



**Instituto**

**Mora**

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
"DR. JOSÉ MARÍA LUIS MORA".

**DISCURSO POLÍTICO ELECTORAL Y  
POLÍTICAS PÚBLICAS EN ORIZABA,  
1994 - 1997.**

**TESIS**

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
MAESTRO EN ESTUDIOS REGIONALES  
PRESENTA

Francisco Javier Porras Sánchez.

Asesor: Dr. Mario Bassols Ricárdez.

Marzo, 1999.

Esta investigación fue realizada gracias al apoyo del  
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, (CONACYT).



**Sicut liliū inter spinas,  
sic amica mea inter filias.**  
Cant.Canticorum. 2,2.

**Para Mimis y Jesús.**



**Discurso Político electoral y políticas públicas en Orizaba,  
1994 - 1997.**

<b>Contenido</b>	<b>Página</b>
<b>Introducción</b>	
La región de Orizaba - Córdoba en 1994.	i
Orizaba en el trienio 1995 _ 1997.	iii
<b>Capítulo 1.</b>	
<b>Marco teórico: la racionalidad del proyecto de gobierno.</b>	<b>1</b>
<b>1.1 La racionalidad, presupuesto del planteamiento.</b>	<b>1</b>
1.1.1 La decisión racional.	1
1.1.2 Implicaciones del axioma del interés propio.	6
1.1.3 La incertidumbre.	10
1.1.4 Las ideologías partidistas.	12
<b>1.2 Los inconvenientes de la teoría de la decisión racional.</b>	<b>13</b>
1.2.1 Racionalidad económica y racionalidad política.	16
<b>1.3 La racionalidad limitada.</b>	<b>17</b>
1.3.1 La racionalidad imperfecta.	17
1.3.2 El gobierno local.	19
1.3.3 La racionalidad como tipo ideal.	21
<b>1.4 Definiciones de conceptos.</b>	<b>24</b>
1.4.1 El proyecto de gobierno.	24
1.4.2 El discurso político electoral.	26
1.4.3 Las políticas públicas municipales.	28
1.4.4 La planeación y la planificación.	28
1.4.5 La factibilidad del proyecto de gobierno.	29
<b>1.5. Hipótesis.</b>	<b>30</b>
1.5.1 Preguntas principales.	30
1.5.2 Nuestras hipótesis.	30
<b>Capítulo 2.</b>	
<b>Las ofertas de la campaña electoral de noviembre de 1994.</b>	<b>33</b>
<b>2.1 Presupuestos.</b>	<b>33</b>

<b>2.2 El PRI y la elección municipal de 1994.</b>	<b>34</b>
2.2.1 El proceso electoral en Orizaba.	34
2.2.2 El Partido saliente.	40
<b>2.3 Las peticiones ciudadanas.</b>	<b>46</b>
2.3.1 Las necesidades de Orizaba.	46
2.3.2 La recepción de las propuestas de la oposición.	55
<b>2.4 La plataforma del PAN.</b>	<b>58</b>
2.4.1 Generalidades.	58
2.4.2 Las argumentaciones.	61
2.4.3 Las estrategias.	64
<b>2.5 La racionalidad del discurso político.</b>	<b>66</b>
<b>Capítulo 3.</b>	
<b>Las políticas públicas de la administración panista: planeando la ciudad.</b>	<b>70</b>
<b>3.1 La racionalidad en la planeación.</b>	<b>71</b>
<b>3.2 El Plan Municipal de Desarrollo, 1995 - 1997.</b>	<b>74</b>
<b>3.3 Planeando la ciudad.</b>	<b>85</b>
3.3.1 La administración municipal.	85
3.3.2 La promoción económica y turística de la ciudad.	91
3.3.3 La participación ciudadana en el municipio.	95
3.3.4 Los servicios de la ciudad.	97
a) Desarrollo urbano.	98
b) Comercio.	101
c) Limpia pública.	103
d) Agua potable y saneamiento.	104
e) Fomento a la salud.	106
<b>3.4 La planeación y el discurso político.</b>	<b>107</b>
<b>Capítulo 4.</b>	
<b>Orizaba en el trienio 1995 - 1997.</b>	<b>110</b>
<b>4.1 Racionalidad y actos de gobierno.</b>	<b>110</b>
<b>4.2 El funcionamiento del Ayuntamiento de Orizaba.</b>	<b>112</b>
4.2.1 Cómo debería haber funcionado.	112
4.2.2 Cómo funcionaba el Ayuntamiento de Orizaba.	116
<b>4.3 Las obras del trienio.</b>	<b>122</b>
4.3.1 Las políticas administrativas.	122

