del 2012, hasta el quince de julio del 2015, que es el último periodo de sesiones de la LII Legislatura.

La facultad del gobernador para iniciar leyes o decretos está establecida en la constitución local: “el gobernador del Estado podrá presentar dos iniciativas preferentes el día de la apertura de cada período ordinario de sesiones o solicitar con este carácter dos que hubiera presentado en períodos anteriores que no tengan dictamen, cada iniciativa debe ser discutida y votada por el Pleno del Congreso en un plazo máximo de 40 días naturales” (art. 42). La importancia de las iniciativas preferentes radica en dos cuestiones, la primera es que es un mecanismo de apertura democrática que busca evitar que las iniciativas del gobernador

puedan estar en comisiones todo el tiempo que dure su sexenio. Esta es una práctica de dilación parlamentaria que utilizan tanto el Congreso de la Unión como el Congreso del Estado, es por eso que la figura de iniciativa preferente surgió en enero del 2013 para darle oportunidad al gobernante a presentar una iniciativa y que esta sea aprobada o rechazada en un plazo no mayor a cuarenta días naturales.

La segunda razón por la que cobra importancia la figura de iniciativa preferente es por el hecho de que estas iniciativas siguen una lógica política, ya que cuando un gobernador presenta una iniciativa preferente tiene como objetivo, primeramente, fijar una postura política y después evidenciar el sentido que seguirá su agenda de gobierno. Por el hecho de que las iniciativas preferentes representen el sentido de la agenda política del gobernador, es evidente el mayor interés que mostrará en que se aprueben. Es por eso que nos centramos en la forma en que se aprobaron o rechazaron las iniciativas preferentes, a través de los elementos de la gobernabilidad, es decir, si las iniciativas fueron aprobadas de una forma eficiente, si la votación con que fue aprobada refleja legitimidad y si estas iniciativas afectaron o no la estabilidad de la relación entre el poder legislativo y el ejecutivo local.

Antes de iniciar el análisis de las iniciativas del gobernador, se hace necesario exponer el proceso legislativo que sigue cualquier iniciativa que es presentada ante el congreso. En este, por ley, existen mecanismos suficientes para debatir, modificar, aprobar o rechazar una iniciativa, todos pensados bajo una lógica democrática de generación de consensos. Más adelante veremos si se hace uso de cada uno de estos procesos democráticos. Para exponerlos nos apoyaremos en los esquemas obtenidos del *Manual de políticas y procedimientos de la secretaría de servicios legislativos y parlamentarios del Congreso del Estado de Morelos*.

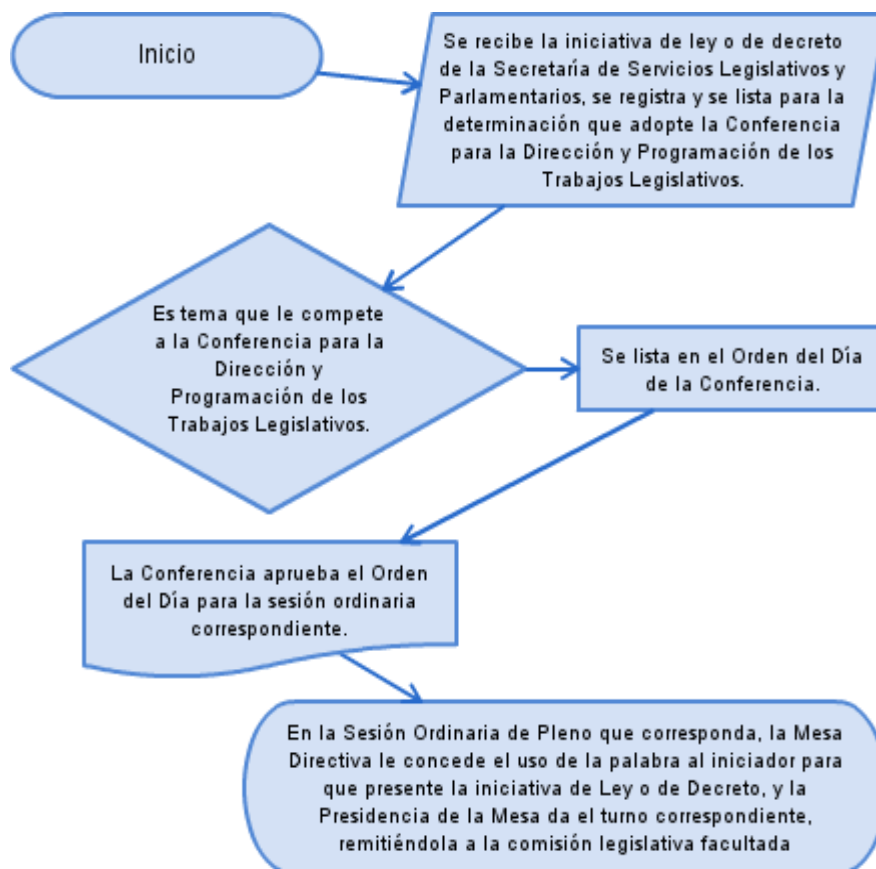
El proceso legislativo comienza cuando una iniciativa es presentada ante la Secretaría de Servicios Legislativos,¹⁵ a la cual se lista en el orden del día de la sesión ordinaria. Llegada la fecha de la sesión ordinaria la iniciativa es presentada por el iniciador, al término de la presentación la presidencia de la mesa la remite a la comisión legislativa correspondiente a la temática, en donde se estudiará para que se elabore un dictamen (ver Diagrama 1).

En este punto es importante señalar que el mismo reglamento que establece el proceso legislativo no contempla plazos máximos para la elaboración del dictamen por parte de la

¹⁵ El artículo 42 de la Constitución Política del Estado de Morelos establece que dos de los actores políticos con capacidad de presentar una iniciativa ante el Congreso del Estado son el gobernador del estado y los diputados del congreso.

comisión responsable, el único lineamiento al respecto establece que la iniciativa “deberá dictaminarse en el periodo ordinario de sesiones en que se turne a la comisión o en el inmediato siguiente” (Reglamento del Congreso del Estado, art. 102). En caso de no ser dictaminada una iniciativa durante la legislatura, el presidente de la comisión responsable la enviará al archivo legislativo. A esta situación de no dictaminar una iniciativa se le conoce coloquialmente como “enviarla a la congeladora”. Es por esta razón que en el año 2013 se creó la “iniciativa preferente”, de las cuales el gobernador del estado tiene derecho a presentar dos cada inicio de periodo de sesiones, para que en un máximo de 40 días una iniciativa sea dictaminada y resuelta, con el fin de que se puedan atender en primera instancia aquellos temas que el ejecutivo considere de mayor urgencia.

DIAGRAMA 1
Recepción y trámite de las iniciativas



FUENTE: *Manual de políticas y procedimientos de la secretaría de servicios legislativos y parlamentarios del Congreso del Estado de Morelos*, 2015, p. 15.

Cuando la comisión responsable tiene elaborado el dictamen, éste será presentado al pleno para su primera lectura, que sirve para hacerlo del conocimiento de todos los diputados. Posteriormente será distribuida una copia del dictamen a todos los diputados para su análisis. Si existieran observaciones al dictamen, éstas se hacen llegar a la comisión responsable para que las considere y elabore un segundo dictamen, el cual será llevado al pleno para la siguiente sesión ordinaria y quedará de segunda lectura.

En este punto, el dictamen se pone a consideración del pleno para ser debatido, primeramente en lo general y posteriormente en lo particular. Una vez que se aprueba el dictamen en lo general, se discuten, en lo particular, los artículos que se hayan reservado para su discusión. Una vez que han sido suficientemente debatidos los artículos, se somete a votación, y siendo aprobado se envía al Poder Ejecutivo del Estado para que se publique en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”. En caso de que el Ejecutivo del Estado tuviese observaciones, éstas se envían a la comisión legislativa responsable para que se consideren, ya sea que se acepten las observaciones y se modifique el dictamen, o para que las observaciones no se consideren y se confirme.

A este trabajo de una iniciativa se le conoce como “procedimiento ordinario”, existe un segundo procedimiento que es el de “urgente y obvia resolución”. Este segundo procedimiento permite agilizar el proceso legislativo. Una vez hecha la primera lectura del dictamen, se consulta al pleno si es de urgente y obvia resolución, en el caso de que la votación sea en sentido negativo, el dictamen seguirá el procedimiento ordinario. En caso de que la votación sea en sentido positivo, el dictamen se distribuye entre los diputados para ser debatido y aprobado en esa misma sesión.

Siendo la iniciativa de urgente y obvia resolución tendrá que discutirse y votarse en esa misma sesión, por lo que se agregará al orden del día (Consejería Jurídica, 2013, Art. 113) y se debatirá en lo general y después en lo particular (Consejería Jurídica, 2013, Art. 113). Si después del debate hubiese observaciones se envía la iniciativa a la comisión que corresponda para que elabore un nuevo dictamen atendiendo las observaciones hechas en un plazo no mayor a treinta días. Si no hubiese observaciones, se dictamina la iniciativa y se envía al ejecutivo, quien a su vez puede tener observaciones, en este caso la iniciativa se regresa a la comisión responsable, ya sea para incluir las observaciones del ejecutivo o para ratificar el dictamen aprobado en el pleno. Una vez hecho esto el Ejecutivo publicará el dictamen en el periódico oficial “Tierra y Libertad”.

En el caso de que las observaciones del Ejecutivo no sean consideradas para un nuevo dictamen, siendo ratificado el dictamen aprobado en el pleno, y el Ejecutivo considere que sus observaciones deben ser incluidas, tendrá que recurrir a la controversia constitucional para que se ordene ya sea la inclusión de las observaciones del Ejecutivo o para ratificar el dictamen aprobado en el pleno.

Esta breve explicación sobre el proceso legislativo que siguen las iniciativas en el Congreso del Estado, se hace necesaria para mostrar el grado de mecanismos de discusión democrática que implican. Ahora continuaremos con el análisis del proceso legislativo que siguieron las propuestas realizadas por el gobernador desde el inicio de su administración hasta la mitad de su sexenio.

7.4. Iniciativas presentadas por el gobernador ante la LII Legislatura del Estado de Morelos

Desde el inicio de la administración, el gobernador del estado de Morelos, Graco Ramírez Garrido, ha presentado un total de 51 iniciativas de decreto y 16 iniciativas de ley.

Del análisis de los datos presentados en el cuadro 12 tenemos que un 75% de las iniciativas de decreto propuestas por el gobernador fueron aprobadas, mientras un 25% han sido rechazadas. En cuanto a las iniciativas de ley propuestas, el 87% de las iniciativas fueron aprobadas, y el 13% rechazadas.

Estos datos son relevantes en términos de eficiencia si se comparan con la eficacia del grupo parlamentario de su partido en el congreso, el PRD, en donde los valores se invierten, es decir, del total de iniciativas de decreto que han presentado (465), han sido aprobados el 26% de ellas (122) mientras el 74% de ellas (343) han sido rechazadas.

Podría argumentarse que se trata de un escenario esperado, dado que es el grupo parlamentario del partido al que pertenece el gobernador, pero estos valores también se presentan para las iniciativas presentadas por el PAN y el PRI. Del 100%(504) de las iniciativas realizadas por el PAN sólo el 12% (59) han sido aprobadas, mientras el 88% (445) han sido rechazadas. Para el caso del PRI, del total de iniciativas que ha presentado en el pleno (748) el 25% de ellas fueron aprobadas (186), lo que contrasta con el 75% (562) rechazadas por el pleno del Congreso del Estado.

CUADRO 12

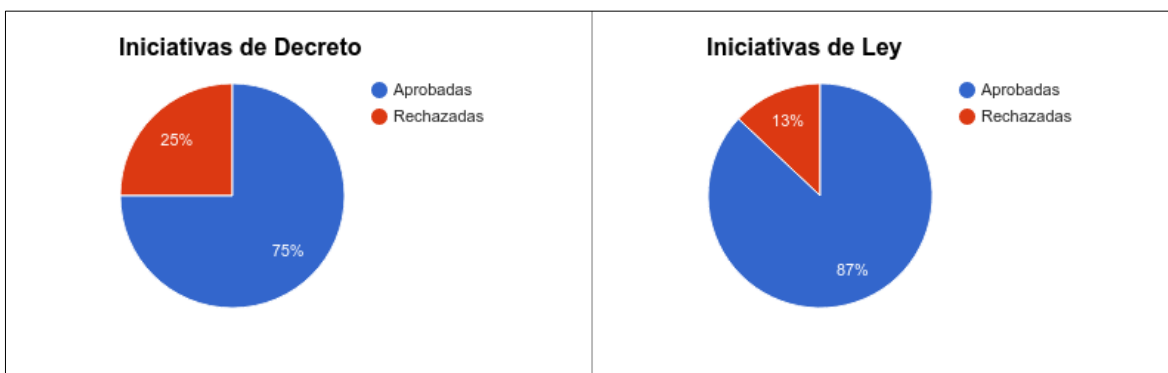
Iniciativas de decreto y de ley durante la LII Legislatura del Congreso del Estado de Morelos.

Agenda	Comisión	Decretos		Leyes Nuevas	
		✓	✗	✓	✗
Desarrollo Social	Atención a Grupos Vulnerables	0	1	0	0
	Deporte	1	0	0	0
	Desarrollo Económico y Juventud	0	1	0	0
	Desarrollo Social y de Gobernación y Gran Jurado	1	0	0	0
	Desarrollo Social, de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Regional y de Puntos Constitucionales y Legislación	0	0	1	0
	Desarrollo y Asentamientos Humanos	1	0	0	0
	Educación, Cultura y Fortalecimiento Municipal	1	0	0	0
	Educación, Cultura y Puntos Constitucionales	2	0	0	0
	Educación y Cultura	2	1	0	0
	Equidad de Género	0	0	1	0
	Salud	5	0	0	0
	Seguridad Pública y Protección Civil	2	0	0	0
	Trabajo, Previsión y Seguridad Social	1	0	0	0
Turismo	1	0	0	0	
Seguridad y Justicia	Justicia y Derechos Humanos	1	0	0	0
	Puntos Constitucionales y Legislación y de Seguridad Pública y Protección Civil y de Desarrollo Económico	1	0	0	0
	Puntos Constitucionales y Legislación y Tránsito, Transporte y Vías de Comunicación	1	0	0	0
	Puntos Constitucionales y Legislación, de Justicia y Derechos Humanos y de Seguridad Pública y Protección Civil	1	0	0	0
	Puntos Constitucionales, Justicia y Derechos Humanos	1	0	0	0
	Puntos Constitucionales, Seguridad Pública y Protección Civil	1	0	1	0
Desarrollo Económico	Tránsito, Transporte y Vías de Comunicación y de Puntos Constitucionales y Legislación	0	0	0	1
	Ciencia e Innovación Tecnológica	1	0	0	0
	Hacienda y Presupuesto	10	5	0	0
Agenda Política	Puntos Constitucionales y Legislación y de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Regional	0	1	0	0
	Puntos Constitucionales y Legislación	10	6	4	0
Total		44	15	7	1

Fuente: Elaboración propia a partir de información otorgada por la Secretaría de Servicios Legislativos y Parlamentarios del Congreso del Estado de Morelos.

GRÁFICA 1

Iniciativas de decretos y leyes nuevas iniciadas por el gobernador ante la LII Legislatura del Estado de Morelos



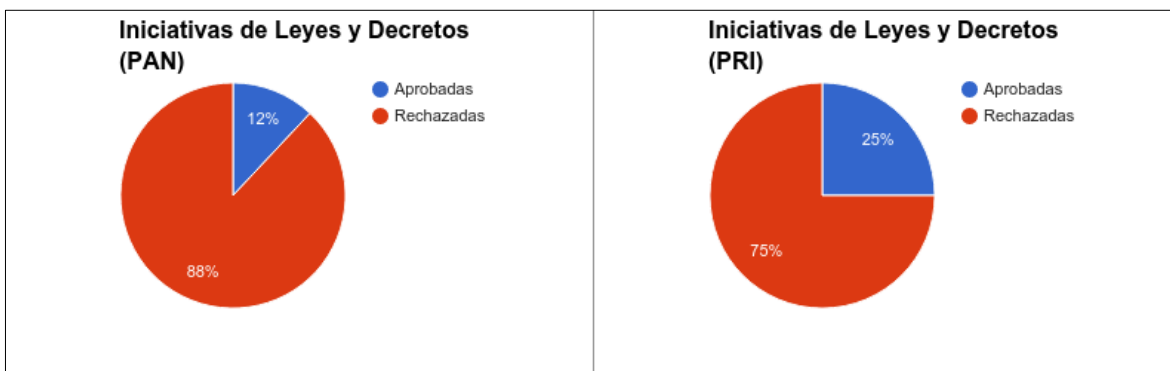
Fuente: Elaboración propia a partir de información otorgada por la Secretaría de Servicios Legislativos y Parlamentarios del Congreso del Estado de Morelos.

GRÁFICA 2
 Iniciativas de decretos y leyes nuevas iniciadas por el grupo parlamentario del PRD en la LII Legislatura del Estado de Morelos



Fuente: Elaboración propia a partir de información otorgada por la Secretaría de Servicios Legislativos y Parlamentarios del Congreso del Estado de Morelos.

GRÁFICA 3
 Iniciativas de decretos y leyes nuevas iniciadas por los grupos parlamentarios del PAN y el PRI, en la LII Legislatura del Estado de Morelos



Fuente: Elaboración propia a partir de información otorgada por la Secretaría de Servicios Legislativos y Parlamentarios del Congreso del Estado de Morelos.

Estos datos nos indican dos situaciones: la primera es que se puede observar claramente que no hay un partido político que tenga una predominancia sobre los otros dentro del congreso local, lo cual significa que la legislatura tiene la capacidad de vetar cualquier iniciativa que sea presentada ante el pleno.

La segunda situación es la eficiencia, en términos de aprobación, que tiene el gobernador para que sus iniciativas sean aprobadas. Mientras el porcentaje de aprobación de los partidos políticos oscila entre el 12% y el 26%, el porcentaje de aprobación del gobernador está

entre el 75% y el 87%. Sólo viendo estos datos se podría decir que el gobernador es más “eficiente” para lograr la aprobación de reformas o crear leyes, pero genera sospecha el hecho de que este porcentaje no se corresponda en lo más mínimo con el porcentaje de aprobación que tiene cualquier partido en el congreso. Resulta sospechoso porque el congreso, debiendo de ser un contrapeso al ejecutivo, tal parece ser más un cómplice. Nos lleva incluso pensar que el congreso, al estilo del viejo sistema autoritario, está para aprobar sin mayor discusión las iniciativas del gobernador.

Partiendo del supuesto de que en la gobernabilidad democrática la relación entre el ejecutivo local y el congreso del estado debe ser de fortalecimiento, en donde la instalación del debate democrático dentro del proceso administrativo sirve “para impedir el monopolio de la destreza en la administración pública, y para restaurar algunas funciones del Parlamento [para tener] la posibilidad de debatir en un mismo nivel con los funcionarios gubernamentales” (Camou, 2012:26), los datos nos hablan de una realidad opuesta.