a) Las acciones de la presidencia.	122
b) Secretaría de la presidencia.	128
c) Tesorería.	128
d) Comunicación social.	134
4.3.2 La promoción de la ciudad.	137
4.3.3 La participación ciudadana.	139
4.3.4 Los servicios de la ciudad.	141
a) Desarrollo urbano.	141
b) Comercio.	143
c) Limpia pública.	146
d) Agua potable.	146
e) Salud y asistencia.	147
<b>4.4 El PMD y los actos de gobierno.</b>	<b>147</b>
<b>Conclusiones.</b>	
<b>Sobre la factibilidad de un proyecto de gobierno</b>	<b>150</b>
a) Sobre el proyecto de gobierno del PAN en Orizaba.	150
b) Sobre las hipótesis.	154
<b>Anexos.</b>	<b>159</b>
<b>Bibliografía.</b>	<b>169</b>

## Introducción.

### La región de Orizaba-Córdoba en 1994.

La región de Orizaba - Córdoba (Veracruz) vivió cambios electorales importantes en las elecciones del 13 de noviembre de 1994<sup>1</sup>.

De los 7 municipios de la región, 5 pasaron a ser gobernados por partidos de oposición, la mayoría por primera vez en su historia (Orizaba, Córdoba, Río Blanco y Fortín fueron ganados por el Partido Acción Nacional – PAN -, Ciudad Mendoza por el Partido de la Revolución Democrática – PRD -, e Ixtaczoquitlán y Nogales quedaron en manos del Partido Revolucionario Institucional – PRI –). Los porcentajes de votos emitidos con los que ganaron tales partidos de oposición fueron variados, sin embargo, todos representan avances muy importantes respecto de la elección anterior (véase cuadro 1).

No obstante estos cambios importantes a nivel municipal, no hubo triunfos opositores en las elecciones estatal y federal en la región. En 1986, 1989, 1992 y 1995 se realizaron elecciones para renovar el Congreso local; en verano de 1994 se efectuaron las *presidenciales* y la elección para diputados federales. En ninguna de estas contiendas la oposición ganó en alguno de los distritos electorales correspondientes a la región Orizaba - Córdoba.

El cambio en las preferencias electorales a nivel municipal es importante. Se dio un incremento relevante de la votación a favor del PAN y PRD, incluso en los dos municipios donde ganó el PRI. Se trata también de un cambio *regional* - no sólo 5 de 7 municipios son gobernados por la oposición, sino que se ganan en la misma elección: el único antecedente de gobierno opositor en la región es Nogales en 1988 con el PPS . En

---

<sup>1</sup> Aquí obviamos una posible discusión en torno a la definición de la región Orizaba - Córdoba. Asumimos que la propuesta de Ángel Bassols (Bassols, 1979) reúne las cualidades necesarias para describir el carácter urbano de los municipios considerados y la conurbación que de hecho se da a largo de la autopista México-Veracruz. De acuerdo a este autor, la región se articula en función de variables tales como la población, aspectos económicos, comunicaciones, transporte, comercio, historia y medio natural y sus recursos. De esta manera, la región Orizaba - Córdoba se compone de 7 municipios: Camerino Z. Mendoza (Ciudad Mendoza), Nogales, Río Blanco, Orizaba, Ixtaczoquitlán, Fortín y Córdoba (Bassols, 1979: 149; 195-197 y 456).

las elecciones posteriores (1997) la región volvió a ser ganada por el PAN (6 de 7 municipios) siendo Ciudad Mendoza el único municipio recuperado por el PRI. Ya a mediados del segundo periodo opositor en la zona, la región de Orizaba – Córdoba es considerada como una región panista, la más importante en el centro del estado.

**Cuadro 1. Porcentajes de votación emitida a favor del PAN, PRD y PRI en las elecciones municipales de 1994, 1991 y 1988 en la región de Orizaba - Córdoba.**

Elección	1994			1991			1988		
Municipio	PAN	PRD	PRI	PAN	PRD	PRI	PAN	PRD	PRI
Cd. Mendoza	7	46	42	9	23	55	8	-	43
Córdoba	43	3	42	20	2	64	10	-	69
Fortín	51	3	40	-	4	85	-	-	63
Ixtaczoquitlán	11	17	60	6	8	79	3	-	59
Nogales	42	10	44	-	8	49	5	-	38
Orizaba	48	5	40	17	2	65	13	-	56
Río Blanco	48	7	41	25	3	66	28	-	44

Fuente: Santoyo y Santoyo, 1996.

A partir de ese cambio político se generaron grandes expectativas en la ciudadanía, sobre todo en términos de la posibilidad de una mejoría sensible en la administración municipal y la prestación de servicios públicos<sup>2</sup>. De hecho esos fueron los puntales de las plataformas políticas presentadas por la oposición (en especial del Partido Acción Nacional). Este partido veía por primera vez realizada la posibilidad de ganar ayuntamientos en el centro geográfico del estado.

### Orizaba en el trienio 1995 – 1997.

<sup>2</sup> Sin embargo, los cambios en las nuevas expectativas ciudadanas no son fruto *solamente* del cambio político en la región. Estos están también relacionados a la crisis económica y al desempleo de la zona, al deterioro del caciquismo sindical en la ciudad (que en otros tiempos fue determinante para el mercado de trabajo) y a la aparición, en ese año electoral, de Diego Fernández de Cevallos, carismático candidato panista a la presidencia de la república.

Cuando en noviembre de 1994 el Partido Acción Nacional ganó en Orizaba, era la primera vez en que un partido de oposición ganaba en la ciudad. La novedad de la experiencia hace interesante el acercamiento a este trienio .

Una de las primeras preguntas que podrían generarse, una vez terminada esa primera administración opositora, es si se cumplieron en efecto las expectativas sobre los nuevos modos de gobernar. Un estudio que quisiera abordar esta pregunta analizando los resultados en los siete municipios de la región está fuera de las posibilidades del que esto escribe, por lo que se decidió centrar el análisis en el municipio de Orizaba.

El presente escrito intenta ser un estudio de caso, y se centra en lo que sucedió en esa ciudad en el trienio 1995 – 1997. Orizaba es uno de los ejes de la región y el municipio más importante de la sub-región de la que forma parte junto con Ciudad Mendoza, Nogales, Río Blanco e Ixtaczoquitlán<sup>3</sup>.

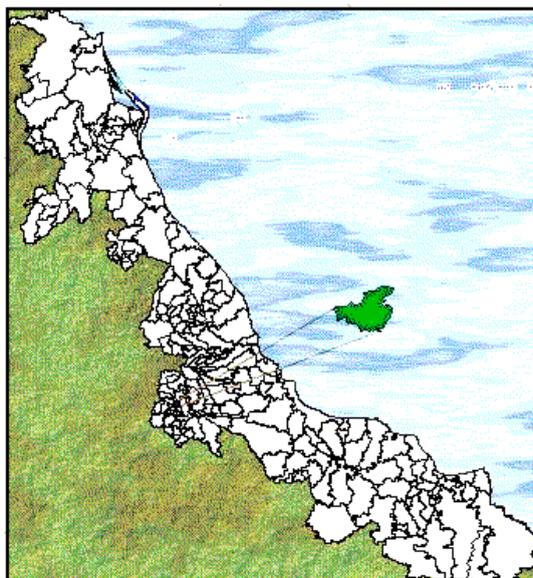
La selección del municipio obedeció a varias razones. En primer lugar se encuentra la importancia relativa que esta ciudad tiene dentro de la zona centro del estado de Veracruz. No sólo en el pasado (especialmente desde el siglo XVI) fue punto nodal en la comunicación entre el puerto de Veracruz y la ciudad de México, sino que ahora sigue desempeñando la función de ser enlace con las principales ciudades del estado (incluyendo la capital y Veracruz puerto) y otras ciudades de la región, como Puebla, Tlaxcala y Tehuacán). Su localización le permite ser la primera ciudad media importante (en el estado) que se encuentra sobre la ruta hacia el puerto de Veracruz (véase fig. 1). Sus industrias textiles y cervecera siguen siendo muy importantes a nivel estatal, y junto con Córdoba, Veracruz puerto y Jalapa constituye la base de la economía de una buena parte del estado. En segundo lugar, la ciudad coincide casi con los límites territoriales del municipio. Los 27.9 Km<sup>2</sup> de éste están ocupados casi totalmente por la traza urbana de la ciudad. Esto impone bastantes limitaciones en asuntos de planeación, pero al mismo tiempo permite tener un territorio pequeño y (en teoría) fácilmente cognoscible y controlable. De este modo, la ciudad de Orizaba (que para los objetivos de este escrito se maneja como equivalente a *municipio* de Orizaba) no es tan pequeña como para que la falta de recursos de todo tipo fuera un condicionamiento absoluto a cualquier intento de

---

<sup>3</sup> El periodo enunciado en el título del trabajo (1994 – 1997) corresponde a la campaña electoral (desarrollada especialmente durante septiembre y octubre de 1994) más los tres años

mejora por parte de sus autoridades, pero tampoco tan grande como para hacer cualquier cantidad de recursos insuficiente (en los últimos 15 años su población se ha estabilizado alrededor de los 114 000 habitantes).