Pareciera ser que el congreso local rehúye a hacer uso del debate democrático, contemplado incluso dentro del marco legal vigente, ante la figura del gobernador, con lo que queda evidenciada la existencia del “monopolio de la destreza” en el proceso legislativo y en la vida parlamentaria local. Emulando aquella vieja forma, del presidencialismo autoritario, de relacionarse el ejecutivo y el legislativo, en donde se sobrentendía la “aceptación de que el poder legislativo sigue los dictados del ejecutivo, lo cual es la actitud más cómoda y la del menor esfuerzo” (Carpizo, 2006:115), convirtiendo al gobernador en el “gran legislador” del estado.

Para corroborar esta postura analizaré a detalle las iniciativas preferentes enviadas por el gobernador. Es momento de revisar si la aparente “eficacia” mostrada por el ejecutivo estatal se nutre de medios democráticos o por el contrario, se insinúa o se manifiestan de forma explícita mecanismos autoritarios para lograr que sus iniciativas sean aprobadas.

7.5. Iniciativas preferentes presentadas por el gobernador del Estado de Morelos

Hemos decidido elegir las iniciativas preferentes por tres razones, la primera es porque la lógica que siguen las iniciativas preferentes es la de agilizar aquellos proyectos que el gobernador del estado considere primordiales. La segunda razón es que el veto que pueda

hacer el poder legislativo tendrá, además de una consecuencia en el ámbito legislativo, un impacto directo en la dinámica política del estado. Finalmente, la tercera razón es que el sentido de la votación de los grupos parlamentarios frente a las iniciativas, nos indica el estado que guarda la relación del gobernador con determinado grupo parlamentario.

La figura de iniciativa preferente en el estado de Morelos se aprobó en enero de 2013, lo que significa que el gobernador ha tenido la posibilidad de presentar hasta diez iniciativas preferentes desde febrero de 2013 hasta febrero del 2015, es decir, dos iniciativas por cada inicio de periodo de sesiones. Hasta febrero de 2015, estas son las iniciativas que ha presentado el gobernador:

CUADRO 13
Iniciativas presentadas por el Gobernador del estado ante la LII Legislatura del estado de Morelos.

Periodo de Sesiones	Año	Iniciativa Presentada
Feb-Jul	2013	Ley de la Defensoría Pública del Estado de Morelos
Sep-Dic	2013	Ley de Desarrollo Social Integral del Estado de Morelos.
Feb-Jul	2014	Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos.
Feb-Jul	2014	Crear, establecer y regular al Comisionado y a la Comisión Estatal de Seguridad Pública.
Feb-Jul	2015	Reformas a diversas disposiciones de distintas leyes estatales para la prevención de los delitos derivados de la conducción de automotores bajo el consumo abusivo del alcohol
Feb-Jul	2015	Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Morelos

Fuente: Elaboración propia a partir de información otorgada por la Secretaría de Servicios Legislativos y Parlamentarios del Congreso del Estado de Morelos.

El ejecutivo estatal presentó seis iniciativas de diez posibles, esto ha sido durante los periodos de sesiones: una en el periodo de febrero-julio de 2013, dos en el periodo de septiembre-diciembre de 2013, dos en el periodo septiembre-diciembre de 2014 y una en el periodo febrero-julio de 2015. De las iniciativas presentadas analizaremos 1) ¿Cuántas fueron rechazadas y cuántas fueron aprobadas?; 2) ¿Cuáles fueron observadas por los diputados y cuántas de estas observaciones se incluyeron en el nuevo dictamen? y 3) ¿Cuál fue la votación que obtuvieron para ser aprobadas? Al responder estas tres preguntas podremos evaluar cómo es que el ejecutivo resuelve las restricciones que el poder legislativo interpone ante las iniciativas del gobernador.

En cuanto a las iniciativas que han sido aprobadas contra las rechazadas no hay mucho que agregar, ya que de las seis iniciativas preferentes presentadas por el ejecutivo, las seis han sido aprobadas. Este dato confirma, y se corresponde, con la aparente “eficiencia” del gobernador para que sus iniciativas sean aprobadas por el congreso del estado, a la vez que refuerza la sospecha de la complicidad del congreso y nos hace cuestionarnos sobre los

posibles incentivos que motiven este proceder. El detalle de las iniciativas se puede observar en el siguiente cuadro.

CUADRO 14
Condensado de las iniciativas presentadas por el gobernador del Estado de Morelos, 2013-2015

Turno	Fecha	Asunto	Iniciador	Turnada a	1ª lectura	2ª lectura	Aprobación	Días para aprobación
432	08-feb-13	Ley de la Defensoría Pública del Estado de Morelos	Gobernador Graco Luis Ramírez Garrido Abreu y Diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar.	Comisión De Puntos Constitucionales y Legislación	13-mar-13	Dispensó	13-mar-13	33
1129	01-sep-13	Ley de Desarrollo Social Integral del Estado de Morelos.	Gobernador	Comisiones unidas de Desarrollo Social, de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Regional y de Puntos Constitucionales y Legislación	09-oct-13	09-oct-13	09-oct-13	38
1807	01-feb-14	Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos	Gobernador	Comisiones unidas de Puntos Constitucionales y Legislación y de Justicia y Derechos Humanos	12-mar-14	12-mar-14	12-mar-14	39
1806	01-feb-14	Se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintas Leyes Estatales para crear, establecer y regular al Comisionado y a la Comisión Estatal de Seguridad Pública.	Gobernador	Comisiones unidas de Puntos Constitucionales y Legislación y de Seguridad Pública y Protección Civil	12-mar-14	12-mar-14	12-mar-14	39
3380	04-feb-15	Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Morelos	Gobernador	Comisión de Equidad de Género	04-mar-15	04-mar-15	04-mar-15	28
3382	04-feb-15	Se reforman diversas disposiciones de distintas leyes estatales para la prevención de los delitos derivados de la conducción de automotores bajo el consumo abusivo del alcohol	Gobernador	Comisión de Puntos Constitucionales y Legislación	04-mar-15	04-mar-15	04-mar-15	28

Fuente: Elaboración propia a partir de información otorgada por la Secretaría de Servicios Legislativos y Parlamentarios del Congreso del Estado de Morelos.

El siguiente paso es observar cuántas de estas iniciativas tuvieron observaciones. Al investigar sobre el proceso legislativo que siguió cada iniciativa encontramos la siguiente información.

CUADRO 15
Votación en lo general y en lo particular de las iniciativas preferentes
presentadas por el gobernador del Estado de Morelos, 2013-2015

Aprobación	Asunto	# Semanario	Quórum de la Sesión	Urgente y Obvia Resolución	Votación En lo General			Artículos Reservados	Partido	Votación En lo Particular		
					A favor	En Contra	Abstenciones			A favor	En Contra	Abstenciones
13-mar-13	Ley de la Defensoría Pública del Estado de Morelos	31	21	Unanimidad	24	0	0	6	PRI	0	0	0
09-oct-13	Ley de Desarrollo Social Integral del Estado de Morelos.	61	21	Unanimidad	25	0	0	No se reservó ningún artículo	NA	0	0	0
12-mar-14	Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos	83	20	Unanimidad	25	0	0	No se reservó ningún artículo	NA	0	0	0
12-mar-14	Se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintas Leyes Estatales para crear, establecer y regular al Comisionado y a la Comisión Estatal de Seguridad Pública.	83	20	Unanimidad	26	0	0	No se reservó ningún artículo	NA	0	0	0
04-mar-15	Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Morelos	132	17	Unanimidad	25	0	0	No se reservó ningún artículo	NA	0	0	0
04-mar-15	Se reforman diversas disposiciones de distintas leyes estatales para la prevención de los delitos derivados de la conducción de automotores bajo el consumo abusivo del alcohol	132	17	Unanimidad	23	0	0	No se reservó ningún artículo	NA	0	0	0

Fuente: Elaboración propia a partir de información otorgada por la Secretaría de Servicios Legislativos y Parlamentarios del Congreso del Estado de Morelos.

Con base en el cuadro anterior podemos observar las siguientes situaciones:

1. Solamente en dos sesiones, las del 13 de marzo y 9 de octubre de 2013, hubo quórum suficiente, desde el inicio de la sesión, para aprobar las iniciativas del gobernador. En las demás sesiones, los diputados se fueron incorporando a la sesión en el transcurso de las mismas. Lo que habla del “desinterés” de los legisladores, ya que su labor principal es legislar.

2. Todas las iniciativas del gobernador fueron votadas como de urgente y obvia resolución. Esto significa, por un lado, que se omitió la segunda lectura, que es en donde se presenta un nuevo dictamen con las modificaciones que hubieran surgido en la primera; y por el otro, que los diputados que no integraban la comisión dictaminadora conocieron el dic-

tamen en ese mismo momento, lo votaron a favor y sin hacer observaciones al primero. Por lo tanto, existiendo los mecanismos para que cada iniciativa sea leída, analizada y observada con detenimiento por parte de los diputados, estos declinan a este ejercicio. Está claro que existió un acuerdo, fuera del pleno, que condujo a que el dictamen presentado fuera aprobado sin un análisis posterior.

3. Es interesante observar que los resultados de las votaciones, en lo general y en lo particular, guardan cierta consistencia en el tiempo, es decir, desde el inicio de la LII Legislatura, las iniciativas del gobernador han contado con no menos de 24 votos, con una excepción, en marzo de 2015, cuando obtuvo 23 votos. Y no hubo ni un solo voto en contra de todos los dictámenes. Lo cual refuerza la sospecha del punto anterior, de que hay acuerdos que se realizan fuera del pleno para que se voten las iniciativas por unanimidad y sin debate alguno.

4. Finalmente, es de destacar el hecho de que, a excepción de la sesión del 13 de marzo de 2013, no se hicieron observaciones a los dictámenes presentados por las comisiones responsables, y en el dictamen donde sí hubo observaciones, todas las observaciones fueron rechazadas por el pleno.

Lo observado en los puntos dos, tres y cuatro, del listado anterior, refuerza la sospecha de la existencia de algún tipo de pacto, acuerdo, convenio o incentivo –formal o informal–, hacia los diputados para declinar al uso de mecanismos democráticos como el debate, las observaciones a los dictámenes, la segunda lectura de los dictámenes, etc., así como para orientar o presionar el sentido de su voto. Esta sospecha nos condujo a realizar un análisis de cuál fue el sentido del voto de los diputados para cada una de las iniciativas del gobernador, teniendo como resultado la siguiente información.

CUADRO 16

Sentido de la votación de cada diputado de la LII Legislatura ante las iniciativas del gobernador

Grupo Parlamentario	Diputado	2013		2014		2015	
		13-mar	09-oct	12-mar	12-mar	04-mar	04-mar
PAN	Erika Cortes Martínez	Ausent	Pro	Ausent	Ausent	Pro	Pro
	Amelia Marín Méndez	Ausent	Pro	Pro	Pro	Pro	Pro
	Javier Bolaños Aguilar*	Pro	Pro	Pro	Pro	Pro	Pro
	Mario Arizmendi Santaolaya	Pro	Pro	Pro	Pro	Pro	Pro
PRI	Juan Carlos Rivera Hernández*	Pro	Ausent	Pro	Pro	Pro	Pro
	Rosalina Mazarí Espín	Pro	Pro	Pro	Pro	Pro	Pro
	José Manuel Agüero Tovar	Pro	Pro	Pro	Pro	Pro	Pro
	Humberto Segura Guerrero	Pro	Pro	Pro	Pro	Pro	Pro
	Matías Nazario Morales	Pro	Ausent	Pro	Pro	Ausent	Ausent
	Isaac Pimentel Rivas	Ausent	Ausent	Pro	Pro	Pro	Pro
	Antonio Rodríguez Rodríguez	Ausent	Pro	Pro	Pro	Pro	Pro
PRD	Joaquín Carpintero Salazar	Pro	Pro	Pro	Pro	Pro	Pro
	Jordi Messeguer Gally	Pro	Pro	Pro	Pro	Pro	Pro
	María Teresa Domínguez Rivera*	Pro	Pro	Pro	Pro	Pro	Pro
	Juan Ángel Flores Bustamante	Pro	Pro	Pro	Pro	Pro	Pro
	Lucía Virginia Meza Guzmán	Ausent	Pro	Pro	Pro	Pro	Pro
	Arturo Flores Solorio	Pro	Pro	Pro	Pro	Pro	Ausent
	Raúl Tadeo Nava	Pro	Pro	Pro	Pro	Pro	Pro
David Martínez Martínez	Pro	Pro	Pro	Pro	Pro	Pro	
PT	Alfonso Miranda Gallegos	Pro	Pro	Ausent	Ausent	Pro	Pro
PVEM	Griselda Rodríguez Gutiérrez*	Pro	Pro	Pro	Pro	Ausent	Ausent
	Gilberto Villegas Villalobos	Pro	Pro	Pro	Pro	Pro	Pro
	Ángel García Yáñez	Pro	Pro	Ausent	Ausent	Pro	Ausent
MC	Fernando Guadarrama Figueroa	Pro	Ausent	Pro	Pro	Pro	Pro
NA	Érika Hernández Gordillo	Pro	Pro	Pro	Pro	Pro	Pro
PSD	Roberto Carlos Yáñez Moreno	Pro	Pro	Pro	Pro	Ausent	Ausent
Independientes	Carlos De La Rosa Segura	Pro	Pro	Pro	Pro	Pro	Pro
	Héctor Salazar Porcayo	Pro	Pro	Pro	Pro	Pro	Pro
	David Rosas Hernández	Ausent	Pro	Ausent	Pro	Ausent	Ausent
	Manuel Martínez Garrigós	Pro	Ausent	Ausent	Ausent	Ausent	Ausent
	Porcentaje de votación	24/30	25/30	25/30	26/30	25/30	23/30

* Coordinadores de su grupo parlamentario.

Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida de los Semanarios de los debates del congreso del estado.

De la información presentada en el cuadro 16, hay que enfatizar lo siguiente:

1. Como era de esperarse, el grupo parlamentario del PRD ha votado en sentido positivo todas las iniciativas del gobernador. Han existido dos ausencias por parte de sus diputados, pero no se observa como una tendencia o una acción recurrente.

2. Diputados de partidos políticos distintos al PRD que han votado a favor de todas las iniciativas del gobernador:

- a. Por parte del PAN el diputado Javier Bolaños y el diputado Mario Arizmendi.
- b. Por parte del PRI la diputada Rosalina Mazarí y los diputados Manuel Agüero y Humberto Segura.
- c. Por parte del PVEM el diputado Gilberto Villegas.

- d. Del partido Nueva Alianza la diputada Érika Hernández.
- e. Los diputados independientes Carlos de la Rosa y Héctor Salazar.

3. En un sentido ambiguo varios diputados, sistemáticamente, en el momento de las votaciones de las iniciativas del gobernador, no se encontraron en el pleno para emitir su voto, es por eso que las iniciativas han sido aprobadas sin ningún voto en contra, ya que la ausencia del diputado no da sentido al voto, ni un voto en contra, así como tampoco una abstención.

Los diputados en este supuesto son:

- a. Érika Cortés del PAN.
- b. Matías Nazario e Isaac Pimentel del PRI.
- c. Ángel García del PVEM.
- d. David Rosas y Manuel Martínez, diputados independientes.

4. Finalmente, es de destacar que los grupos parlamentarios no votan “en bloque” las iniciativas del gobernador, lo cual nos habla de diferencias al interior de dichos grupos, lo que puede representar una falta de liderazgo por parte de sus coordinadores parlamentarios. Lo anterior se ve evidenciado si recordamos que los ahora llamados diputados independientes, realmente llegaron a ocupar su curul en el congreso porque fueron propuestos por un partido político.

Con lo expuesto hasta aquí, en lo relativo a la relación que existe entre el poder ejecutivo del estado y el poder legislativo bajo la óptica de la gobernabilidad, podemos afirmar algunas conclusiones. Si bien no encontramos evidencia explícita, como pudiera ser una documental o declaración, por parte de algún diputado, de haber recibido dádivas o una coerción directa con la que se pueda hablar de un ejercicio autoritario del poder, es decir, alguna situación que limite el pluralismo en el congreso, si existen indicios de la búsqueda de la gobernabilidad por medios no democráticos y claramente se puede observar que caen en el supuesto de una gobernabilidad autoritaria. Veamos por qué, y para esto cabe recordar los componentes y los insumos de que se sirve la gobernabilidad democrática y la gobernabilidad autoritaria (Cuadros 6 y 7, cap. 1).

Después de analizar los resultados, primeramente en lo general y posteriormente en lo referente a las iniciativas preferentes, resulta que el gobernador del estado es altamente eficiente, ya que más del 75% de sus iniciativas son aprobadas. Esto se refuerza con el dato de que el 100% de las iniciativas preferentes presentadas se aprobaron con un mínimo de 24

votos y sin la reserva de uno solo de los artículos de los dictámenes emanados de las comisiones responsables. En este sentido aparenta ser eficaz, y es solamente aparente porque el papel de la oposición parece ser de complacencia frente al gobernador.

En cuando a la legitimidad, algo que no se puede discutir es que las iniciativas presentadas exceden en al menos tres votos el mínimo necesario para que su aprobación. Aunque existe legitimidad en votos, se puede observar suspicacia por las siguientes razones:

1. El hecho de que 17 diputados, de diferentes partidos políticos, hayan votado todas las iniciativas en sentido favorable sistemáticamente.

2. La ausencia del debate en el pleno, de acuerdo al semanario de los debates, ante las iniciativas por parte de los diputados, lo cual nos puede indicar ya sea una limitación, o una autolimitación del pluralismo dentro del congreso.

3. La ausencia de los diputados durante las votaciones de las iniciativas, esto nos deja con la duda de si el diputado está a favor, en contra o se abstiene de votar, al igual que el punto anterior, esto nos puede indicar una limitación o autolimitación del pluralismo.

4. El hecho de que todas las iniciativas preferentes se votaron como de urgente y obvia resolución, con lo que se evita la segunda lectura que permitiría a los diputados obtener una copia del primer dictamen y analizarlo detenidamente, es decir, se omiten etapas de debate y discusión del proceso legislativo.

Por estas razones podemos decir que existe una legitimidad que no es plena, por el contrario, es una legitimidad parcial que genera suspicacia.

Finalmente, por el hecho de que todas las iniciativas preferentes fueron aprobadas por los diputados, bajo las condiciones que ya hemos expuesto, podemos decir que también existe estabilidad en la relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, aunque al igual que en el caso de la legitimidad, existen elementos que hacen sospechar de esta supuesta estabilidad. Como ejemplo, podemos observar que la vida interna dentro del congreso del estado mantiene los porcentajes de aprobación de los partidos políticos entre un 12% y un 26%, pero cuando el gobernador presenta una iniciativa la misma legislatura muestra una eficiencia y un nivel de acuerdo que a todas luces es atípica.