**Fig. 1. Ubicación del municipio de Orizaba en el estado de Veracruz.**



Por último, el acceso a la información relevante también fue una razón de peso. Excluyendo a Córdoba, Orizaba es la ciudad que tiene el mejor archivo municipal en la región. También se encontró una buena disposición de los ex funcionarios para ser entrevistados y proporcionar información acerca de su gestión.

Así, este escrito busca (según se detallará en el marco teórico) responder algunas preguntas básicas acerca de la primera gestión opositora en Orizaba: ¿fue posible establecer alguna diferencia, en el modo de gobernar e implementar políticas públicas, entre el gobierno de Acción Nacional y los anteriores del PRI? ¿de verdad es factible establecer diferenciales partidistas en base a ofertas electorales y políticas públicas del ayuntamiento? ¿cumplió el PAN con sus ofertas partidistas?<sup>4</sup>

---

completos del trienio (1995, 1996 y 1997).

<sup>4</sup> El estudio, según se describirá en el marco teórico, se centrará en el análisis de las ofertas partidistas y su realización. Ciertamente, un análisis comprehensivo de todas las esferas que involucra una nueva experiencia de administración municipal debería considerar asuntos tales

Este trabajo trata de dar respuesta a estas preguntas. Se parte de presuponer cierta racionalidad en los actores. De ser así, sería de esperar que los nuevos gobernantes se preocuparían por dar solución a las peticiones ciudadanas. En el esfuerzo por convencer a la ciudadanía de que no fue un error cambiar de preferencias electorales, el nuevo Ayuntamiento se ocuparía en dar a conocer sus nuevos logros para aumentar el diferencial partidista y su apoyo político para el futuro: del comportamiento del PAN en Orizaba dependería la evaluación de los votantes sobre la conveniencia o no de los gobiernos locales de oposición.

Ciertamente la ciudadanía evalúa a sus gobiernos en base al cumplimiento o no de las ofertas de campaña y la realización de obras públicas. Sin embargo, como se muestra en los capítulos 2 y 4, el *modo* en que la gestión se efectúa es también relevante. No sólo que se hagan calles y pongan tuberías, sino también es importante que estas obras sean planeadas, y consultadas, que la participación democrática se refleje también en la posibilidad de influenciar al gobernante durante su gestión (no solo durante las elecciones), que haya finanzas *transparentes*, etc. Uno podría suponer que, un partido político racional, se esforzaría por hacer cambios sensibles en el estilo de gobernar.

De este modo, en el primer capítulo se describe *grosso modo* el sentido en que el presupuesto de racionalidad nos posibilita el establecer hipótesis. Ahí también se indican las características del estudio de caso. En el segundo se analiza el proceso electoral y las propuestas de la campaña de 1994. Una vez catalogadas las ofertas del PAN, el tercer capítulo trata sobre la reglamentación y planeación realizada por el Ayuntamiento, consideradas como necesarias para la acción optimizadora dirigida. El cuarto capítulo describe las obras del trienio. Finalmente, en las conclusiones, se discute sobre la factibilidad del proyecto de gobierno panista en esa ciudad.

Las preguntas generadas por la comparación entre el modelo de decisión racional presentado en el primer capítulo, y lo hecho *de facto* por el Ayuntamiento de Orizaba en el trienio 1995 - 1997, podrían ser un apunte a la discusión sobre la relevancia de la buena

---

como la importancia de la cultura presidencialista (hacia dentro de la estructura burocrática), la mejoría o no de la consulta y participación ciudadana en la determinación de la obra pública, el respeto al Partido Revolucionario Institucional (ahora oposición), etc. La relevancia de centrarse en la oferta de la plataforma electoral y su realización es manifiesta cuando se considera la escasa cantidad de estudios que se abordan desde esta perspectiva y los planteamientos de decisión racional, descritos en el primer capítulo.

*voluntad política* (que se supone tan abundante en la oposición) para el desempeño de los gobiernos locales.

## Capítulo 1.

### Marco teórico: la racionalidad del *proyecto de gobierno*.

Al ser éste un estudio de caso, el marco teórico no busca la presentación de una teoría completa sobre el comportamiento de los partidos políticos (en campaña y durante su gestión gubernamental) para su posterior comprobación empírica, sino el discutir algunas posturas que servirán de referencia para la formulación de hipótesis. Así, en el presente apartado, primero se explicitan los supuestos y conceptos relevantes para el planteamiento del problema, para luego enunciar las hipótesis de esta investigación.

Puesto que el concepto de *proyecto de gobierno* implica los de discurso político, planeación y políticas públicas, aquí solo se tratan cuestiones de índole general, dejando para los capítulos correspondientes la explicación sobre las técnicas usadas en el análisis de cada variable.

#### 1.1 La racionalidad, presupuesto del planteamiento.

##### 1.1.1 La *decisión racional*.

Para poder formular algunas hipótesis en torno al proyecto de gobierno de una administración local, suponemos que los actores políticos tienden a actuar racionalmente<sup>1</sup>. La afirmación de que la racionalidad consciente prevalece en la toma de decisiones grupales, ha sido defendida por algunas corrientes de la economía política. Ellas suponen que esto puede ser igualmente predicado de partidos políticos, gobernantes y votantes. La explicación propuesta por Anthony Downs en su *An economic*

---

<sup>1</sup>En un primer acercamiento, la racionalidad es entendida como el *modo gradual por el que se lleva a cabo el paso de lo conocido a lo desconocido*. *Ratio*, razón, medida, es diferente a *intelligentia* (de *intelligere*, leer adentro). Mientras que ésta define la capacidad de establecer nexos y relaciones causales (suponiendo que tales se pueden encontrar en los patrones observados en los procesos), la racionalidad es un modo sistemático de proceder. La racionalidad es entonces el *modus inveniendi* de la inteligencia. En el caso concreto de las teorías de la decisión racional, *la racionalidad* supone un modelo en el que se considera a los políticos como individuos que tratan de maximizar el éxito de sus carreras políticas (Geddes, 1995:97).

*theory of Democracy* representa el matiz más cercano a la postulación de un modelo de racionalidad *cuasi* perfecta. Aquí describimos brevemente las líneas relevantes de tal postura, para luego confrontarla con los problemas resultantes<sup>2</sup>.

Downs explica que la toma de decisiones se ciñe a un patrón reconocible (que entonces puede dar lugar a modelos explicativos y predictivos) y que está presente en el actor racional. Si un analista conoce los objetivos de algún actor político, se puede calcular qué acciones efectuará, puesto que al definir el modo óptimo - más eficaz - para alcanzar tales objetivos, se está identificando el modo racional de actuar, i.e., el modo de maximizar los beneficios personales [p.4-5]. Esta racionalidad económica supone que el actor buscará la más razonable de sus opciones, la que requiera menos insumos de recursos, siempre escasos, para lograr el producto deseado<sup>3</sup>. Así, lo *óptimo* está definido en función de relaciones causales entre los objetivos propuestos y los medios disponibles. El equilibrio mejor se da cuando se manipulan los insumos para que, sin afectar la calidad final del objetivo, sean los estrictamente necesarios para su realización. De este modo, lo

---

<sup>2</sup>En este apartado se cita a A. Downs utilizando corchetes [ ] y el número de página. Las referencias corresponden a Downs, Anthony (1957). *An economic theory of democracy*. Harper Collins publishers, New York.

<sup>3</sup>"Así, cuando los economistas se refieren al 'hombre racional' no están designando al hombre cuyos procesos de conocimiento consisten exclusivamente en proposiciones lógicas, ni al hombre sin prejuicios, o al hombre cuyas emociones sean inoperativas. Normalmente estos tipos de hombre serían considerados racionales. La definición económica se refiere solamente al hombre que se mueve hacia sus objetivos en una manera que, *de acuerdo a su mejor conocimiento*, usa la menor cantidad posible de recursos escasos por unidad de producto estimado". [p.5. El subrayado es nuestro. También todas las traducciones de este trabajo]. Downs también da una definición fenomenológica del actor racional: es un hombre que 1) siempre es capaz de decidir cuando se enfrenta a varias alternativas 2) cataloga sus alternativas como preferidas, inferiores o indiferentes entre sí (i.e. jerarquiza), 3) su jerarquización es transitiva (i.e. propone acciones que producen externalidades), 4) siempre escoge la opción más preferida en su jerarquización (la que *considera* óptima), y 5) si es confrontado con la misma situación y las mismas alternativas, siempre escogerá la misma alternativa [p.6]. Precisamente porque estos procesos son similares de manera agregada, es posible establecer diferencias y comparaciones entre maneras de actuar *optimizadoras* y las que no lo son (Schelling, 1989:16).

Las actitudes racionales se pueden reducir a tres grandes actitudes: 1) La mayor recompensa es preferida a una menor; 2) los actores no otorgan un valor independiente a los productos de su conducta salvo el de la recompensa media (neutralidad), i.e., los medios y fines no son preferidos sino en razón de la coherencia que tengan entre sí y 3) los individuos tienden a optimizar (maximizar) - Plott, 1987:119-. Cuando aquí se habla de *racionalidad*, se entiende generalmente en estos sentidos.

opuesto a la racionalidad es el derroche de medios.