Dichos estos argumentos podemos afirmar que la gobernabilidad observada en el primer indicador de esta investigación, el fortalecimiento de las instituciones del liderazgo político, apunta a un aletargamiento de las instituciones, es decir, a la existencia de una gobernabilidad

autoritaria, con un poder legislativo que aparece desdibujado frente a las facultades del ejecutivo. Esto se refuerza si comparamos qué tanto se acerca lo expuesto a la función persuasiva/normativa de la gobernabilidad democrática y la gobernabilidad autoritaria (ver Cuadro 7).

En cuanto a la razón de estado, que es aquella que pone el énfasis en la eficacia, podemos observar que solamente queda insinuado el consenso en la relación entre el ejecutivo y el legislativo local, y esto es así porque el hecho de que un diputado prefiera (por irresponsabilidad, por prebendas o algún otro incentivo) ausentarse en una votación, en vez de votar en contra o abstenerse, nos indica que hay algo que le impide siquiera presentarse a la sesión.

Lo mismo ocurre en la función del buen gobierno, si juntamos los hechos de que se votaron como de urgente y obvia resolución, que las iniciativas fueron aprobadas con los votos suficientes además del hecho de que ningún diputado haya subido a debatir las iniciativas, nos hace sospechar de la existencia de complicidad autoritaria o una complacencia del autoritarismo por parte de los diputados, más aun con el hecho de la ausencia de diputados para emitir su voto en el pleno.

Finalmente, en cuanto a la estabilidad, podemos intuir que cualquier iniciativa que presente el gobernador del estado cuenta, de entrada, con un 75% de posibilidades de ser aprobada, con lo que se evidencia una concentración del poder en la figura del gobernador. Y cuando el poder se concentra en el ejecutivo estatal y no existe el contrapeso legislativo estamos frente a la figura predominante en un régimen autoritario.

Dicho esto, es momento de observar si este actuar a nivel institucional se corresponde con el actuar ante la sociedad, algo que analizaremos en el siguiente apartado a través de la forma en que se garantiza el orden público.

8. LA GARANTÍA DEL ORDEN PÚBLICO

En apartado anterior expusimos cómo es que la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo muestra una tendencia hacia la gobernabilidad autoritaria o, en su defecto, los mecanismos democráticos de que se sirve el ejecutivo local no siguen las instituciones formales. Esto se pudo observar al contrastar las sesiones ordinarias de la cámara, y la vida parlamentaria en torno a las iniciativas propuestas por el gobernador.

Una vez analizada la relación ejecutivo-legislativo, es momento de estudiar la relación ejecutivo-sociedad. Habremos de ponderar si los medios de que se sirve el ejecutivo son de corte democrático o autoritario, a través de la variable de “garantía del orden público” (Camou, 2012), para estar en condiciones de elaborar un diagnóstico sobre el tipo de gobernabilidad que se ha ejercido en los últimos años en el Estado de Morelos.

La garantía del orden público en la gobernabilidad, independientemente de si es democrática o no, parte del supuesto de la capacidad del gobierno para mantener, o en su defecto restaurar rápidamente, el orden público y hacer cumplir la ley. En una gobernabilidad democrática se busca el equilibrio entre la eficiencia gubernamental y el control ciudadano, siempre procurando que las fuerzas del orden no se desnaturalicen por los cauces de la conducta arbitraria y la impunidad (Camou, 2012:24). Es el objeto de este apartado observar bajo esta óptica el desempeño del ejecutivo local ante las demandas y la participación social en lo que va de su gestión.

Identificaremos las problemáticas que tiene el estado a partir de las demandas sociales que trascendieron al medio nacional, poniendo especial atención al posicionamiento que sostuvo el gobierno del estado, contrastando dicho posicionamiento con la versión de los actores involucrados en las demandas sociales. Reconociendo que la información de los medios de comunicación puede llevar un sesgo editorial, también se ha incorporado la perspectiva de líderes sociales e institucionales, como lo son el rector de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), y una perspectiva institucional, a través de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Morelos (CDH-Morelos).

Finalmente, al analizar el actuar del gobierno ante las demandas sociales, continuando con la relación existente con líderes sociales y las recomendaciones por una institución garante de los derechos humanos, podremos evaluar si el actuar del ejecutivo estatal de está en el supuesto de la gobernabilidad democrática o por el contrario está en el supuesto de la gobernabilidad autoritaria.

8.1. Categorías de análisis

Para analizar cómo el ejecutivo atiende la participación social y garantiza el orden público frente a las demandas sociales que se han presentado en el estado de Morelos haremos uso

de dos categorías: la limitación del pluralismo (Linz, 1975) y el control de límites (Gibson, 2007). La categoría “limitación del pluralismo” es importante porque es uno de los elementos característicos de los regímenes autoritarios. Con respecto al presente apartado será importante identificar si existen elementos que nos indiquen la intensión implícita, o explícita, del ejecutivo para limitar el pluralismo de las demandas sociales.

En cuanto a la categoría del “control de límites” Gibson sostiene que lo que rige el avance desigual de los procesos democratizadores, así como la permanencia de los regímenes autoritarios, es el control del alcance de los conflictos locales, es decir, el control de límites (*boundaries*). Sostiene que en provincias autoritarias los titulares del ejercicio del poder tienen el interés en mantener los conflictos a nivel local, mientras que la oposición tiene el interés en nacionalizar los conflictos.

El gobierno provincial [autoritario] prevalece cuando el alcance del conflicto es localizado y la oposición se encuentra aislada de sus aliados recursos en el ámbito nacional. Por el contrario, cuando el conflicto provincial se nacionaliza las autoridades locales se ven amenazadas. Este modelo teórico revela una dinámica estratégica que da lugar a diversas tácticas territoriales desplegadas tanto por el gobierno provincial como por la oposición en las arenas y en el ámbito nacional (Gibson, 2007:164).

Expuesto así identificaré si existen elementos que nos hablen de “tácticas territoriales” por parte del ejecutivo estatal para controlar los límites de las demandas sociales y buscar mantenerlas en el plano local. Para lograr este cometido utilizaremos, como punto de partida, la información que circula en medios nacionales, ya que ésta nos servirá para observar la dinámica entre las estrategias de la oposición y las estrategias del ejecutivo local, es decir, la dinámica del control de límites.

Para identificar la problemática social que vive el estado de Morelos hemos decidido ocupar el periódico *Reforma*. Siguiendo la lógica del control de límites, una razón para elegir un medio de circulación nacional tiene que ver con el factor de la trascendencia que debe tener un hecho social para que aparezca en un medio nacional, esto permite seleccionar las pocas notas trascendentes de las muchas notas triviales que pudiéramos encontrar dentro de un diario local. Al mismo tiempo implica tomar una previsión para la investigación frente a la posible existencia de algún control, cualquiera que este pudiera ser, del ejecutivo estatal sobre la línea editorial que se difunde en los medios locales.

Otra razón del porqué elegir el periódico *Reforma* está relacionado directamente con su línea editorial y con las estrategias de control de límites implementadas por el ejecutivo local. Si bien se pudo haber elegido un diario como *La Jornada* para identificar la información que promociona el ejecutivo local, existe el hecho de que su línea editorial es afín a su partido, lo cual no abonaría a identificar las estrategias de control de límites, ya que no sería “atípico” que *La Jornada* promocionara acciones de gobiernos “de izquierda”, situación que sí se puede identificar en un periódico que tiene una línea editorial no afín al partido del gobernador y, a pesar de eso, existe el interés de promocionarse. Sin embargo para esta investigación también realizamos una entrevista al subdirector de *La Jornada Morelos*, Jaime Luis Brito, para contrastar y corroborar hechos e impresiones de la información periodística recabada.

Una vez expuestas las razones del por qué elegir un medio nacional y por qué utilizar el control de límites, es momento de analizar cómo el ejecutivo garantiza el orden público frente a las demandas sociales que se han presentado en el estado de Morelos, así como la forma en que atiende la participación social. Para realizar este análisis emplearemos como hilo conductor los posicionamientos que ha realizado el ejecutivo, a lo largo de su administración, ante las demandas sociales recurrentes y los contrastaremos con la versión de los involucrados en la demanda en cuestión.

Hemos clasificado los posicionamientos del ejecutivo local en las categorías control de límites y limitación del pluralismo. Al existir la combinación de ambas categorías tendremos un caso de coerción gubernamental que, como lo mostramos en el primer capítulo, es el insumo de la eficiencia/eficacia de la gobernabilidad autoritaria.

Dentro de la categoría de “control de límites” están los posicionamientos oficiales del ejecutivo estatal promoviendo políticas públicas o la resolución de problemas sociales en medios nacionales, aun cuando en el estado la sociedad y sus líderes tienen una opinión distinta a la del gobernador. Con esto podremos observar que la lógica del actuar del ejecutivo estatal es la de mantener en lo local los problemas sociales, evitando que éstos lleguen a medios nacionales y puedan representar una amenaza a la “gobernabilidad”.

La categoría “limitación del pluralismo” contiene aquellos posicionamientos oficiales del Ejecutivo local en donde se minimizan las demandas sociales o en las que se demerita

y/o desestima la participación social o de líderes sociales con el objetivo de segregar las demandas sociales o presentarlos como hechos aislados.

A través de identificar la presencia de ambas categorías, la limitación del pluralismo y el control de límites, en el actuar del ejecutivo local ante las demandas y la participación social, habremos de ponderar si el ejercicio del poder por parte del ejecutivo se orienta hacia una gobernabilidad autoritaria.

8.2. Problemática social del Estado de Morelos

En lo que va de la administración del gobernador Graco Ramírez, hemos podido detectar cuatro temas en torno a los cuales las demandas y la participación social ha sido recurrente. Estos temas son las marchas por la seguridad, la violencia de género, la inestable relación con el rector de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), Alejandro Vera Jiménez, así como la deficiente comunicación interinstitucional entre el gobernador y la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Morelos (CDH-Morelos). Expondremos la recurrencia de cada una de estas problemáticas, que serán analizadas a través de las dos categorías propuestas, el control de límites y la limitación del pluralismo.

8.3. La protesta ciudadana

En Morelos las marchas por el tema de seguridad han sido una forma de expresión de la sociedad desde el año 1997. Este tipo de marchas han tenido un impacto considerable en el ejecutivo, principalmente al generar un clima de inestabilidad entre la sociedad. Inicialmente fue el incremento en el número de secuestros lo que ocasionó que la gente participara en las llamadas “marchas del silencio”. La marcha más representativa, que tuvo repercusión a nivel nacional, fue la que encabezó Javier Sicilia el 5 de mayo de 2011, a partir del homicidio de su hijo, ocurrido el 28 de marzo del mismo año. En la actual administración del gobernador Graco Ramírez se han organizado quince “mega marchas”, las cuales han contado

con un número de participantes que va desde las tres mil personas en la primer marcha por la paz, hasta las veinte mil personas en la última realizada el 23 de mayo.

De las dieciséis marchas que se han realizado para exigir la garantía de la seguridad pública, nueve de ellas han sido para demandar seguridad al gobernador.¹⁶De estas nueve marchas sólo la del 2 de febrero de 2014 se realizó en Yautepec, municipio de la zona oriente del estado, las demás se llevaron a cabo en la capital. Las restantes siete “mega marchas” han sido para reclamar el esclarecimiento de algunos homicidios, desaparición de personas o sectores sociales que se han sido víctimas de la inseguridad:

12 de noviembre de 2012, familiares pidieron justicia para las víctimas de la violencia.

28 de diciembre de 2012, médicos exigieron mejores condiciones laborales después de que una doctora pasante fuera atacada sexualmente en el centro de salud de Coatetelco.

1 de agosto de 2013, transportistas protestaron por ser víctimas de entre setenta y ochenta casos diarios de robo, extorsión y secuestros a operadores.

21 de octubre de 2013, marcharon con veladoras habitantes de Cuernavaca para exigir paz y seguridad en Morelos, después de que ocurriera el homicidio de un joven en la Plaza del Zacate, lugar conocido por su vida nocturna.

4 de noviembre de 2013, ganaderos acusaron el aumento de secuestros en su gremio.

7 de marzo de 2014, nuevamente marchan médicos para protestar por el incremento en los secuestros y “levantones”.

5 de mayo de 2014, la comunidad universitaria marchó para exigir el esclarecimiento del homicidio del Dr. Alejandro Chao Barona y esposa.

En todas estas marchas, el común denominador es el tema de la inseguridad. Aunque la razón que hay en el fondo es una promesa incumplida por parte del ahora gobernador del estado.

Haciendo un breve recuento histórico, la crisis de seguridad en el estado comenzó en el año 2009, con el homicidio de Arturo Beltrán-Leyva en Cuernavaca. Con ese clima de inseguridad iniciaron las campañas electorales del año 2012 y el entonces virtual ganador de la gubernatura del estado, Graco Ramírez, aprovechó la coyuntura para comprometerse, a menos de un mes de ganar las elecciones, a recuperar la seguridad del estado en dieciocho

¹⁶ Las marchas ocurrieron los días: 30 de junio y 1 de septiembre de 2013; 2 de febrero, 1 de abril, 10 y 31 de agosto de 2014; 28 de febrero y 23 de mayo del 2015.

meses. Este anuncio lo hizo a través de su cuenta personal de *Twitter*. Este compromiso, así anunciado, lo ratificó el día de su toma de protesta, el 1 de octubre de 2012, ante los diputados de la LII Legislatura del estado de Morelos (Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, 2012).

El entonces virtual ganador de la gubernatura del estado de Morelos, se compromete a recuperar la seguridad en dieciocho meses (25 de julio de 2012).



Fuente: Cuenta personal de *Twitter* del gobernador del estado Graco Ramírez.

El plazo que se auto impuso el gobernador del estado se cumplió el 31 de marzo de 2014, cuando apenas se estaba organizando la tercera de las quince “mega marchas”, aunque antes de ésta ya se habían realizado seis marchas por parte de diversos gremios del estado. Previendo que llegaría el plazo de los dieciocho meses sin haber recuperado la seguridad, a finales del año 2013 inició un replanteamiento del compromiso. Ahora comenzaba a explicar que lo que había querido decir era que en un plazo de dieciocho meses alistaría la estrategia para recuperar la seguridad (Ramírez, 2013).

Casos como esta declaración donde el gobernador del estado “replantea” su posición, con respecto a una declaración pública que él mismo hizo, se pueden observar con respecto a la problemática de las marchas por la paz o marchas en las que se exige seguridad por parte de la sociedad. Posicionamientos como este son relevantes para la presente investigación porque se enmarcan dentro de las dos categorías propuestas para evaluar la reacción y la actuación del gobernador del estado ante las demandas sociales.

El posicionamiento del gobernador, con respecto al vencimiento del plazo auto impuesto, encaja en las categorías de estudio. En cuanto al control de límites podemos evaluar a quién hace la declaración y el contexto en que la hace. Esta declaración es hecha a un me-

dio nacional¹⁷(*Imagen*) que lo abordó en un concierto del tenor Plácido Domingo organizado en el lago de Tequesquitengo por parte de la Secretaría de Cultura del Estado, en donde claramente se puede identificar el control de límites con la siguiente declaración:

¿Cuánta gente tiene otra imagen de Morelos después del concierto de Plácido Domingo? Pues mucha gente más, ¿Cuánta gente tiene otra imagen de Morelos después de Green Solution? Pues otra mucha más, en internet impactó, tuvo ese tope famoso de más de un millón de gentes se enteraron por redes de Green Solution, tuvo un impacto enorme, y toda esa gente cambia su percepción, porque ya no es la nota delictiva (Ramírez, 2013).

En cuanto a limitación del pluralismo podemos encontrar dentro de la misma nota que no sólo demerita las opiniones diferentes a la que estaba posicionando, sino que las descalifica al atribuirle un sentido velado, que ni él mismo se atreve a declararlo:

Yo he hablado de la estrategia de 18 meses, los que tienen intención de otro tipo dicen que vamos a acabar la inseguridad en 18 meses. La estrategia es la siguiente, primero un modelo de policía nuevo, primer estado del país que logra el mando único coordinado, que ese es un acuerdo general de la Conferencia de Gobernadores, ¿cierto?, cierto, lo estamos implementando cada vez mejor, cada vez mejor (Ramírez, 2013).

Posicionamientos que involucran la limitación del pluralismo y una estrategia del control de límites son las que a continuación analizaremos para las marchas por la paz, coincidentemente en aquellas que tuvieron el mayor número de participación ciudadana, la realizada el 30 de junio de 2013 y la del 1 de septiembre de 2013.

8.3.1. Marcha contra la inseguridad (30 de junio 2013)

El treinta de junio del año 2013, un contingente de aproximadamente tres mil ciudadanos partió de la iglesia El Calvario con dirección a Palacio de Cortes, situado frente a palacio de gobierno. Esta marcha la encabezó Javier Sicilia quien pidió que el acto se entendiera como una manifestación de hartazgo por parte de la sociedad:

¹⁷ Antes, el 28 de octubre del 2013, ya había declarado que “Absolutamente, yo he hablado de la estrategia de 18 meses, los que tienen intenciones de otro tipo dicen que vamos a acabar la inseguridad en 18 meses” en su conferencia de prensa semanal.

¿Cómo deben de interpretar todos los partidos políticos y la clase política junto con el Gobierno de Graco (Ramírez) esto? Como un hartazgo y como que estamos hasta la madre de sus pleitos intestinos, de sus hociconadas y que queremos entre todos un trabajo conjunto con y para la ciudadanía... Esperamos ahora una reacción positiva por parte del Gobierno, de los partidos, del Legislativo para ir a buscar a la ciudadanía y trabajar con ella y para ella (González, 30 de junio, 2013).

Al final de la marcha los manifestantes leyeron un comunicado con su postura general, en donde quisieron dejar en claro que para “las autoridades actuales y algunos medios de comunicación más les interesa saber quién ‘está detrás de este movimiento’ que el mensaje y el alcance del mismo. Es por eso que hemos decidido que este movimiento no tiene cabezas, este movimiento ciudadano somos todos en lo general y nadie en lo particular” (González, 30 de junio, 2013).

En este mismo pronunciamiento acusaron un intento de boicot a la marcha en voz de Gerardo Becerra: “a la voz de la ciudadanía y a la voz indignada del dolor y a la realidad no la van a poder silenciar con nada y aquí está la prueba, aquí están ustedes y aquí está la evidencia, aquí estamos en la ofrenda, aquí llegamos a Palacio de Gobierno, si esos son los intentos, son intentos fallidos” (González, 30 de junio, 2013). Frente a estas declaraciones es momento de analizar las reacciones del gobernador del estado.

Una semana antes de que se realizara la marcha, aun cuando estaba en la etapa de convocatoria, el gobernador hizo el siguiente posicionamiento:

De la marcha, el Gobierno sabe oír a los ciudadanos, somos producto de un movimiento ciudadano que enfrentó a gobernadores que eran cómplices u omisos, ésa es la realidad, me llama la atención y me sorprendería ver marchando a Sergio Estrada Cajigal y Carrillo Olea, pero no me sorprendería, porque creo quieren hacer una parodia, pero los ciudadanos tienen todo el derecho y el respeto de manifestarse y exigir más seguridad (González, 24 de junio, 2013).