Esta primera definición de actor racional da lugar a una postura *amplia* respecto a la relación entre medios y fines. Se supone que los individuos tienen la inclinación de satisfacer sus preferencias estables y ordenadas - sea cual sea la naturaleza de éstas- (Friedman, 1996:2). Y puesto que a) los fines son diferentes y diferentemente concebidos y b) los medios son normalmente imperfectamente conocidos y distintamente valorados, lo que es racional para un individuo es irracional para otro, según los valores que adquieran las variables. Esta postura es conocida como *instrumentalismo*, y se puede resumir diciendo que toda acción puede ser considerada racional, dependiendo de la coherencia entre insumos y productos. La irracionalidad sería incongruencia entre el fin X propuesto y los medios  $x_1$ ,  $x_2$ ,  $x_n$ . Pero de nuevo, la aparición de un medio  $y_n$  o no  $x$  para lograr X, podría ser entendido como perfectamente racional según algún otro fin *superior*, siempre presente en la complejidad de la conducta humana<sup>4</sup>. Para simplificar, la

---

<sup>4</sup> Así, según el instrumentalismo, el estudiante - v.g.- que en lugar de aplicarse se va a una fiesta en las vísperas de un examen, es tan racional como el que prefiere quedarse a leer y ejercitarse. Mientras que uno quiere divertirse para estar relajado, el otro considera como óptimos otra clase de medios. Y los dos pueden argumentar estarse preparando para tomar el examen o trabajar para lograr una vida apacible como fin último. Nosotros, en cambio, suponemos que la percepción de los medios y fines se establece no en abstracto, sino en conexiones (i.e. en relaciones causales), lo que produce que a) exista una percepción subjetiva sobre la eficacia de los medios (dada por la propia experiencia) y b) puesto que las relaciones causales son objetivas, suponemos la existencia de medios que *per se* son más eficaces para un determinado objetivo. Estos dos niveles se dan simultáneamente en nuestro actuar cotidiano. Pensamos que se puede hablar de un *principium parsimoniae* (que es el equivalente a la racionalidad entendida según Downs) según el cual *lo más simple es lo más probable* (en el sentido expuesto por Guillermo de Ockham). Así, si para conseguir el fin X se requiere de los insumos  $x_1$ ,  $x_2$  y  $x_3$ , y por otro lado, alguien obtiene el producto X con los insumos  $x_1$ ,  $x_2$ ,  $x_3$ ,  $z_1$  y  $z_2$ , podemos decir que el proceso racional es el primero, mientras que el segundo es irracional, no obstante los beneficios colaterales obtenidos - beneficios no buscados directamente. Downs también critica la postura instrumentalista argumentando que no es su objetivo realizar un tratado de psicología sobre la toma de decisiones, por lo que es necesario reducir el espectro de la definición primera (amplia) de racionalidad [p. 9-10]. Lo expuesto propone 2 escollos: en primer lugar supone información perfecta sobre los medios; en segundo lugar, dada la complejidad ya mencionada, se hace necesario el crear modelos con un número muy reducido de variables que sólo funcionan para un cierto grupo de casos iguales, i.e. *ceteris paribus*. Estas dificultades se tratan más adelante.

El modelo de coherencia entre fines y medios propone una vía útil no sólo para hacer predicciones sino también para describir, en el sentido de que es eminentemente explicativo. Sin embargo, no se trata del único modelo de racionalidad. De hecho, también se puede hablar de racionalidad cuando se verifican conductas que cumplen criterios preestablecidos (Harsanyi, 1986:85). Así, si alguien, v.g. se ha propuesto visitar, en campaña política, la colonia más pobre

economía política propone la consideración de un objetivo a la vez (casi siempre el inmediato) y la preparación de modelos con un número definido de variables.

Esta restricción metodológica trae como consecuencia inmediata la imposibilidad de determinar si los fines son racionales en sí (puesto que no les considera como parte de un sistema de relaciones). Sólo los medios pueden ser catalogados como racionales o irracionales [p.8].

Con el objeto de evitar afirmaciones tautológicas sobre el comportamiento político de los actores, Downs propone una versión *estrecha* de racionalidad<sup>5</sup>. Según esta, entre los políticos existe una tendencia constante para conseguir sus propios intereses, entendidos como expresión del *principio del interés propio*. Se busca la maximización de los beneficios cuantificables, lo que deja fuera - para fines del análisis - las posibles motivaciones de orden moral o psicológico y se concentra en bienes de naturaleza material, principalmente. Tales beneficios, sin embargo, no tienen que identificarse necesariamente con dinero (aunque en ciertos lugares y bajo ciertas condiciones, el participar en política suponga *de facto* el incremento de las posibilidades para amasar una fortuna). En el caso de los actores políticos, *optimizar* significa la reelección del partido político al que pertenecen, la supervivencia política y el avance en su carrera (Geddes, 1995:84)<sup>6</sup>. Sigue, sin embargo, el problema de la calificación de los objetivos escogidos. Como no es posible determinar el origen de los fines y, por lo tanto, el origen de las metas inusuales, la teoría de la decisión racional tiene como dominio propio situaciones en las cuales *fines plausibles pueden atribuirse a los actores apriorísticamente*. De esta manera se espera que la racionalidad esté presente en la

---

de la ciudad, al hacerlo tiene una conducta optimizadora (aunque no se justifique del todo la selección primera del objetivo). Las nociones de *preferencia* y *oportunidad* también aparecen en la literatura del rational choice, matizando lo que debe considerarse como *racional* (Ibid.).

<sup>5</sup>*Estrecha* como opuesta a *amplia*. Los términos usados **no** son traducciones de los mencionados por Downs, puesto que en el texto se habla de la contraposición entre la *thin rational choice theory* y la *thick rational choice theory*. Usamos *estrecho* y *amplio* por considerarlos más adecuados al sentido de la oposición.

<sup>6</sup>Los fines pueden convivir con motivaciones de muy diversa naturaleza. Aunque estas sean irrelevantes para los efectos de la decisión racional, algunos autores consideran su importancia, a la luz de su influencia para determinar los fines. Véase a Mancur Olson (Olson, 1971:60 et seq.).

media de las decisiones tomadas, i.e., en la mayoría del agregado total. Los casos en los extremos de las variaciones muchas veces no se rigen por la lógica de medios-fines (Ibid.:85).

La versión *estrecha* de la racionalidad no se puede considerar como sinónimo del *pragmatismo político*. El pragmatismo sólo puede ser concebido en un ámbito de moralidad o de concordancia ideológica o de principios partidistas. Así, se califica como pragmático al político que dando la espalda a las definiciones axiológicas de su ideología, se comporta de tal manera que prefiere la permanencia en el puesto a la coherencia doctrinal. De este modo, el único referente del pragmatismo es una especie de moral consecuencialista, en la que las acciones sólo son buenas o malas en relación a las consecuencias políticas. El último referente es el poder. La versión *estrecha* de la racionalidad no implica alguna valoración de tipo moral, puesto que supone que las ideologías partidistas son tan ambiguas que permiten la adecuación del actuar político a las condiciones concretas. Así, el político racional puede o no ser pragmático (i.e. coherente o no con sus declaraciones y posturas discursivas) de acuerdo a las condiciones concretas de su contexto. Sin embargo, en las elecciones, consideramos que una actitud coherente con el discurso previamente producido fomenta la confianza del electorado, posibilitando la optimización del apoyo político.

Cuando el principio del interés propio se aplica al análisis de la vida pública-política da lugar a la teoría de la decisión pública (*public choice*) y cuando se trata de extender sus implicaciones a otras áreas no económicas, como la vida social o cultural, genera posturas conocidas en su conjunto como la teoría de la decisión racional (*rational choice*).- Friedman, 1996:2-<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup>Aquí preferimos usar la tipificación que distingue entre *thin rational choice* y *thick rational choice*. Ambas suponen que los individuos al pertenecer al gobierno no necesariamente hacen suya la función social del Estado.

Algunas posturas de la teoría de sistemas, consideran al Estado como una caja negra de insumos-producto, como "totalidad emergente[...] que se asume existe sin necesidad de considerar las cuestiones relativas a su origen, su conformación y las leyes bajo las cuales es transformada" (Iracheta, 1992:56). Este marco de análisis supone que el Estado es el espacio en el que se deciden las políticas públicas (producto). Los actores políticos - que se encuentran en la sociedad civil - se agrupan en torno a intereses, y buscan influenciar el desempeño Estatal, cuya principal función es la maximización de los beneficios comunitarios. Los funcionarios Estatales no se consideran (por efecto de la abstracción del modelo) como grupos de interés. En cambio, la postura *estrecha* de la decisión racional, que en cierto sentido también

El concebir a la racionalidad rectora de la vida política y social como eminentemente cuantificadora no es algo nuevo. Max Weber ya lo había señalado, identificando a este tipo de racionalidad como propio de Occidente (Aguilar, 1982:42). Lo que es novedoso en el planteamiento de Downs es haber a) relacionado la *calculabilidad* de Occidente con los intereses propios del individuo y b) proponer que éstos se imponen sobre las instituciones y estructuras sociales. No existen conflictos institucionales, sino sólo de intereses propios de individuos, que usan las estructuras en su propio provecho<sup>8</sup>.