El lunes 1 de julio, un día después de la marcha por la paz, en su rueda de prensa semanal el gobernador alega que el reclamo de seguridad sería justo si no trabajara, pero como sí estaba trabajando lo que podía decir era que era una demanda muy anticipada, llegando a declarar:

Ojalá y pudiera tener una varita mágica, pues está canijo cambiar esto después de tantos años de no hacer nada y nada, eso es lo difícil, eso es lo duro, ¿usted cree que no estoy preocupado yo? Claro

que soy el más preocupado porque eso no ocurra, me da vergüenza, me da pena como Gobernador que sigan ocurriendo estas cosas, hay que cambiarlas, hay que cambiarlas y estoy trabajando (González, 1 de julio, 2013).

De la misma forma que en los posicionamientos referentes a los dieciocho meses que se auto impuso, los posicionamientos con respecto a la marcha por la paz caen dentro de las categorías de análisis. Su primera declaración, realizada el 24 de junio, sigue una lógica del controlar los límites frente a la marcha contra la inseguridad, esto al presentarse ante medios locales y nacionales como un gobernador que “sabe oír a los ciudadanos”, buscando impedir que el tema escale a nivel nacional. En su declaración posterior, realizada el 1 de julio, se hace evidente un cambio en el discurso, al ironizar que “ojala tuviera una varita mágica” para resolver el problema de la inseguridad.

También se puede identificar su intención de limitar el pluralismo, al demeritar las demandas planteadas por los manifestantes y cuestionar si era tiempo o no de hacer este tipo de demandas, además de calificarla como “injusta”, e intentar justificarse achacando la responsabilidad a las administraciones anteriores a la suya,¹⁸ aun cuando él fue el que se auto impuso un plazo de cumplimiento. Pero este no es el único caso en donde se observa el uso del control de límites y el demeritar las demandas sociales, limitando o segregando el pluralismo, también se puede observar este curso de acción en la marcha realizada el 1 de septiembre de 2013.

8.3.2. Marcha contra la inseguridad (1 de septiembre 2013)

El primero de septiembre 2013 se realizó la segunda marcha por la paz, a la cual asistieron dos mil personas, según versiones de los organizadores (González, 1 de septiembre, 2013), en donde participaron familiares de las víctimas de la delincuencia, así como empresarios y

¹⁸ Esta forma de apelar a los rezagos y/o deficiencias heredados de las administraciones anteriores se volvió recurrente, como el 13 de noviembre del 2012 cuando marcó diferencia con Carrillo Olea (González, *Marca Graco diferencia con Carrillo*, 2012). El 17 de febrero de 2014 declaró que su gobierno no es ni cómplice ni omiso en el tema la inseguridad como sí lo fueron las anteriores administraciones (González, *Acusa Graco omisiones del pasado*, 2014). El 26 de marzo del 2014, cuando culpó a sus antecesores de “brindar protección a delincuentes” en reunión con senadores al presentar su plan de vigilancia (Reforma - Staff, 2014). Y el 2 de octubre de 2014 cuando “exhibió el manejo irresponsable de la política financiera de sus antecesores y las irregularidades cometidas en materia de seguridad” (González, *Señala Graco fallas de sus antecesores*, 2014).

activistas locales. La exigencia en esta marcha fue, además de la destitución del procurador de justicia, la modificación de la estrategia del combate al crimen:

‘El Estado de Morelos ha sido arrebatado por la delincuencia y somos víctimas de ellos, pero no sólo de la delincuencia, somos más humillados y ultrajados por nuestras autoridades que se burlan de nuestro dolor, que viven en la omisión y en la dilación’, dijo durante la marcha Ana Luisa Garduño, madre de Ana Karen, una joven de 17 años asesinada en diciembre del año pasado en el Municipio de Temixco (González, 1 de septiembre, 2013).

Por parte de los empresarios, Alberto Mujica hizo una invitación al gobernador del estado:

Lo invitamos nuevamente a enderezarla y a presentar a la ciudadanía, en un plazo no mayor de 30 días, un nuevo plan que sea sometido a un consejo ciudadano independiente y no a modo del titular, que contemple objetivos, acciones, indicadores de gestión, responsables, tiempos de ejecución y sanciones por incumplimiento (González, 1 de septiembre, 2013).

Finalmente, el organizador de la marcha, Gerardo Becerra, ofreció datos de la gravedad del alza en la incidencia de los secuestros “En la época del General Carrillo Olea, que se tuvo que ir por lo mismo (la inseguridad), eran 246 secuestros en cuatro, cinco años, ahora llevamos 221 en solamente 11 meses” (González, 1 de septiembre, 2013). Finalmente, anunciaron la creación de una figura similar a la Coordinadora Morelense de Movimientos Ciudadanos de 1997:

Aseguró que los han mantenido alejados de la organización de la marcha, pero que buscarían con ellos conformar una figura similar a la constituida en 1997, la cual se denominó Coordinadora Morelense de Movimientos Ciudadanos, en la que converjan todos los sectores, desde la iglesia hasta los partidos (González, 1 de septiembre, 2013).

La reacción por parte de las autoridades, y en voz del secretario de gobierno, Jorge Messeguer Guillen, condenó el hecho de querer politizar el tema de las víctimas o el tema de la seguridad. “No podemos politizar un tema como víctimas o un tema como seguridad” (González, 2 de septiembre, 2013). Posteriormente de esta declaración se dijeron, como gobierno, respetuosos de las manifestaciones, pero que la realizada el 1 de septiembre de 2013 tuvo un “componente altamente político”:

Creo que es importante que ustedes lo vean así [como una marcha política]. Hay gente que ustedes identifican claramente en la participación de la marcha y quizá por ese componente político fue que la ciudadanía de a de veras, la gente que realmente está trabajando en la lógica de la seguridad, pues no acudió, porque cuando politizas un tema, simplemente la gente no cree en el tema... Revisen a quienes conformaban ayer la marcha, veamos tema por tema y van a ver qué intereses hay atrás de mucha gente (González, 2 de septiembre, 2013).

En cuanto a la intención de Gerardo Becerra de crear una figura similar a la Coordinadora Morelense de Movimientos Ciudadanos de 1997, aludió al Pacto por México que firmaron su partido, PRD, y los partidos PAN y PRI como una señal de unión y no de ruptura como el empresario intentaba mostrar, inclusive llegó a manifestar que el plazo de los dieciocho meses que se auto impuso el gobernador del estado seguía vigente:

Insistió en que la estrategia de seguridad aplicada en Morelos es la correcta y se está cumpliendo en tiempo y forma. Además subrayó que sigue vigente el plazo de 18 meses que se autoimpuso el Gobernador Graco Ramírez, y el cual concluye en abril de 2014, para devolver la paz y la tranquilidad a los morelenses (González, 2 de septiembre, 2013).

Este manejo de las demandas sociales, en medios de comunicación, nos muestra que están presentes las dos categorías de estudio propuestas. Vemos que existe la intención del control de límites, primeramente al presentarse como un gobierno respetuoso de las manifestaciones y al mismo tiempo informar que sólo 650 personas participaron en la marcha, mientras los organizadores hablaban de una cifra de miles de personas (González, 2 de septiembre, 2013). Se intenta mantener a la manifestación como un tema local y moverlo del plano de una demanda social al plano de una estrategia política contra el ejecutivo local, esto al aludir la participación de actores políticos en búsqueda de intereses particulares. Con esto se busca posicionar una “realidad”, la “realidad” de que las manifestaciones de oposición a la labor del gobierno se encuentran en los intereses particulares de algunos y que estos opositores “se encuentra(n) aislado(s) de sus aliados y recursos en el ámbito nacional” (Gibson, 2007:164). Por lo tanto, es claro que existe una estrategia de control de límites.

También se observa el afán de limitar el pluralismo, cuando el secretario de gobierno declara que fue una marcha politizada: “cuando politizas un tema, simplemente la gente no cree en

el tema” (González, 2 de septiembre, 2013). Con esta premisa en mente, al momento de iniciar la rueda de prensa y manifestada al final de la entrevista, adquiere un sentido estratégico:

Fue una marcha muy politizada. Todos tenemos que trabajar en el mismo sentido y esto no se debe de politizar, quien politice un tema como el de las víctimas está sacando lucro del dolor ajeno y eso es lamentable (González, 2 de septiembre, 2013).

Posteriormente a estos pronunciamientos ya no han existido declaraciones públicas por parte del ejecutivo local pero sí comunicados enviados a los medios en el mismo sentido del control de límites y la limitación del pluralismo. Como el que hizo el gobernador del estado el 10 de marzo de 2014, cuando se preparaba la cuarta mega marcha, ahora organizada por la ya creada Coordinadora Morelense de Movimientos Ciudadanos (CMMC):

Vamos a actuar conjuntamente. El problema de la inseguridad no es tema de política solamente, para que hagamos denuncias, hay que trabajar todos, porque afecta igual a panistas, a priistas, a perredistas, a cristianos a católicos (Reforma-Staff, 10 de marzo, 2014).

A pesar de este comunicado la CMMC acusó, el 18 de marzo de 2014, presiones por parte del gobierno para inhibir la participación:

Integrantes de la Coordinadora Morelense de Movimientos Ciudadanos han recibido presiones para tratar de inhibir su participación en la marcha del primero de abril, por ese motivo responsabilizamos al Gobierno estatal de cualquier agresión contra quienes organizan y participarán en la marcha ciudadana... Yo [Gerardo Becerra] he recibido algunas llamadas intimidatorias a mi celular, maneras de decirme ‘deja de estar chingando o te vamos a poner quieto’, palabras más, palabras menos (González, 18 de marzo, 2014).

La categoría de estudio del control de límites como táctica para reducir el impacto que pudiera tener a nivel nacional las marchas por la paz, se hace evidente a través de dos personas de los medios de comunicación locales, Salvador Valora, de *Cable Noticias de Morelos* y Jaime Luis Brito, subdirector del periódico *La Jornada Morelos*, quienes en cuanto a la relación del gobernador con los medios locales, comentan:

Graco al principio fue un gobernador que quiso tener un acercamiento con medios, generó estos encuentros todos los lunes a las once de la mañana pero duró muy poco la “luna de miel”, de repente comenzó a

mostrarse tal cual es y bueno ya hoy hay un distanciamiento enorme con él [...] en mis primeros encuentros con Sergio Estrada eran de ‘¿señor me regala una entrevista? Sí adelante’ y lo entrevistabas aquí en ‘Cuerna’ otras veces en municipios... en un evento público [en Ocuituco] se bajó y le comenté ‘¿gobernador cómo estás?, ¿Qué haces hasta acá?, Pues es que andamos en todo el estado, ah órale, ¿Me regala una entrevista? Perfecto’. Hoy quiero hacer esto con el actual, o sea, imposible, ya tengo ahí cuatro guaruras detrás de mí y al jefe de prensa ‘no da entrevistas, no da entrevistas, no da entrevistas’ y ya (Valora, 2015).

Sobre el mismo tema, la relación del gobernador con los medios locales, pero desde la postura de los medios impresos, Jaime Luis Brito comenta:

Los periódicos seguimos teniendo un peso específico e importante, para la gobernabilidad incluso, ¿cómo ha sido la relación?... todavía recuerdo que Graco dijo yo ‘sólo tengo dos compromiso con dos periódicos, el *Diario de Morelos* y *La Jornada Morelos*’ y bueno hoy en día el Diario de Morelos es el vocero del gobierno y *La Jornada Morelos* somos el enemigo, así, así, claramente Graco le ha comentado a gente que hacemos *La Jornada Morelos* para ‘romperle la madre’, ‘hacen *La Jornada Morelos* para romperme la madre todos los días’, y bueno pues ¿cómo es la relación? Él está tratando también de quebrarnos de que dejemos de salir, ha habido amenazas, alguna veladas, otras más directas, te diré que yo tengo un proceso, una averiguación previa, en la PGR contra funcionarios de Graco por amenazas... La relación es una relación instrumentalista, el gobierno utiliza los medios, los medios se sirven del recurso público, auditable o no auditable, o sea con un comprobante fiscal o líquido, este de manera directa, como ‘embute’ incluso (Brito Vázquez, 10 de julio 2015).

En cuanto a la preferencia del gobernador por promocionar su versión de lo que ocurre en el estado, en medios nacionales, buscando mantener las demandas sociales de su estado en el plano de lo local, Salvador Valora comenta:

Alguien ya le vendió la idea de que puede ser el presidenciable, ya sabes que cuando eso ocurre, los de acá abajo [medios de comunicación locales] nos ve así como ‘que hablen lo que quieran... de todos modos yo ando en Francia y yo tengo proyección a nivel nacional, a mí me interesa ya lo que digan los medios nacionales ya los locales...’ y sí se mantiene cierta relación con algunos, no digo que no, por ejemplo desde Francia hizo un enlace telefónico con Televisa Morelos y desde ahí generaron un boletín de prensa para difundirlo al resto ‘En entrevista con Televisa Morelos...’ ¿sabes quién lo retomo? Nadie, nadie, nadie, ¿por qué? Porque somos celosos los medios y si a mí no me dio la entrevista... por mí que ande allá, pero bueno, así es esto de la perversidad [con los medios de comunicación] (Valora, 2015).

Por su parte de Jaime Luis Brito:

Parece que lo que le preocupa es la imagen que se pudiera generar a nivel nacional y no tanto lo que ocurra aquí en Morelos, pues así están las cosas. No sé si con dinero podría arreglarse el tema de la relación con los medios, probablemente sí, por lo menos con los dueños, pero con los reporteros hay muchos enconos contra el gobierno del estado por mal trato, o sea mal trato, no de agresión sino de dar un trato malo a los compañeros de la prensa, eso por una parte, y por otra parte el hostigamiento las redes y la amenaza directa... Con Adame [gobernador inmediato anterior] nunca hubo una amenaza, o sea, hubo manifestación de molestia pero nunca una amenaza esta vez es un asesor del gobernador el que encabeza estas prácticas, pues uno entiende que vienen del gobernador, o sea, o si no vienen de él al menos la tolera o las alienta (Brito Vázquez, 10 de julio 2015).

En cuanto a la variable limitación del pluralismo Salvador Valora comentó que:

El gobierno ha emitido recomendaciones cuando ha habido marchas contra la inseguridad porque el sistema, el gobierno, *busca desacreditar las movilizaciones diciendo que hay gente infiltrada de partidos políticos de oposición*, entonces te deja que lo menciones, pero abiertamente te dice que los organizadores de esta marcha son fulano, zutano y perengano, que tienen filias con partidos políticos, entonces la marcha está partidizada, entonces esta marcha no es genuinamente ciudadana, eso sí ha habido, pero tampoco nos han pedido que no mencionemos nada de este tipo de movilizaciones (Valora, 2015).

Mientras que Jaime Luis Brito narra un hecho de coerción por parte del gobierno del estado, denunciado por el obispo de Cuernavaca en redes sociales:

El obispo denunció cuarenta y ocho horas antes [20 de mayo 2015] en las redes, que había un boicot contra la marcha, lo denunció dijo, las empresas camioneras nos están negando el servicio de traslado de la gente que quiere participar en la marcha, nos lo niegan diciendo que hay órdenes superiores de que a la marcha no se les de nada, yo le pregunté directamente en las redes que de parte de quién, y él me dijo, pues no hay que pensarlo mucho, ¿no? No tengo que decírtelo de parte de quién, ¿no? De parte del gobierno del estado¹⁹(Brito Vázquez, 10 de julio 2015).

Hasta aquí podemos cerrar este apartado de las marchas contra la inseguridad con dos puntos claros y evidentes: 1) Existe el uso consiente de posicionamientos que demeritan o desdeñan las demandas sociales con el objetivo de limitar el pluralismo al querer desplazar

¹⁹ Se pueden consultar los *tweets*: <https://twitter.com/MonsRamonCastro/status/600863997240287232>

demandas sociales a planos políticos o de actores con intereses particulares. 2) Existe y se hace uso de una estrategia de control de límites con el objetivo de evitar que las demandas sociales escalen a nivel nacional y “se queden” en el ámbito local.

Esta forma de manejar mediáticamente las demandas sociales no es exclusiva de las marchas por la paz, a continuación expondremos dos casos más, uno que involucra a líderes sociales, el rector de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y el otro con las instituciones encargadas de velar por los derechos humanos en el Estado.

8.4. Líderes sociales e instituciones

En este apartado hablaremos sobre cómo ha sido la reacción del ejecutivo local ante las demandas de uno de líderes que tiene gran influencia en la sociedad morelense, el rector de la UAEM, así como su actuación ante la Comisión de Derechos Humanos de Morelos.

8.4.1. Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM)

De acuerdo a la información publicada en el portal de información pública, el rector de la Universidad, Dr. Jesús Alejandro Vera Jiménez, tiene influencia directa sobre 27,375 alumnos (UAEM, julio 2014), si a esa cifra sumamos el número de profesores 2,736 (UAEM, 2015b) y el personal de base 798 empleados (UAEM, 2015a), el rector de la Universidad puede tener una influencia sobre 30,909 ciudadanos, sin contar a los ex alumnos y ciudadanos que simpaticen con su liderazgo. El rector, en el caso particular que nos ocupa, ha utilizado su gran influencia para convocar a marchas contra la inseguridad.

Durante su periodo de campaña, el ahora gobernador del estado se comprometió en reiteradas ocasiones con el rector de la UAEM para brindarle un mayor presupuesto, con el objetivo de que más jóvenes pudieran contar con educación superior. Una vez en el cargo, el gobernador mantuvo su posicionamiento, y para el presupuesto del año 2013 promovía que la universidad alcanzara una cobertura al 100%, sin déficit presupuestal.

Tweet donde el gobernador del estado busca apoyar a la universidad para cubrir el 100% de sus necesidades financieras



Fuente: Cuenta oficial de twitter del gobernador del estado.

Además de apoyar con mayor presupuesto a la universidad, se inició la construcción de dos nuevos campus en el estado, en los municipios de Yautepec, en la zona metropolitana de Morelos, y en Axochiapan, el municipio más alejado de la capital. Pero a pesar de este apoyo que mostraba el gobernador al inicio de su gestión, la relación con la universidad empezó a deteriorarse cuando, el 29 de marzo de 2014, a propuesta del rector, el Consejo Universitario aprobó el nombramiento de Javier Sicilia como el titular de la Secretaría de Extensión de la UAEM. Con este nombramiento se esperaba que la universidad:

... asuma un papel protagónico en la solución de problemáticas frente a las cuales no puede, ni ética ni políticamente, permanecer al margen en el actual momento histórico. Problemáticas que implican enfrentar desafíos como la reconstrucción del tejido social, la construcción de la democracia y la ciudadanía, la lucha contra la exclusión social y la degradación ambiental, la defensa de la diversidad cultural y de los derechos humanos, la lucha contra la violencia y la atención a las víctimas. Desde estos desafíos profundos de una crisis civilizatoria que se expresa en una sola y trágica paradoja, la deshumanización de la humanidad (Rivera, 2014).

A partir de este nombramiento y ante la reestructuración de la Secretaría de Extensión, la universidad tomaría un papel protagónico en el señalamiento a las áreas de oportunidad del ejecutivo local. A decir de Jaime Luis Brito, subdirector de *La Jornada Morelos*, el nombramiento de Javier Sicilia no le gustó al gobernador (Brito Vázquez, 27 de julio 2015). Pero no fue sino hasta el 5 de mayo de 2014, con el homicidio del director de Trabajo Social de la UAEM, el Dr. Alejandro Chao Barona, y su esposa, cuando la comunidad universitaria se sumaría a los reclamos en contra de la inseguridad y convocaría a una marcha por la capital del estado.

Recuperando la lista de marchas que presentamos anteriormente, previo al homicidio del Dr. Chao ya habían ocurrido diez manifestaciones en contra de la inseguridad. En aquellas

ocasiones marcharon diversos gremios y sectores de la sociedad, como organizaciones sociales, activistas, médicos, enfermeras, transportistas. Ahora un miembro de la comunidad universitaria había sido víctima de la inseguridad:

La Universidad Autónoma del Estado de Morelos manifiesta su repudio absoluto y unánime por el asesinato del Dr. Alejandro Chao Barona y su señora esposa Sara Rebolledo Rojas de Chao, un execrable acto de violencia que lastima a la sociedad en su conjunto y en particular a la comunidad universitaria de Morelos y del País... Desde esta voz solidaria y generosa que el Dr. Alejandro Chao multiplicó con todas las voces de las regiones del estado, los universitarios llamamos y convocamos a la ciudadanía, a las comunidades, a las organizaciones civiles y a los pueblos de Morelos, a una marcha hacia el centro de la ciudad de Cuernavaca, el próximo miércoles 7 de mayo de 2014, para exigir el expedito esclarecimiento de este oprobioso crimen, así como para manifestar el reclamo colectivo al derecho a la vida, la existencia, la seguridad y la justicia (González, 5 de mayo, 2014).

A esta marcha asistieron, según fuentes periodísticas, más de veinte mil miembros de la UAEM. Mientras se realizaba la marcha el encargado de la política interna aseguró que ya se habían detenido a los responsables del homicidio, y señalaban que el móvil había sido un robo a casa habitación. En la misma rueda de prensa “el fiscal estatal de seguridad afirmó que los detenidos habían sido empleados de las víctimas y que la motivación del crimen fue el despido de uno de ellos” (González., 7 de mayo, 2014). Esta versión no dejó satisfecha a la comunidad universitaria, y en voz del rector manifestaron: “El hecho nos habla de que son criminales que no se tientan el corazón para matar y por lo tanto no se pudieron haber asustado y salir sin robar. Si entraron a robar hubieran robado todo lo que querían y más, si tienen esa sangre fría para matar” (González, 7 de mayo, 2014). A partir de esa manifestación el mismo rector advirtió que la marcha era el arranque de una revisión no sólo a la estrategia de seguridad en Morelos, sino también a los cambios estructurales que requerían el estado y el país.

8.4.2. Diálogos en la Universidad y “Diálogos por Morelos”

Bajó esta nueva dinámica de la Secretaría de Extensión, la UAEM se volvió un actor crítico a la política de seguridad del gobierno del estado. Un día antes de la marcha, el rector dijo que Morelos era un estado fallido:

Lo único que puedo decir es que no se está garantizando la seguridad de los ciudadanos, mientras un sólo ciudadano muera de esa manera, sea asesinado brutalmente a casi dos cuadras de la Procuraduría, me parece que la estrategia no es la adecuada y que nos encontramos ante un Estado fallido (González, 6 de mayo, 2014).

Y en esta misma rueda de prensa expuso que una acción póstuma en homenaje al Dr. Chao se convocaría a un dialogo con las autoridades para analizar si la estrategia contra la violencia era correcta. El 9 de mayo, dos días después de la marcha, el mismo hizo una crítica a las acciones implementadas por el gobierno para esclarecer el homicidio:

Me parece que este hecho habla claramente de que hay un abismo entre las acciones de Gobierno y las acciones ciudadanas. Es decir, las acciones que se están implementando no parten de un diálogo profundo y fecundo con la ciudadanía (González, 9 de mayo, 2014).

Además, denunció que existieron intentos por parte del Secretario de Gobierno, Jorge Messeguer, por detener la movilización de la comunidad universitaria, y dijo esperar “que un Gobierno que se autodenomina progresista acuda a escuchar la propuesta y los cuestionamientos de la comunidad universitaria” (González, 9 de mayo, 2014). Ante este primer emplazamiento, a realizarse el 15 de mayo en las instalaciones de la universidad, no hubo un posicionamiento oficial por parte del gobernador.

No fue sino hasta el 10 de mayo de 2014, cuando el rector señaló que existía presión por parte del gobierno para suspender el diálogo que se estaba organizando en la UAEM. Ante esta denuncia, el 12 de mayo el gobernador fijó una postura y pidió que se definiera una agenda entre la sociedad civil y los tres poderes del Estado (González, 12 de mayo, 2014). A pesar de este pronunciamiento, el gobernador no asistió al foro realizado por la universidad (González, 15 de mayo, 2014) ante lo que Javier Sicilia manifestó:

Parece que es un Gobierno autoritario, por desgracia, a Graco creo que se le ha olvidado cuando peleó las grandes luchas libertarias del 68 y permitieron que nosotros pudiéramos construir un diálogo y ahora, aunque le pueda doler, parece que se comporta como Díaz Ordaz (González, 15 de mayo, 2014).

Frente a estos diálogos organizados por la UAEM, el gobernador anunció, cuatro días después, los “Diálogos por Morelos” (González, 19 de mayo, 2014), a realizarse el 19 de

junio de 2014 y a los que estaba convoca “la sociedad en general”. Esto le ganó fuertes críticas por parte de los empresarios y tuvo que declarar que “este Gobierno es un Gobierno que sabe escuchar; hay gobiernos, lamentablemente, que no escuchan, no ven, y nosotros escuchamos, vemos, y atendemos” (González, 20 de mayo, 2014).

Los “Diálogos por Morelos” se realizaron en la fecha programada en el World Trade Center de Xochitepec, con la participación, según fuentes periodísticas, de mil quinientos ciudadanos. En su discurso inaugural el gobernador del estado dijo:

Hoy venimos de frente dando la cara, este Gobierno, a decirles que ha llegado la hora, a cerca de 20 meses de ejercicio para que quienes estamos en las tareas de Gobierno, tengamos abiertos los oídos, tengamos la mirada de frente para poder verles a todas y todos, y la humildad de poder escuchar lo que ustedes consideren que está mal y que debemos rectificar, y escuchar también que lo que está bien debe estar mejor (González, 19 de junio, 2014).

En palabras de Jaime Luis Brito “el gobernador trató de montarse en el hecho para desactivar lo que ocurrió en la universidad”, y esto le resultó contraproducente ya que su ausencia en el evento organizado por la universidad sirvió para que los pueblos en resistencia²⁰ se acercaran a la máxima casa de estudios y ésta les diera cobijo.

Este hecho que tú citas [la creación de una agenda alterna a los diálogos de la UAEM] es una línea que separa un antes y un después... en los diálogos en la Universidad, es el parteaguas, justo ahí surge la idea de hacer un congreso de pueblos ¿por qué? Porque a partir de estos diálogos por la Universidad una de las demandas de los participantes, en donde ya había gente de los pueblos en resistencia era: tengamos diálogos por sector, y se dieron diálogos por empresarios, diálogos con periodistas y otros sectores, y hubo diálogos con los pueblos y el día de los diálogos los pueblos, supongo por la postura del rector, adoptaron a la Universidad y le dijeron ‘órale vamos a caminar juntos’... a partir de ahí se ha ido tejiendo, y esta relación molesta mucho, molesta mucho al gobierno del estado. Mientras los Diálogos del gobierno tenían un objetivo muy concreto, desactivar los diálogos en la Universidad, no lo consiguieron, los diálogos en la Universidad permitieron tener este tipo de interlocución con los pueblos, con los periodistas, con otros sectores, que persiste no es un asunto de coyuntura sino que hay un proceso ahí que no lo han visto y que no lo van a parar con acciones autoritarias, es un proceso al que el gobierno debería sumarse pero no lo va a hacer, no lo va a hacer porque es un gobierno un poco autista, en el sentido de que no dialoga, no se permite la posibilidad de considerar que el otro tiene ideas, etc.(Brito Vázquez, 10 de julio 2015).

²⁰ Los pueblos participantes fueron: Huexca, Tepoztlán, Amilcingo, Apatlaco y Xoxocotla.

Posteriormente a estos “Diálogos por Morelos” la relación entre la universidad y el gobierno se convirtió en un juego ambiguo, existiendo ocasiones en que el gobierno dejó de otorgar recursos a la universidad (Brito Vázquez, 27 de julio, 2015) mientras se declaraba que había buena relación universidad-gobierno y que existía buena disposición para dar continuidad a los acuerdos y compromisos pactados (Redacción Quadratín, 2015). Por cierto, ya para el 15 de junio de 2015, el gobernador siguió buscando la suficiencia presupuestal para la UAEM (Morelos Poder Ejecutivo, 2015) a la que se comprometió al inicio de su administración.

El caso de los diálogos por la seguridad en la universidad, y los “Diálogos por Morelos”, organizados por el Ejecutivo local, es otro ejemplo de la limitación del pluralismo y del control de límites. Hablamos de limitación del pluralismo porque el rector de la UAEM denunció presión por parte del gobierno para que se evitara la marcha de la comunidad universitaria, así como para la realización de los diálogos en la universidad. Después podemos ver como el ejecutivo local quiso inhibir la participación en la universidad al crear una agenda alterna en los tiempos y el formato fijados por el propio gobernador. Finalmente, de la entrevista hecha a Jaime Luis Brito, podemos encontrar que el evento de los “Diálogos por Morelos” contaba con una estrategia específica para que posteriormente se demeritaran y/o desestimaran los esfuerzos del rector en la universidad. Estos hechos son una clara muestra de elementos de descalificación al crear una agenda alterna frente a las demandas de líderes sociales que reaccionan ante una demanda común con la sociedad.

En cuanto al control de límites podemos observar, en el tiempo, como los posicionamientos del gobernador del estado van cambiando y como las acciones realizadas no se corresponden con sus posicionamientos. Primeramente, al no ofrecer una respuesta a una invitación que era casi exclusiva para él. Cuando su posible ausencia a los diálogos en la universidad empezaba a escalar en los medios de comunicación, el gobernador fijó postura y habló de la creación de una agenda conjunta. Llegó el día de los diálogos en la universidad y su ausencia empezó nuevamente a dar de que hablar, ante lo cual anunció la realización de un evento similar, pero en sus términos y “bajo el slogan” de ser un gobierno que sabe escuchar. Finalmente, la forma en que se realizó el evento, es decir, con empelados de gobierno y con un deficiente seguimiento a las propuestas vertidas, no se corresponde con

el sentido triunfalista que se le da a la información que se puede encontrar en la página oficial de los “Diálogos por Morelos”.

Con la información presentada hasta ahora, en torno a líderes sociales, podemos decir que la relación con el ejecutivo no es mejor que la presentada ante las demandas sociales organizadas en manifestaciones. Por el contrario, la existencia de elementos que demuestran la limitación del pluralismo, junto con los elementos que evidencian una estrategia del control de límites, podemos hablar entonces de la existencia manifiesta del uso de la coacción como forma de abordar una problemática social.

Ante esta conclusión se podría argumentar que el caso del rector de la UAEM representa uno solo de muchos líderes sociales que existen en la entidad, concediendo a este argumento la razón, a continuación analizaremos si la relación que existe entre el ejecutivo local y la institución encargada de velar por los derechos humanos en el estado es mejor que la existente frente a las demandas sociales, hechas a través de las marchas y manifestaciones, o incluso frente a las demandas de los líderes sociales.

8.4.3. Comisión de Derechos Humanos de Morelos (CDH-Morelos)

El 10 de junio de 2011 se promulgó un decreto, a nivel Federal, en el cual se elevó a rango constitucional la existencia de organismos de protección a los derechos humanos facultados para formular “recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas” (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011), las cuales deben ser aceptadas y respondidas por las autoridades responsables, de no hacerlo, las autoridades o el servidor público tienen la obligación de justificar su omisión. El congreso del estado está facultado para llamar a comparecer al servidor público para que explique el motivo de su negativa.

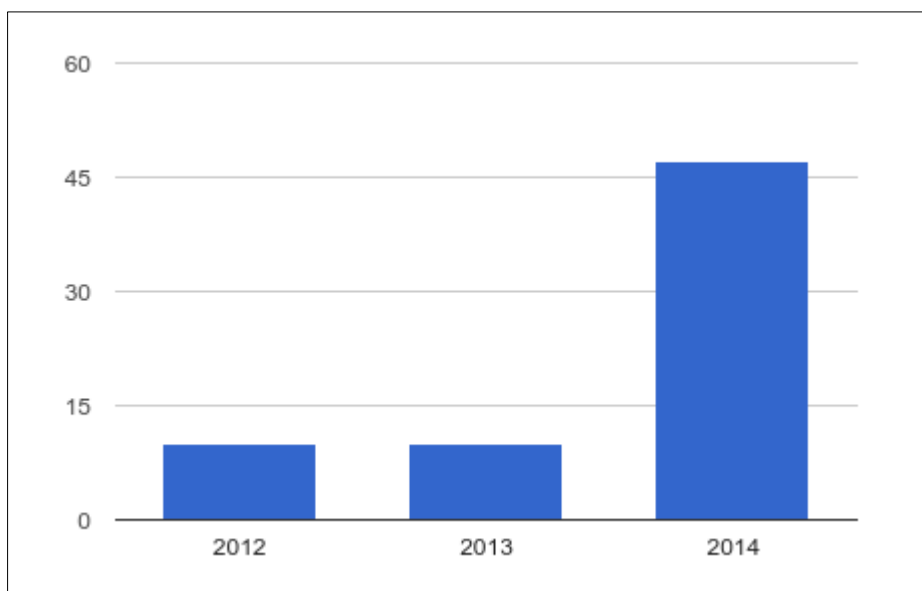
La Comisión de Derechos Humanos de Morelos (CDH-Morelos), se creó el 22 de julio de 1992 (Gobierno del Estado de Morelos, 2014:2), entonces bajo el nombre de Comisión Estatal de Derechos Humanos, mediante el decreto número 3597. La actual presidenta de la CDH-Morelos es la Mtra. Lucero Ivonne Benítez Villaseñor (2010-2016) cuya entrevista forma parte del material de análisis utilizado en este trabajo.

Finalmente la CDH-Morelos cuenta con tres visitadurías en donde los morelenses pueden acudir a levantar una queja. En el municipio de Cuautla se ubica la visitaduría regional oriente, en el municipio de Jojutla se encuentra la visitaduría regional sur y en el municipio de Xochitepec la visitaduría especializada en asuntos penitenciarios. Además, la sede de la CDH-Morelos en Cuernavaca también funciona como receptoría de quejas.

La actual administración del poder ejecutivo del estado inició sus trabajos en el mes de octubre del año 2012, por lo tanto, su trabajo ha sido observado por la CDH-Morelos y con la reforma constitucional del año 2011, en materia de derechos humanos, el gobernador no puede alegar el desconocimiento de su existencia, ni la naturaleza de su trabajo y sus objetivos. En este apartado estudiaremos el número de recomendaciones que se han enviado al ejecutivo, cuántas de estas han sido aceptadas y a cuántas se les ha dado solución.

Para lograr lo anterior estudiaremos los informes de la presidenta de la CDH-Morelos para identificar las recomendaciones hechas al gobernador. Es importante señalar que cualquier recomendación que sea hecha a un servidor público, adscrito a cualquier dependencia del gobierno estatal, se tiene que notificar, de oficio al gobernador, por lo que se hizo necesario investigar directamente en los expedientes que se pudieron localizar, la naturaleza de las recomendaciones hechas al ejecutivo local.

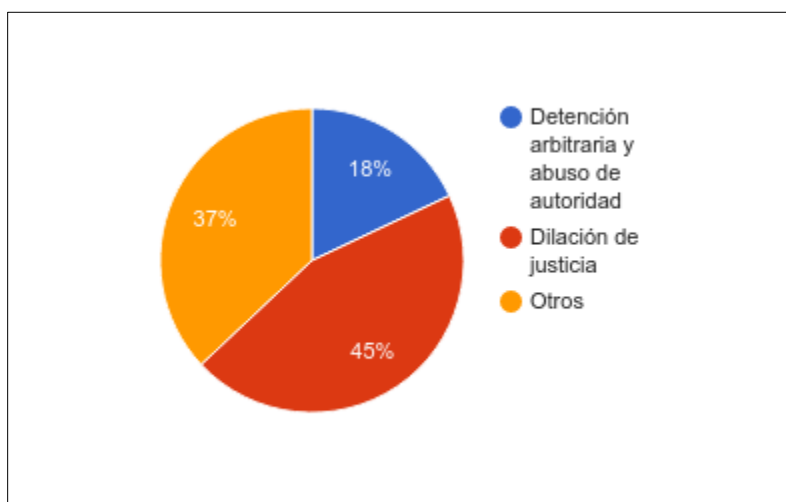
GRÁFICA 4
Recomendaciones de la CDH-Morelos al gobernador, 2012-2014



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales de la presidenta de la CDH Morelos de los años 2012, 2013 y 2014 y la revisión hecha a los expedientes en sede Cuernavaca y sede Jojutla.

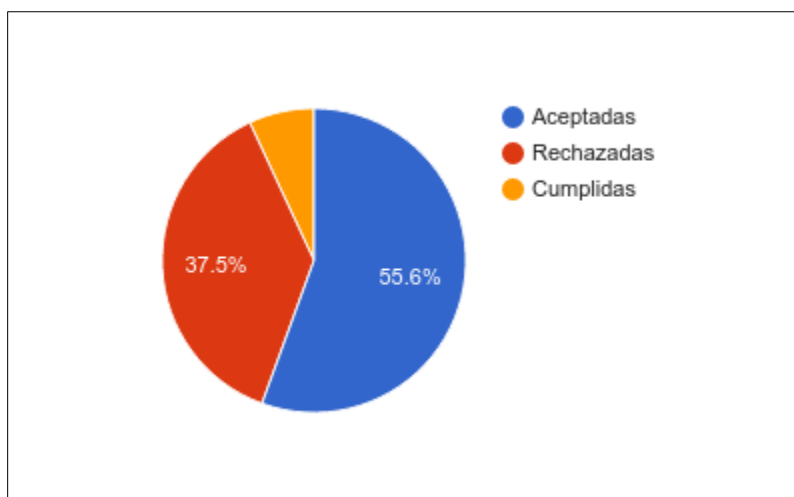
De esta investigación obtuvimos que entre 2012 y junio de 2015 se radicaron 67 recomendaciones al gobernador del estado, de las cuales 40 fueron aceptadas, 27 rechazadas y sólo 5 cumplidas. El 70% de las recomendaciones tienen que ver con dos rubros, específicamente, la detención arbitraria y los abusos de autoridad (12 casos) y la violación al derecho de la seguridad jurídica (30 casos).

GRÁFICA 5
Temática de las recomendaciones de la CDH-Morelos al gobernador



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales de la presidenta de la CDH Morelos de los años 2013, 2013 y 2014 y la revisión hecha a los expedientes en sede Cuernavaca y sede Jojutla.

GRÁFICA 6
Estatus de las recomendaciones de la CDH-Morelos al gobernador



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales de la presidenta de la CDH Morelos de los años 2013, 2013 y 2014 y la revisión hecha a los expedientes en sede Cuernavaca y sede Jojutla.

Esta situación nos habla de una ineficiencia del ejecutivo para responder a las recomendaciones de la CDH-Morelos, así como un crecimiento exponencial en el número de las mismas enviadas precisamente al gobernador. Este último dato lo podemos encontrar al hacer un análisis de los informes de la presidenta de la CDH-Morelos, en el apartado que habla sobre el número de recomendaciones que se emiten al gobernador. En el año 2012 se emitieron 10 recomendaciones, en 2013 se emitieron nuevamente 10, en 2014 aumentó a 47, es decir, del año 2013 al año 2014 el número de recomendaciones se incrementó en un 470%.

Para investigar la razón del incremento en el número de recomendaciones al gobernador se realizó una entrevista a la presidenta de la CDH-Morelos, quien al respecto comentó:

El problema es la negativa de los servidores públicos de esta administración a acudir a las conciliaciones, a lo mejor una gestión telefónica puede resolver mucho, tener un enlace permanente en gobierno, en donde digamos ‘oye aquí tenemos una persona que se duele de esto, de esto y de esto’, ‘ah sí la conozco ya vino y aquí la atendí, le di la atención...’ entonces se acabó el asunto o ‘mándamela yo la voy a atender’ esa era la parte importante y fundamental, utilizar como última alternativa la recomendación. Ahora hay tan poca voluntad de las autoridades de gobierno en acudir y en hacer caso a los llamados de la Comisión... no me quieres contestar, no quieres venir a las conciliaciones, no quieres atender al quejoso, no quieres recibirlo en tu oficina y ver la problemática tan grave que está viviendo, no quieres hacer toda esta serie de acciones para poner un remedio, entonces hasta tener por ciertos los hechos, que es el 33 de nuestra ley [art. 37 de la ley de la CDH Morelos], nos vamos a una recomendación porque no hay ni siquiera una rendición de informes de parte de la autoridad para que, con ese informe, tengamos el contexto de la versión de la autoridad por eso se ha incrementado el número de recomendaciones porque no le están dando prioridad a la conciliación y a la prevención sino están dejando que la recomendación sea su única alternativa para entender que cometieron un agravio (Benítez Villaseñor, 2015).

Con respecto al hecho de que se hayan cumplido 5 de 67 recomendaciones y que hayan sido rechazadas 27, comentó:

El factor que radica en que el gobierno del estado acepte o rechace una recomendación es un contexto político, ese es en el que yo lo pondría, ‘qué tanto puede impactar dentro del contexto político la aceptación de una recomendación. Las recomendaciones son documentos debidamente fundados y motivados en pactos, tratados y convenciones, y además forman prueba plena... ellos consideran que aceptar una recomendación ya es como echar abajo todo el trabajo que ellos han implementado y que

no estén dando ese tipo de resultados. Más que verlo como una situación de oportunidad para ver en donde están las fallas y que pudieran representar lo que causa agravio a la ciudadanía, ellos lo ven como una forma de abrir una ventana y exhibirlos ante la población de algo que están incumpliendo entonces lo primero que tratan es cómo rechazar ese señalamiento que se le está imputando, por parte de la Comisión, aunque ellos ya estén implementando mecanismos para solucionarlo. Que pudiera ser más fácil que nos enviaran esos mecanismos de solución y con eso se diera un inicio de cumplimiento, entonces falta mucha capacitación y profesionalización a las autoridades que conforman el gabinete del estado para que ellos puedan entender el alcance de una recomendación y los beneficios que pudieran traer la aceptación de las recomendaciones (Benítez Villaseñor, 2015).

Y ahondó en la situación tan desigual en que se atienden las recomendaciones y la problemática social:

Aquí depende de quién sea el quejoso, de quién sea el agraviado y del contexto político en el que puedan aceptar rápidamente una recomendación y tratar ese asunto de diferente forma que cualquier otro asunto que pueda ser similar, entonces eso se ha manejado. Desafortunadamente los medios de comunicación también ahorita tienen una situación compleja para los gobiernos porque manipulan muchos de los asuntos... los medios de comunicación juegan un papel preponderante en esto, qué tipo de pronunciamiento y de seguimiento y de alerta social va a generar un medio de comunicación para que ese caso se trate diferente, porque ya subió a la pantalla, porque ya está en medios, ya está sonando, porque entrevistan al servidor público sobre esa marcha, cuando hay muchas marchas, pero simple y sencillamente esa le interesa a los medios y el contexto cambia entonces *ya todo el aparato político está puesto para acallar eso y para darle prioridad para que, lógicamente, no represente una problemática social* (Benítez Villaseñor, 2015).

Ante el número de recomendaciones que ha recibido el gobernador, se cuestionó a la presidenta de la CDH-Morelos sobre si percibía una mayor sensibilidad del ejecutivo en cuanto al respeto de los derechos humanos, una actitud que pudieran convertir estos hechos en el precedente para la implementación de políticas públicas de mediano y largo plazo, a lo que respondió:

Considero más bien que se ha perdido esa sensibilidad, que desafortunadamente nos estamos acostumbrando a las problemáticas. Antes, ver un homicidio, era impactante para la ciudadanía y para un gobierno, ahora es una cifra más, es una persona más, es un problema más, pero no se le da, lógicamente, el contexto tan importante que debe representar una problemática de esa, entonces lo que tenemos que evitar es el acostumbrarnos a conocer de ese tipo de casos y que se vuelvan cifras, como

las que ya tenemos, y que se vuelvan cifras negras y que nos pasemos defendiendo las cifras, más, menos, el decir ‘bajó’ ya es decirle a la ciudadanía ‘existe, pero ya bajó’ entonces creo que el contexto lo estamos perdiendo de cómo debe de ser para erradicar las violaciones a los derechos humanos. Por eso te digo que somos un gobierno reactivo, vamos tapando las cosas conforme van sucediendo en lugar de contextualizar lo que está pasando y nos vamos acostumbrando cada vez más a ver este tipo de asuntos y se nos hace más sencillo, y lo hablan con tanta sencillez, el decir, ‘sí hay secuestro, pero hay poco’, oye pues es muy grave que tú estés aceptando que existe el secuestro, que hay mucha gente que ha sido víctima de esto y que está perdiendo su patrimonio, su familia, su negocio y todo, y que tú digas: ‘sí hay, pero no hay tanto’ entonces con eso quieras calmar o darle un paliativo a la ciudadanía para que no haya una alarma generalizada de algo que es muy grave y que está creciendo. Entonces ha sido un debate más que en materia de derechos humanos, de cifras, de problemáticas a violaciones de derechos humanos. Quién tiene la cifra más baja, ya sea el observatorio ciudadano, o sea la comisión independiente de derechos humanos o sea la Comisión Estatal... la que trae la cifra más baja a esa le damos credibilidad eso es lo que hace el gobierno entonces hay insensibilidad a realmente darle una perspectiva justa de lo que representa una violación a derechos humanos (Benítez Villaseñor, 2015).

Como ejemplo de este debate de cifras en el que llega a incurrir el gobierno del estado está el caso de los feminicidios y violencia de género, tema del que nos ocuparemos a continuación.

8.4.4. Alerta de género

El primero de marzo de 2013, activistas dedicadas a atender la violencia de género, exigieron al gobernador implementar una alerta, pues en el tiempo de su gestión ya existían 27 casos:

Hablamos de la cuestión del feminicidio, llevamos siete feminicidios en lo que va del año, 27 en la Administración del Gobierno actual sin que podamos nosotras vislumbrar alguna política pública o por lo menos un esbozo de que quieran trabajar en alguna campaña para evitar pues cualquier acto de violencia contra las mujeres (González, 1 de marzo, 2013).

Ante este llamado el gobernador aseguró que los casos de homicidios de mujeres que habían ocurrido en su administración no eran todos feminicidios, pues en su caso también habría que hablar de “hombricidios”. Así lo declaró a medios de comunicación en el marco del Día Internacional de la Mujer.

Yo voy a decirles con toda precisión que quienes están planteando, y respeto el derecho de quienes puedan decir, pero les pido a quienes afirman que hay feminicidios que sepan distinguir entre el homicidio de mujeres y el delito de feminicidio. Yo les pido más responsabilidad a esas organizaciones que contabilizan como si fueran feminicidios a todos los casos de mujeres, tenemos que atender y distinguir que feminicidio es un crimen de odio y hay que distinguirlo del homicidio como un asunto general, porque entonces tendríamos hombricidios y hay que distinguir cuáles son los hombricidios (González, 8 de marzo, 2013).

Concluyendo con “no voy a discutir las cifras, les pido seriedad a las organizaciones que deciden y contabilizan feminicidio a toda mujer que pierde la vida” (González, 8 de marzo, 2013). Ante lo que la presidenta de la CDH Morelos narra:

En ese contexto él [el gobernador del estado] todo el tiempo decía que toda mujer que aparecía muerta tenía que vínculos con la delincuencia, y nos quitaba esa posibilidad de que se pudiera contextualizar como un feminicidio, un caso de violencia de género. Entonces sí era muy complicado porque la procuraduría [general de justicia del estado] todos los manda al área de diversos, asuntos diversos de homicidios, y no lo ponían en la fiscalía de los feminicidios. Cuando nosotros empezamos a revisar, carpeta por carpeta, ahí pudimos determinar cuáles sí eran feminicidios y cuáles no, y poder hacer nuestra propia estadística, que es la que dimos a conocer, por la cual se eleva la alerta de género. Y tan es así que federalmente, porque se hace ante la SEGOB, le mandan 15 recomendaciones al gobernador para cumplir en materia de la alerta de género. Entonces sustentan que realmente hay una problemática grave en el estado con relación a violencia hacia la mujer (Benítez Villaseñor, 2015).

Finalmente, el 10 de agosto del 2015 la Secretaría de Gobernación emitió la alerta de violencia de género (AVG) en ocho municipios del estado de Morelos.

Con respecto a las recomendaciones que han sido aceptadas, pero que aún están en trámite, la presidenta comenta que en general el gobernador trabaja bajo el esquema de aceptar la recomendación e ir dando paliativos para que puedan argumentar que están avanzando en el tratamiento de las recomendaciones, pero lo que hay de fondo es un distanciamiento con las exigencias de la ciudadanía y una complicidad entre la misma gente del gobierno, ya que al no resolver los problemas de fondo y aplicar sanciones que no son acordes a la violación cometida, dejan a los ciudadanos sin elementos para poder acudir a otra instancia en búsqueda de una sanción acorde.

Tenemos muy buen ‘rating’, malamente, de aceptaciones, pero en su forma de cumplimiento ha cambiado y estamos más inconformes en su forma de cumplimiento que no aceptarnos una recomendación. A veces preferimos que no nos acepten una recomendación y que se impugne por parte del quejoso que sea la nacional [CNDH] quien exija ese cumplimiento a que nos las acepten y parcialmente la cumplan y ya no tenga el quejoso esa posibilidad, porque un procedimiento administrativo a cualquier servidor público no se le puede hacer dos veces, y si a ti te sancionan con un regaño o un apercibimiento de una situación grave, ya le quitaste la posibilidad al quejoso de acudir a cualquier otra instancia y que verdaderamente sea acorde la sanción. El problema es la forma en que cada gobierno cumple realmente las recomendaciones, y esta [administración de gobierno] es la que más nos ha dolido la forma en la que evaden la responsabilidad en materia de derechos humanos. Cumplen porque dicen ‘yo ya le hice un apercibimiento y no lo va a volver a hacer’ ¡sí! pero dejaste sin trabajo a una persona que torturaste porque duró seis meses hospitalizado, porque perdió a su familia... eso no es una congruente sanción con los actos violatorios que tú cometiste. Es ir peloteando el problema, la forma es el problema que nos ha afectado (Benítez Villaseñor, 2015).

Lo dicho por la presidenta se confirma con las cifras de la causa más recurrente por la que se hacen llegar recomendaciones al ejecutivo local, que tienen que ver con la dilación de la justicia. Analizando con las categorías propuestas, control de límites y limitación del pluralismo, se puede decir que el gobernador sigue la misma lógica del control de límites ante la institución protectora de los derechos humanos como ante las manifestaciones ciudadanas y las protestas organizadas por los líderes sociales. La lógica se observa claramente con el primer posicionamiento del gobernador ante la exigencia de activistas y la misma CDH-Morelos de elevar la alerta de género. Un posicionamiento que buscaba “estabilizar”, por no decir tapar el sol con un dedo, el clima social, pero que en el largo plazo tuvo que aceptar la alerta de género que levantó la Secretaría de Gobernación. Este tipo de posicionamientos que buscan evitar la creación de una percepción ciudadana de problemas sociales, no fue exclusiva del caso de la violencia de género, sino que la misma presidenta de la CDH-Morelos identifica como una forma de estrategia para ir dando paliativos a la problemática y esperar a que los problemas se olviden de la memoria de los ciudadanos. Y queda más claro aun cuando comentó que el “aparato político está puesto para acallar” las demandas ciudadanas y que “no represente una problemática social”, manteniendo las demandas sociales en el ámbito local.

En cuanto a la limitación del pluralismo podemos observar, en el caso de la alerta de género, cómo el gobernador buscó infructuosamente demeritar la estadística presentada por la

CDH-Morelos, a pesar de que el documento debe estar fundado y motivado en acuerdos, pactos y tratados nacionales e internacionales. Además de este caso encontramos las 27 recomendaciones que no aceptó el gobernador, así como las 62 recomendaciones que están en trámite desde el año 2012 y que a la fecha no han sido resueltas.

Hemos llegado al final de esta sección de la garantía del orden público, con todo lo expuesto estamos en condición de hacer un diagnóstico sobre el actuar del Ejecutivo local y qué tipo de gobernabilidad es la que se observa. La gobernabilidad con la que se desarrolla el ejecutivo local es una gobernabilidad autoritaria, esto lo podemos afirmar si observamos los insumos que se utilizan para cada uno de los elementos que componen la gobernabilidad, a la luz de lo presentado en esta sección.

8.5. Consideraciones finales

Al principio de expusimos que las categorías de análisis que servirían para analizar la problemática social del estado de Morelos eran la limitación del pluralismo y el control de límites. Hemos expuesto como es la relación del ejecutivo local frente diferentes formas de manifestaciones sociales, llámense movimientos sociales, líderes sociales o instituciones, ante las cuales hemos podido ver que para cada una de estas formas pone en evidencia la existencia de gobernabilidad autoritaria. Para exponer esta conclusión véase el siguiente cuadro en donde se sintetiza la existencia, o no, de elementos que prueben el uso de ambas categorías para lograr una “gobernabilidad”.

CUADRO 17
Problemática social vs categorías de análisis

Problemática social de Morelos		
Demandas/medios de participación social	Limitación del pluralismo	Control de límites
Marchas contra la inseguridad	Sí existen elementos	Sí existen elementos
Líderes Sociales	“	“
Instituciones	“	“

Fuente: Elaboración propia.

Con ayuda del cuadro anterior se puede observar que para los tres tipos de demandas/medios de participación social, el gobernador ha utilizado mecanismos que buscan limitar el pluralismo, así como estrategias de control de límites.

En lo que va de la actual administración del ejecutivo local, el tema la inseguridad ha sido recurrente, al grado de que en el estado se han realizado 15 marchas al respecto. Estas marchas han sido organizadas por diferentes actores, no se puede atribuir la organización a un actor, o grupos sociales, pues cada marcha ha tenido una motivación específica. Han realizado marchas familiares y víctimas de la inseguridad, también transportistas, sociedad civil, doctores, enfermeras, ganaderos, abogados, la comunidad universitaria, etc.

Ante estas marchas el gobierno del estado ha querido limitar el pluralismo al manejar un discurso ambiguo, en un primer momento se pronunció a favor de las marchas y las demandas ciudadanas justas, en un segundo momento cuestionó los motivos, demeritando las demandas sociales e incluso llegando a descalificar los motivos. Además, el gobierno fue acusado de intentar boicotear estas manifestaciones, como ejemplos señalamos el caso de la primera marcha del silencio en junio de 2013, así como la marcha organizada por el rector de la UAEM para la exigencia de seguridad ante el homicidio del Dr. Chao y, finalmente, el caso que señaló el Obispo de Cuernavaca el 20 de mayo de 2015.

En cuanto al control de límites, expusimos casos y notas de medios nacionales, en las que el gobernador del estado, a lo largo de sus primeros tres años de administración, ha buscado difundir la “versión oficial” de las problemáticas sociales. Como evidencia recordemos *tweet* publicado el día 25 de julio del 2012, donde el gobernador se autoimpone un plazo de 18 meses para recuperar la seguridad en Morelos y, posteriormente, con la nota del 28 de octubre del 2013, se desdice de resolver el problema de la inseguridad y replantea su compromiso al decir que en 18 meses se tendría apenas la estrategia para recuperar la seguridad.

Se ha llegado al punto de señalar que los hechos de seguridad que se presentan siguen una lógica de boicot al declarar que son “actos de sabotaje a la seguridad y a la gestión de Graco Ramírez, como el segundo asalto a un restaurante” (González, 2014). Aunado a esto existieron posicionamientos, a lo largo de 2014, que señalaban las omisiones de las administraciones anteriores como la causa del problema de seguridad.²¹ Se hace evidente una

²¹ Véase “*Marca Graco Ramírez diferencia con Carrillo [Olea]*”, 13 de noviembre de 2012; “*Se nos disparó el secuestro*”, 21 de junio de 2013; “*Acusa Graco omisiones del pasado*”, 17 de febrero de 2014; “*‘Yo doy la cara’, dice el gobernador*”, 10 de marzo de 2014; “*No hay crisis de ingobernabilidad.- Graco*”, 25 de marzo de 2014; “*Señala Graco fallas de sus antecesores*”, 2 de octubre de 2014.

estrategia de control de límites al observar que entre estas declaraciones existen posicionamientos que hablan de la reducción de delitos a través de comunicados oficiales.²²

Por otra parte, frente a líderes sociales el gobernador ha seguido el mismo curso de acción, como en el caso del rector de la UAEM. En un primer momento intentó limitar la marcha organizada por el rector, pese a esto, el acto se realizó y el rector convocó al ejecutivo local a los “Diálogos en la Universidad” en donde estarían presentes diversos representantes y líderes sociales. El gobernador no atendió a esta convocatoria, al contrario, realizó una agenda alterna para el evento denominado “Diálogos por Morelos”, el cual se realizó fuera de la universidad y, en palabras del subdirector de *La Jornada Morelos*, fue un evento que tenía como objetivo desactivar el evento organizado por el rector en la universidad.

La realización de un evento alternativo al propuesto por el rector es un ejemplo del control de límites, ya que se puede observar el mismo doble discurso que se observó en las marchas por la seguridad. En principio el gobernador no ofreció una respuesta a la invitación hecha por el rector de la UAEM cuando empezaba a escalar el tema en los medios de comunicación, posteriormente fijó postura y habló de la creación de una agenda conjunta. Llegado el día de los diálogos en la universidad y cuando su ausencia empezó a “sonar” en los medios, el gobernador anunció la realización de un evento similar, pero en sus términos y “bajo el slogan” de un gobierno que sabe escuchar.

En síntesis, podemos observar que aun ante demandas hechas por líderes sociales, el gobernador cuestiona sus demandas y motivaciones, y desestima su participación al punto de crear agendas alternas con el objetivo de mantener, a ojos de la prensa nacional, las demandas y conflictos sociales en el plano de lo local.

Finalmente para exponer la relación que mantiene con las instituciones que representan demandas sociales, expusimos el caso de la CDH-Morelos. El gobernador también cuestionó la labor de dicha institución, aun cuando las recomendaciones que se emitieron al ejecutivo estaban debidamente fundadas y motivadas en leyes, tratados, convenciones nacionales e internacionales. Se pudo identificar una lógica de dilación en la forma de atender las recomenda-

²² Véase “*Estamos corrigiendo estrategia*”, 19 de febrero de 2013; “*Defiende Graco resultados contra crimen*”, 24 de junio de 2013; “*Presume labor Graco en Gubernatura*”, 28 de octubre de 2013; “*Presume Mandatario confianza ciudadana*”, 12 de noviembre de 2013; “*Bajamos secuestros, dice Graco Ramírez*”, 28 de marzo de 2014; “*Reporta Morelos baja en delitos*”, 31 de marzo de 2014; “*Estoy trabajando y hay resultados.- Graco*”, 2 de abril de 2014; “*Destacan en Morelos reducción de delitos*”, 30 de octubre de 2014; “*Baja secuestro 77% en Morelos.- Sales*”, 9 de abril de 2015.

ciones recibidas y la forma en que se resuelven, ya que dejan en un estado de indefensión a los quejosos, al negar la oportunidad de buscar una sanción justa frente a las violaciones de derechos humanos cometidas por funcionarios públicos adscritos al ejecutivo local.

También se observa una estrategia de control de límites, como en el caso de la alerta de género emitida por la Secretaría de Gobernación. En un inicio el ejecutivo estatal intentó demeritar la demanda de las activistas en defensa de los derechos de las mujeres, pero posteriormente sus demandas se confirmaron con los datos de la evaluación realizada por la CDH-Morelos, dando como resultado la alerta de género y 15 recomendaciones para cumplir en materia de violencia de género.

Cuestiona Graco feminicidios en Morelos

Héctor Raúl González / Corresponsal

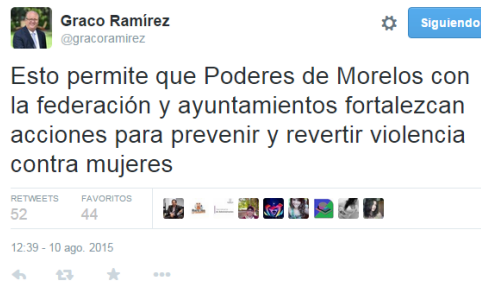
Cuernavaca (08-marzo-2013).- Los más de 30 asesinatos de mujeres cometidos durante su Administración no son todos feminicidios, porque si así fuera se tendría que hablar también de "homicidios", expresó el Gobernador Graco Ramírez en el marco del Día Internacional de la Mujer.

"Yo voy a decirles con toda precisión que quienes están planteando, y respeto el derecho de quienes puedan decir, pero les pido a quienes afirman que hay feminicidios que sepan distinguir entre el homicidio de mujeres y el delito de feminicidio.

"Yo les pido más responsabilidad a esas organizaciones que contabilizan como si fueran feminicidios a todos los casos de mujeres, tenemos que atender y distinguir que feminicidio es un crimen de odio y hay que distinguirlo del homicidio como un asunto general, porque entonces tendríamos homicidios y hay que distinguir cuáles son los homicidios", dijo Graco Ramírez a reporteros.

Y es que organizaciones de mujeres activistas, defensoras de derechos humanos, han exigido al Gobierno estatal que active la llamada Alerta de Género para garantizar la seguridad e integridad de las féminas del Estado.

Fuente: González, 1 de julio, 2013.



Fuente: Cuenta oficial de *Twitter* del gobernador del estado.

Además de las categorías propuestas para el presente análisis, se encontraron elementos que nos permiten hablar de la persistencia de viejas formas autoritarias del ejercicio del poder, así como nuevas formas. La persistencia de las viejas formas se muestra en la rela-

ción instrumental que existe entre los medios de comunicación local y el ejecutivo, en donde el gobierno firma convenios de publicidad con los medios de comunicación, pagados por el erario público que incluso llegan a parecer “embute”. Esta práctica se ve reforzada con el mal trato que se les da a los periodistas y se acentúa si se compara con el privilegio que da el actual gobernador a los medios de comunicación nacionales.

En cuanto a las nuevas formas del ejercicio autoritario del poder hay que mencionar el no otorgamiento de recursos públicos asignados a instituciones específicas, como es el caso de la universidad, como forma de coacción frente a un actuar “mal visto” por el gobierno del estado.

Con estos elementos podemos decir que el tipo de gobernabilidad que se mantiene en el estado de Morelos, bajo la administración 2012-2018, es de corte autoritario. En lo relacionado a las demandas sociales se tiende a privilegiar la coerción sobre el consenso, y se privilegia el mantener la problemáticas sociales confinadas de los medios nacionales. Cuando alguna problemática llega al plano nacional, se observan estrategias de control mediático para que las acciones implementadas se perciban como democráticas, aun cuando antes existieron pronunciamientos en donde el gobernador mismo, o a través del secretario de gobierno, demeritan los reclamos sociales.

CONCLUSIONES

Esta investigación partió del supuesto de que el avance democrático, observado a nivel nacional, no se ve reflejado en términos del ejercicio del poder. Esto se hace patente, e incluso se agudiza, cuando observamos el ejercicio del poder por parte de los gobernadores a nivel subnacional. Para estudiar este supuesto se utilizaron los conceptos de gobernabilidad y autoritarismo, que fueron aplicados al estudio de caso del estado de Morelos.

El origen del concepto “governabilidad de las democracias” o gobernabilidad democrática, surgió para explicar la relación entre los gobernantes y sus gobernados. Así el concepto de gobernabilidad tiene dos funciones. En primer término, se trata de un concepto que denota/describe la capacidad de un gobierno para atender las demandas sociales con eficiencia y legitimidad, procurando la estabilidad. La segunda función es persuasiva/normativa, sobre la lógica y los insumos de los que se sirve un gobierno para atender las demandas sociales. Para el desarrollo y cumplimiento de ambas funciones, un gobierno debe allegarse de insumos democráticos como el consenso, leyes fijas, juicios rectos, ejecución las leyes y una constitución política con capacidad de no corromperse.

Al cumplir con las dos funciones de la gobernabilidad, a través de insumos democráticos, un gobierno logrará una adecuada gobernabilidad, involucrando tanto a las élites dirigentes, a los grupos sociales, así como amplios sectores ciudadanos que generaran una serie de acuerdos básicos, de carácter institucional, previsible y generalmente aceptados. Esta es la forma en que un gobierno logra generar paradigmas de gobernabilidad democrática.

A pesar de que el concepto de gobernabilidad surgió para explicar la relación entre los gobernantes y los gobernados de los países democráticos, no es exclusiva de éstos, ya que “governabilidad” y “democracia” representan lógicas diferentes. Mientras la gobernabilidad representa la lógica del poder, la democracia se inscribe en la lógica de igualdad política. De esta manera puede entenderse que los gobernantes sigan la lógica del poder para atender las demandas sociales, mientras que éstas siguen la lógica de la igualdad política.

Ante esta situación, hemos propuesto la existencia de una gobernabilidad autoritaria, la cual cumple –al igual que la gobernabilidad democrática– dos funciones, una función denotativa/descriptiva, es decir, que se compone de los tres elementos de la gobernabilidad de-

mocrática –eficiencia, legitimidad y estabilidad–, pero difiere en cuanto a los insumos de la función prescriptiva/normativa, pues se sirve de insumos propios del autoritarismo, como la coerción, la incertidumbre legal y una constitución cambiante. Así, los elementos principales que describen al autoritarismo son la limitación del pluralismo y la poca movilización intensa o vasta.

Un gobernante que cae en el supuesto de cumplir con la parte denotativa/descriptiva de la gobernabilidad, a través de insumos autoritarios, más que generar paradigmas de gobernabilidad buscará mantenerla al mínimo posible para poder hablar de su existencia, pero disfrazada de democrática, dando prioridad a la eficiencia para la búsqueda de una solución, sin preocuparse por los resultados de que irá acompañada dicha solución.

Así mismo, expusimos el proceso de liberalización hacia la democracia en México, que inició el ejecutivo federal a partir de 1977, al reconocer la pluralidad de voces existentes en el régimen político mexicano y otorgarles un espacio dentro del mismo. Un proceso de liberalización tutelado solamente en el sentido de una democracia electoral, que partió de un sistema político presidencialista, en el que las dos piezas claves eran el partido hegemónico y, por supuesto, el presidente de la república. Este último concentraba un amplio cúmulo de facultades, tanto constitucionales como meta-constitucionales, que lo convertían en el “gran legislador”, el “gran elector” y el “gran dispensador” de favores. El partido hegemónico, así como los gobernadores de los estados, eran los medios por los cuales el presidente adquiría tales calificativos. En tiempos del sistema presidencial hegemónico los gobernadores eran designados por el presidente, una de sus facultades meta-constitucionales, y formaban parte de la gran maquinaria que representaba el estado.

A nivel subnacional, las reformas políticas se iban replicando, pero su difusión no representó, en todos los casos, un avance democrático similar al que se vivió a nivel nacional. El efecto del conjunto de reformas políticas, a nivel nacional, se vio reflejado en una participación más activa de los partidos políticos de oposición. Entonces comenzó a especularse que el signo inequívoco de la caída del régimen autoritario sería la salida del PRI de Los Pinos. En el año 2000, ocurrió lo impensable, se dio la alternancia en el poder ejecutivo federal, lo cual acrecentó las expectativas de la llegada de la democracia a México y de una nueva forma de ejercer el poder. Existen entidades donde también se ha vivido la alternancia en el ejecutivo estatal, aunque no en todas ha ocurrido así. Esto fue el resultado del proceso

de liberalización democrática nacional, difundido a nivel subnacional. Por esta razón decidimos estudiar el caso de una entidad subnacional que tuviera un avance democrático —el estado de Morelos—, donde el proceso de liberalización junto con la vida política local muestran indicios de que la entidad vive en un sistema político democrático. Luego de concretar nuestro estudio de caso, se pueden señalar los siguientes puntos: 1) Morelos es uno de los dos estados donde se han vivido un par de alternancias en el poder; 2) Existe un tripartidismo competitivo, al igual que a nivel nacional; 3) Hay un pluripartidismo representado en el congreso del estado; 4) La oposición es activa y tiene capacidad de organización para exigir el cumplimiento de las responsabilidades de los gobernantes y, 5) Existe una sociedad consiente de la importancia de ejercer el derecho al voto, haciendo de éste un instrumento para castigar o generar contrapesos en entre el poder ejecutivo y el poder legislativo local.

El estado de Morelos fue un buen parámetro para poner a prueba si el avance democrático, en el plano electoral, iba a la par con un ejercicio democrático del poder por parte de los gobernadores, o si por el contrario, se podía identificar la persistencia de rasgos autoritarios, a partir de la gobernabilidad y el autoritarismo. Para lograr el objetivo de la investigación se utilizaron dos elementos de la agenda para la gobernabilidad democrática: el fortalecimiento de las instituciones del liderazgo político y la garantía del orden público, contrastando las acciones del ejecutivo local ante ambos elementos. Se desprende de lo estudiado que el actuar del gobernador sigue una lógica de eficacia/eficiencia, pero a través de insumos no democráticos.

En cuanto al punto del fortalecimiento de las instituciones del liderazgo político, en específico el congreso del estado local, se constató que el gobernador aparece como altamente eficiente, al tener más del 75% de sus iniciativas aprobadas con no menos de 23 de 30 votos. Esto cobra relevancia cuando se observa que la productividad promedio de cualquier partido político ha sido de entre 12% y 25%. Esta asimetría en la vida interna del congreso local orientó la investigación a las condiciones en que habían sido aprobadas las iniciativas del gobernador, con especial interés en las iniciativas preferentes. Los resultados de las indagaciones muestran que el proceso legislativo seguido por estas iniciativas fue el proceso más corto que existe en el marco legal, es decir, se evadieron cinco procesos democráticos, entre los que se cuentan el debate parlamentario en el pleno del congreso y la facultad del ejecutivo para hacer observaciones a una acción del legislativo local.

Los resultados de la investigación, para el fortalecimiento de las instituciones del liderazgo político, dieron claros indicios de que la gobernabilidad observada iba en sentido opuesto, evidenciando un aletargamiento de las instituciones del liderazgo político, con un poder legislativo que desdibujado frente a las facultades del ejecutivo. En términos de la eficiencia, ésta sólo queda insinuada al observar que en el congreso del estado un diputado prefiera (por irresponsabilidad, por prebendas o algún otro incentivo) ausentarse en una votación, en lugar de votar en contra o abstenerse. Por otra parte, la existencia de una votación sistémica, en sentido aprobatoria, por parte de poco más de la mitad de los diputados, nos habla de una concentración del poder en la figura del gobernador, hecho que cuestiona directamente la legitimidad del proceso.

De hecho, no se puede afirmar que las iniciativas del gobernador carezcan de legalidad, ya que todas cumplieron con el proceso legislativo, además de haber sido aprobadas con al menos dos votos más de los necesarios estipulados en el marco normativo. Lo que pone en duda su legitimidad es la no correspondencia entre la productividad del legislativo, en su vida interna, con la productividad legislativa observada ante el ejecutivo local. Esto nos habla de la existencia de mecanismos alternos al proceso legislativo, de los cuales se sirve el gobernador para lograr su nivel de productividad. Esta afirmación se refuerza con el análisis hecho al desarrollo de las sesiones en donde fueron aprobadas las iniciativas del gobernador, en las cuales no se presentaba debate alguno en el pleno del congreso, así como ningún voto en contra.

Estos hechos hacen evidente que la “estabilidad” entre el ejecutivo y el legislativo local es artificial. Con lo que podemos afirmar que este punto de la gobernabilidad, el fortalecimiento de las instituciones del liderazgo político, ha sido sustituido por un aletargamiento de dichas instituciones, al hacer uso de insumos no democráticos para lograr la “eficiencia”, la “legitimidad” y la “estabilidad”, es decir, estamos ante un caso de gobernabilidad autoritaria. Una vez hecho el análisis de la relación que guarda el ejecutivo local con el legislativo local, se procedió al análisis de cómo garantiza el gobernador el orden público del estado frente a las demandas sociales.

En cuanto a la garantía del orden público, para identificar el tipo de insumos de los que se sirve el ejecutivo del estado, utilizamos las categorías de análisis “limitación del pluralismo” y “control de límites”. La “limitación del pluralismo” nos sirvió para identificar

aquellos casos en donde el ejecutivo muestra la intensión –implícita o explícita–, de limitar el pluralismo de las demandas sociales, pues recordemos que uno de los elementos que caracteriza a los regímenes autoritarios es precisamente la limitación del pluralismo. El “control de límites” nos sirve para identificar aquellas situaciones en donde el ejecutivo hace uso de los medios de comunicación nacionales para mantener en el nivel local las demandas sociales, evitando amenazas externas y ofreciendo la apariencia de mantener la “governabilidad” en el estado. Al identificar la presencia de ambas categorías frente a las demandas sociales, estuvimos en condiciones de afirmar si el ejercicio del poder por parte del ejecutivo se orientaba hacia una gobernabilidad autoritaria.

Estas categorías de análisis fueron empleadas para analizar las demandas sociales en tres ámbitos distintos: las marchas contra la inseguridad, las demandas realizadas por líderes sociales y las recomendaciones hechas por la Comisión de Derechos Humanos de Morelos (CDH-Morelos). En los tres escenarios encontramos que el curso de acción del ejecutivo local obedece una lógica de la limitación del pluralismo, así como una estrategia de control de límites.

Para el caso de las marchas contra la inseguridad, el gobierno del estado ha querido limitar el pluralismo al manejar un discurso ambiguo, pues comenzó por pronunciarse a favor de las marchas y las demandas ciudadanas justas, y culminó demeritando las demandas sociales e incluso descalificando sus motivos, siendo acusado, además, de intentar boicotear estas manifestaciones. El gobernador también utilizó la estrategia del control de límites, al hacer posicionamientos en medios nacionales, aludiendo a interés políticos particulares como el móvil oculto detrás de las marchas.

Para el caso de líderes sociales, como lo es el rector de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), el actuar del gobernador fue similar. En cuanto a la limitación del pluralismo, los “Diálogos por Morelos” fueron la estrategia utilizada por ejecutivo con la intensión de desactivar otro evento, sobre la misma problemática, organizado en la UAEM por el rector. Es decir, busco que el evento con mayor “credibilidad” fuera el organizado por el gobierno y no el de la universidad. Para lograr esto, se hizo uso del control de límites para posicionar el evento del gobernador y su versión de lo que ocurría en el estado en materia de seguridad pública. Se pudo observar el mismo discurso ambiguo que se observó en las marchas por la seguridad, primeramente el gobernador no ofreció una respuesta

a la invitación hecha por el rector de la UAEM cuando empezaba a escalar el tema en los medios de comunicación. Posteriormente el ejecutivo fijó su postura y habló de la creación de una agenda conjunta. Llegado el día de los “Diálogos en el Universidad” y cuando su ausencia empezó a “sonar” en los medios de comunicación, el gobernador anunció la realización de un evento similar, pero en sus términos y bajo el slogan de que se trataba de un gobierno que “sabe escuchar”.

Finalmente, no existe diferencia de trato en la relación entre el ejecutivo del estado y las instituciones que representan demandas sociales, como es el caso de la CDH-Morelos. El gobernador también utilizó un doble discurso, cuestionando la labor de dicha institución, aun cuando sus recomendaciones estaban debidamente fundadas y motivadas en leyes, tratados, y convenciones nacionales e internacionales. Las estrategias de control de límites pueden ilustrarse con la actitud del gobernador hacia la alerta de género en el estado. Al inicio, y ante medios nacionales, el ejecutivo desestimó el llamado que le había hecho la CDH-Morelos para decretar la alerta de género. Dos años después, se vio forzado a levantar esta alerta de género ante los resultados del estudio de los derechos humanos de las mujeres en el estado, realizado por la Secretaria de Gobernación, ante lo que el ejecutivo local intentó posicionar el discurso como un hecho que permitía a los “poderes del estado [junto] con la federación y ayuntamientos” fortalecer “las acciones para prevenir y revertir [la] violencia de género contra las mujeres”.

Después del análisis de estos tres casos, podemos afirmar que la gobernabilidad observada en el estado de Morelos es de corte autoritario, porque si bien el ejecutivo da vistos de una aparente “eficiencia”, la legitimidad y la estabilidad de su actuar es puesta en duda por el uso de insumos autoritarios, como la coerción, la incertidumbre legal, juicios diferidos y la discrecionalidad de la aplicación de la ley, así como un estado de derecho endeble.

Con esta investigación podemos concluir que el ejercicio del poder, en particular en el caso del estado de Morelos, no va a la par con los avances democráticos logrados en el plano electoral. Sigue pendiente que los avances democráticos se reflejen en el desarrollo de actitudes democráticas en el ejercicio del poder. Ahora estamos en condiciones de identificar los rasgos autoritarios del ejercicio del poder dentro de un régimen democrático, estos rasgos son:

1. Una gobernabilidad autoritaria, es decir, el actuar del gobierno busca cumplir con uno sólo de los elementos de la función denotativa/descriptiva de la gobernabilidad, la eficiencia, dejando de lado la legitimidad y la estabilidad. Esto lo logra a través de insumos autoritarios como:

- a. La coerción para lograr la “eficiencia”.
- b. La incertidumbre legal para aparentar ser un legítimo y “buen gobierno”.
- c. Un Estado de Derecho endeble ante el cual los ciudadanos no sienten confianza en apegarse.

2. Deja completamente de lado la función persuasiva/normativa de la gobernabilidad democrática, como la razón de Estado, la tradición del buen gobierno, así como la estabilidad, que se logran a partir de insumos democráticos como son:

- a. El consenso como medio para lograr la eficiencia ante las demandas sociales.
- b. Leyes fijas y juicios rectos para lograr un Buen Gobierno ante la ciudadanía.
- c. Un Estado de Derecho sólido ante el cual puedan acudir los ciudadanos.

3. Hace uso de estrategias de corte autoritario para limitar el pluralismo, así como estrategias de control de límites, para evitar que los problemas sociales capten la atención nacional y se queden en el plano de lo local.

4. Se identificó la persistencia de viejas prácticas autoritarias en el ejercicio del poder como son:

- a. La relación instrumental que existe entre los medios de comunicación local y el ejecutivo, en donde el gobierno firma convenios de publicidad con los medios de comunicación, pagados por el erario público que incluso llegan a parecer “embutes”.

5. También se identificaron nuevas formas del ejercicio autoritario del poder, como son:

- a. El no otorgamiento de recursos públicos asignados a instituciones específicas como forma de coacción frente a un actuar “mal visto” por el gobierno del estado.

6. Después de realizar esta investigación también se concluyó la necesidad de un mayor desarrollo del concepto de “gobernabilidad autoritaria”. Esto a través del análisis de los otros tres elementos de la agenda para la gobernabilidad democrática: 1. La redefinición del esquema de relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil 2. La revigorización de los partidos políticos y 3. La refuncionalización de los mecanismos de representación. Esto para que el concepto de gobernabilidad autoritaria pueda unirse a las teorías existentes sobre

autoritarismo subnacional, que sirven para entender la dinámica política a nivel subnacional, que es en donde se conforma un régimen diferente a lo que se observa a nivel nacional y donde perduran y se reproducen esquemas autoritarios. De la conclusión anterior se desprende que también se hace necesario poner a prueba el concepto “governabilidad autoritaria” aplicándolo a otros estados de la república, lo cual servirá para ampliar el registro de los rasgos autoritarios del ejercicio del poder a nivel subnacional, que exceden los límites de la presente investigación.

BIBLIOGRAFÍA

Alcántara, M.

(1994). "De la gobernabilidad". *Revista América Latina Hoy*, 7-13.

Alvarado, Arturo.

(1996). *Los gobernadores y el federalismo mexicano*. Revista mexicana de sociología, págs. 39-71.

Arbos, X. & Giner, S.

(1993). *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo XXI.

Aristóteles.

(2005). *Política*. Madrid: Istmo.

Aziz Nassif, Alberto.

(2009). El desencando de una democracia incipiente. [aut. libro] Octavio Rodríguez Araujo. *México ¿un nuevo régimen político?* México : Siglo XXI, 2009, págs. 9-62.

Benítez Villaseñor, L.

(7 de Julio de 2015). Las Recomendaciones de la CDH Morelos al Gobernador del Estado. (O. D. Hernández González, Entrevistador)

Berlanga Santos, Jose Luis.

(2010). Democracia. [aut. libro] Eduardo Villareal Cantú y Victor Hugo Martínez González. *(Pre)Textos para el análisis político*. México : FLACSO México, 2010, págs. 125-158.

Bobbio, N.

(1991). *Liberalismo y democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, N., Matteucci, N., & Pasquino, G.

(1997). *Diccionario de política*. México: Siglo XXI.

Bourricaud, F.

(1992). Governance at the center and at the periphery. En Albala-Bertrand, L. *Democratic culture and Governance* (págs. 35-49). Gaithersburg: UNESCO/Hispanamerica.

Brito Vázquez, J. L.

(10 de Julio de 2015). Problemática Social del Estado de Morelos desde los Medios Impresos. (O. D. Hernández González, Entrevistador)

(27 de Julio de 2015). Suspende gobierno recursos a la UAEM. *La Jornada Morelos*.

Buchanan, J.M. & Wagner, R.E.

(1983). *Déficit del sector público y democracia*. Madrid: Rialp.

Camou, A.

(2012). *Gobernabilidad y democracia*. México: Instituto Federal Electoral.

Carbajal Aguilar, Hugo.

(1998). Intervención en tribuna. *Semanario de los debates del H. Congreso del Estado de Morelos*. Cuernavaca, Morelos, México : Congreso del Estado de Morelos, 17 y 19 de febrero de 1998.

Carpizo, Jorge.

(2006). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI.

Carrillo Olea, Jorge.

(2008). *Construcción*. [entrev.] Oscar Sergio Hernández Benítez. 28 de Enero de 2008.

Colomer, J.

(1999). Los autoritarismos. En M. Caminal Badia, *Manual de Ciencia Política* (págs. 525-540). Madrid: Tecnos.

Comandancia Genral del EZLN.

(1993). *Declaración de la Selva Lacandona*. Chiapaz : EZLN, 1993.

Comisión Nacional de Derechos Humanos.

(1998). *Expediente CNDH/121/98/MOR/649*. México D.F. : CNDH, 1998.

(10 de Junio de 2011). *CNDH*. Obtenido de

http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Decreto_RCDH_10jun11.pdf

Conferencia Nacional de Gobernadores.

(2002). *Declaratoria de la reunión constitutiva de la Conferencia Nacional de Gobernadores*. Cancún : CONAGO, 2002. págs. 1-3.

Congreso de la Unión.

(2008). *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México : Diario Oficial de la Federación, 2008.

Consejería Jurídica.

(2013). *Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos*. Cuernavaca: Poder Ejecutivo.

Contraloría General del Estado.

(1994). *Dictamen sobre la investigación y análisis de los hecho y responsabilidades derivados de la venta de mezcal contaminado con metanol en el municipio de Temixco, Morelos*. Cuernavaca : Dirección General de Fiscalización, 1994.

Coppedge, M.

(2001). Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina. En A. Camou, *Los desafíos de la gobernabilidad* (págs. 212-239). México: Plaza y Valdés.

Crespo, José Antonio.

(1994). *PRI: de la hegemonía revolucionaria a la dominación democrática.*, Política y Gobierno, págs. 47-77.

Crozier, M.J., Huntington, S.J. & Watanuki, J.

(1975). *The Crisis of Democracy*. New York: University Press.

Dahl, Roberth.

(1993). *La poliarquía*. México : Red Editorial Iberoamericana, 1993.

Diario de Morelos.

(1995). *Diario de Morelos*. 24 de Agosto.

(1998). *Diario de Morelos*. 8 de Febrero.

Dillon, Sam y Pyes, Craig.

(1997). Drug Ties Taint 2 Mexican Governors. *The New York Times Company*. [En línea] 23 de Febrero de 1997. [Citado el: 20 de Julio de 2014.]

<http://www.nytimes.com/1997/02/23/world/drug-ties-taint-2-mexican-governors.html>.

Eaton, K.

(2006). Decentralization's Non-democratic Roots: Authoritarianism and Subnational Reform in Latin. *Latin America Politic and Society*, 1-26.

Gervasoni, C.

(2010). A rentier theory of subnational regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces. *World Politics*, 302-340.

Gibson, Edward L.

(2008). *Subnational Authoritarianism and Territorial Politics: Charting the Theoretical Landscape*. Boston: Northwestern University.

(2007).“Control de Límites: Autoritarismo Subnacional en Países Democráticos”,
Desarrollo Económico, págs. 163-191.

Gobierno del Estado de Morelos.

(2014). *Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos*.
Cuernavaca: Periódico Oficial "Tierra y Libertad".

(1993). Reforma Constitucional. *Periódico oficial "Tierra y Libertad"*. 13 de
Octubre de 1993, págs. 1-5.

González, H. R.

(1 de Julio de 2013). Ojalá tuviera una varita mágica.- Graco”. *Reforma*.

(1 de Marzo de 2013). Exigen a Graco alerta por feminicidios. *Reforma*.

(1 de Septiembre de 2013). Exigen en Morelos cesar a Procurador. *Reforma*.

(12 de Mayo de 2014). Pide Graco definir agenda para diálogo. *Reforma*.

(13 de Noviembre de 2012). Marca Graco diferenica con Carrillo. *Reforma*.

(15 de Mayo de 2014). Debaten sobre seguridad sin Graco. *Reforma*.

(17 de Febrero de 2014). Acusa Graco omisiones del pasado. *Reforma*.

(18 de Marzo de 2014). Acusan amenazas por marcha contra Graco. *Reforma*.

(19 de Junio de 2014). Revisan estrategia de seguridad de Graco. *Reforma*.

(19 de Mayo de 2014). Agenda Ramírez Diálogo. *Reforma*.

(2 de Marzo de 2014). Demandan paz en Morelos. *Reforma*.

(2 de Octubre de 2014). Señala Graco fallas de sus antecesores. *Reforma*.

(2 de Septiembre de 2013). Acusa Morelos marcha politizada. *Reforma*.

(20 de Mayo de 2014). Gobierno de Morelos sabe escuchar.- Graco. *Reforma*.

(21 de Julio de 2013). Acusan extorsión a sacerdotes de Morelos. *Reforma*.

(23 de Mayo de 2015). Marchan por la paz en Morelos. *Rerforma*.

(24 de Junio de 2013). Dice Graco respetar marcha antiviolencia. *Reforma*.

(28 de Febrero de 2015). Marchan en Cuernavaca por la paz. *Reforma*.

(30 de Junio de 2013). Urgen con marcha paz en Morelos. *Reforma*.

(31 de Agosto de 2014). Realizan procesión por la paz en Morelos. *Reforma*.

(5 de Mayo de 2014). Convoca UAEM a marcha contra asesinato. *Reforma*.

- (6 de Mayo de 2014). Morelos, Estado fallido.- UAEM. *Reforma*.
- (7 de Mayo de 2014). Exigen seguridad miles en Morelos. *Reforma*.
- (8 de Marzo de 2013). Cuestiona Graco feminicidios en Morelos. *Reforma*.
- (9 de Mayo de 2014). Perciben morelenses un Estado inseguro. *Reforma*.

Habermas, J.

- (1978) *Raison et légitimité :problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé*. París: Payot.

Hernández Benítez, Oscar Sergio.

- (2014). *Alternancia en Morelos: Geopolítica electoral, 1994-2012*. Cuernavaca : Nostromo, 2014.
- (2010). *La consrtucción de la democracia en Morelos: Historiografía de una transición democrática, 1990-2006*. Cuernavaca : Nostromo, 2010.

Hernández Rodríguez, Rogelio.

- (1998). *Presidencialismo y elite en el cambio político de México*, Política y Gobierno, págs. 197-221.

Instituto Estatal Electoral Morelos.

- (11 de Agosto de 2015). *ieemorelos*. Obtenido de <http://www.ieemorelos.org.mx>
- (2003). IFE. [En línea] 1 de Febrero de 2003.
http://normateca.ife.org.mx/normanet/files_otros/COFIPE/cofipe_comentado.pdf.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

- (16 de Febrero de 2012). *Estadísticas por tema*. Obtenido de <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo148&s=est&c=29>
192

Langston, Joy.

- (2009). *Las reformas al Cofipe 2007*, Política y Gobierno, págs. 1-23. Cárdenas, Cuauhtémoc, Clouthier, Manuel J. y Ibarra de Piedra, Rosario. (1988). *Llamado a la legalidad*. La Nación: Organo del Partido Acción Nacional, págs. 22-23.

Linz, J.

(1975). Totalitarian and authoritarian regimes. En F. I. Greenstein, & N. W. Polsby, *Handbook of political science* (págs. 175-411). Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.

Longo, F.

(2010). Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana. *Reforma y Democracia*, 73-102.

López Portillo, José.

(1977). *Reforma política: Gaceta informativa de la CFE*. México : Segob, 1977.

Loret de Mola, Carlos.

(1978). *Confesiones de un gobernador*. México : Editorial Grijalbo, 1978.

Marshall, T.H.

(1985). *Ciudadanía y clase social*. Madrid : Alianza Editorial, 1985.

Merino, Mauricio.

(1994). “¿El conflicto como condición de la democracia?: límites y expectativas de la transición democrática en México”, *Política y Gobierno*, págs. 127-138.

Morlino, L.

(1997). Estabilidad política. En N. Bobbio, N. Matteucci, & G. Pasquino, *Diccionario de política* (págs. 533-541). México: Siglo XXI.

Nohlen, D.

(1996). *Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina*. México: Instituto Federal Electoral (IFE).

North, Douglass C.

(1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*; trad. de Agustín Bárcena-México: FCE, 1993.

O'Connor, J.

(1973). *The fiscal crisis of the State*. New York: St. Martin's Press.

O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe C.

(1991). *Transiciones desde un gobierno autoritario: Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Argentina : Paidós, 1991.

O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe y Whitehead, Laurence.

(1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario. America latina*. México : Paidós, 1988.

O'Donnell, Guillermo.

(2007). *Las crisis perpetuas de la democracia*. Fukuoka : IPSA, 2007, *Journal of Democracy*, págs. 11-20.

Ovilla Mandujano, Manuel.

(2000). *Marco teórico de discusión sobre el sistema político mexicano*. *Revista Crítica Jurídica*, págs. 17-36.

Pasquino, G.

(1997). Gobernabilidad. En N. Bobbio, N. Matteucci, & G. Pasquino, *Diccionario de política* (págs. 703-710). México: Siglo XXI.

Peters, G.

(1987). Gobernability. En Bogdanor *The blackwell encyclopaedia of political institutions* (págs. 256-257). New York: Basil Blackwell.

Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

(1 de Octubre de 2012). *Portal Ciudadano del Gobierno del Estado de Morelos*.

Obtenido de <http://morelos.gob.mx/?q=rinde-protesta-graco-ramirez-como-gobernador-constitucional-del-estado-de-morelos>

(15 de Junio de 2015). *Morelos*. Obtenido de <http://morelos.gob.mx/?q=prensa/nota/busca-graco-ramirez-suficiencia-presupuestal-para-la-uaem>

Ramírez, D.

(12 de Noviembre de 2013). <http://www.imagen.com.mx/>. Obtenido de <http://www.imagen.com.mx/plazo-de-18-meses-es-para-alistar-estrategia-no-para-abatir-inseguridad-graco>

Redacción Quadratín.

(1 de Agosto de 2015). *Quadratin Morelos*. Obtenido de <https://morelos.quadratin.com.mx/Acuerdan-gobierno-y-UAEM-avanzar-construccion-de-torre-de-laboratorio/>

Reforma - Staff.

(10 de Marzo de 2014). "Yo doy la cara", dice el Gobernador. *Reforma*.
(26 de Marzo de 2014). Culpa Graco a antecesores. *Reforma*.

Rivera, S.

(29 de Marzo de 2014). *La Unión de Morelos*. Obtenido de <http://www.launion.com.mx/morelos/sociedad/noticias/51126-nombran-a-javier-sicilia-como-titular-de-la-secretaria-de-extension-de-la-uaem.html>

Sartori, G.

(1991). *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*. México: Alianza Universidad
(1978). *Teoría de la demoracia*. México : Alianza, 1978.

Schmitter, P. C.

(1988). La mediación entre los intereses y la gobernabilidad de los regímenes en Europa Occidental y Estados Unidos en la actualidad. En Berger S. *La organización*

de los grupos de interés en Europa Occidental (págs. 353-402). Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Schmitter, Phillipe y Karl, Terry.

(1991). *What Democracy is... and is not.*, *Journal of Democracy*, págs. 3-16.

Schumpeter, Joseph A.

(1971). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Madrid : Aguilar, 1971.

Sundquist, J.

(1987). Governability. En B.G. Peters, *The Blackwell Encyclopedia of Political Institutions* (págs. 256-257). New York: Basil Blackwell.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

(2000a). *Fallo de la SCJN*. México DF : SCJN, 2000.

(2000b). *Procedencia del arraigo y del juicio político seguido contra el gobernador de Morelos*. México : Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000.

Tomassini, L.

(1993). *Estado, gobernabilidad y desarrollo*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Trilateral, Comisión.

(1982). *La comisión trilateral y la coordinación de políticas del mundo capitalista*. México: CIDE.

Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

(15 de Agosto de 2015a). *Nómina Personal de Base*. Obtenido de http://www.transparenciamorelos.mx/sites/default/files/Autonomos/UAEM/oe1/remuneraciones/Agosto_2015/nominaBA.pdf

(15 de Agosto de 2015b). *Nómina Personal Docente*. Obtenido de http://www.transparenciamorelos.mx/sites/default/files/Autonomos/UAEM/oe1/remuneraciones/Agosto_2015/nominaDO.pdf

(4 de Abril de 2014). *UAEM*. Obtenido de <http://www.uaem.mx/comunicacion-y-medios/comunicacion-universitaria/boletines-y-comunicados/presentan-nuevos-ejes-de-la-secretaria-de-extension-de-la-uaem>

(Julio de 2014). *Informe de matrícula 2013-2014*. Obtenido de UAEM: <http://www.uaem.mx/transparencia/pdf/matricula2013-2014.pdf>

Valora, S.

(8 de Julio de 2015). Problemática Social del Estado de Morelos desde los Medios Audiovisuales. (O. D. Hernández González, Entrevistador)

Villegas, Daniel Cosío.

(1982). *El sistema político mexicano*. México : Joaquín Mortiz, 1982.

Weber, M.

(2012). *Economía y sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica.

Whitehead, Laurence.

(1996). *Una transición difícil de alcanzar: la lenta desaparición del gobierno de partido dominante en México*, Política y Gobierno, págs. 31-59.

(2011). *Democratización: teoría y experiencia*. México : FCE, 2011.

Woldenberg, José.

(2012). *Historia mínima de la transición democrática en México*. México : El Colegio de México, 2012.

XLVI Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Morelos.

(1995). *Dictamen*. Cuernavaca : Congreso del Estado, 1995.