### 1.1.2 Implicaciones del axioma *del interés propio*

Como ya se ha dicho arriba, Downs supone que los actores políticos no solo son racionales sino también *egoístas*<sup>9</sup>. Él reconoce que esto no se da siempre en la realidad, y que lo que pudiera ser ponderado como irracional según estos términos, muchas veces es el resultado de una acción altruista. Sin embargo, propone que la tendencia general es

---

nos presenta un sistema explicativo cerrado, propone la consideración del interés propio del funcionario, coexistiendo con las funciones sociales Estatales. Downs considera que, llegado el caso de enfrentamiento de intereses, el funcionario siempre elegirá su propio beneficio y que de hecho ese es el principio rector de su actuar. En la práctica, la postura amplia ha sido catalogada de tautológica (porque no dice nada nuevo) y la postura estrecha ha sido preferida porque posibilita realizar predicciones de una manera limitada (Friedman, 1996:22).

<sup>8</sup> Ciertamente existe un escollo importante ante esta visión de las relaciones inter - institucionales, y éste es el de afirmar que sólo se puede hablar de conflictos inter – personales en las estructuras institucionales en sociedades que han sufrido profundas revoluciones burguesas (i.e. que esto sólo es adecuado para la racionalidad de Occidente). Obviamos la discusión, en la inteligencia de que el modelo propuesto (como se verá adelante) será considerado como *un tipo ideal, una analogía, un modelo como cualquier otro* (según comentario del Mtro. Héctor Amezcua).

<sup>9</sup>El *axioma del interés propio* puede entenderse según los siguientes términos: "Esa constitución de nuestra naturaleza que nos hace sentir más intensamente lo que nos afecta directamente...necesariamente desemboca en el conflicto entre individuos. Cada persona, en consecuencia, tiene mayor preocupación por su propia seguridad y felicidad que por la seguridad o felicidad de los otros; y cuando éstas llegan a oponerse, está lista para sacrificar el interés del otro al suyo propio". Calhoun, J (1954). *Disquisition on government. Public opinion and propaganda*. The dryden press, New York; citado en [p.27]. *Egoísta* no supone alguna valoración ética. Es la traducción de *selfish* y es la concretización de la postura descrita en esta nota.

hacia la aplicación del axioma, al menos en el campo de la política<sup>10</sup>.

Un corolario de este principio se da en las motivaciones de los partidos políticos:

Nosotros asumimos que ellos [los miembros de los partidos políticos] actúan solamente para conseguir los ingresos, prestigio y poder que vienen del ocupar el puesto [político]. Así, los políticos en nuestro modelo nunca buscan el puesto como un medio para llevar a cabo políticas particulares; su único objetivo es obtener los beneficios de tener el puesto *per se*. Ellos tratan a las políticas únicamente como un medio para alcanzar sus metas privadas, las que sólo se pueden lograr si son elegidos.[p.28]<sup>11</sup>.

De este modo, "los partidos formulan políticas para ganar elecciones, y no ganan elecciones para formular políticas" [ibid.].

¿Cómo es que entonces los gobiernos (que para Downs son burocracias dirigidas por miembros de partidos políticos) cumplen con sus funciones sociales si los funcionarios solo buscan su propio beneficio? Downs argumenta que casi nadie realiza la función designada según la división del trabajo por el sólo hecho de ser tal, sino que en la mayoría de las ocasiones, los actores realizan sus funciones por motivos irrelevantes a ellas. Del mismo modo en que la producción es sólo incidental y el verdadero objetivo es la ganancia, la labor gubernamental tiene como *efecto colateral* la administración y la legislación [p.29 y p.283]<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup>De hecho, Downs aplica el axioma del interés propio a la política directamente de la economía [véase el ejemplo de la p. 28]. Es cierto: en las transacciones económicas no es el altruismo sino la obtención de ganancias lo que regula las relaciones. Sin embargo, nuestro autor no da argumentos para poder entender en qué sentido la política y el gobierno son equiparables a la economía. Parece que Downs piensa que es una verdad evidente. En todo caso, nunca demuestra la pertinencia de aplicar una categoría económica a otras esferas de la vida humana. A nosotros no nos parece del todo evidente que el axioma del interés propio pueda ser contado entre los axiomas evidentes de toda conducta social. Sin embargo nos parece adecuado para la cultura política en México.

<sup>11</sup>De nuevo, es importante notar que esto sólo se puede predicar de las conductas agregadas, ó del promedio de las conductas individuales, ó de la conducta individual calificada como típica, no de individuos concretos separadamente considerados sin ningún tipo de matiz, y mucho menos de conductas consideradas como atípicas.

<sup>12</sup>Otra posible interpretación es igualmente utilitaria: para lograr la reelección del partido en un gobierno, es necesario el cumplimiento de las expectativas ciudadanas. Nuestro autor además, argumenta que la búsqueda del interés propio tiene límites: a) los establecidos en las estructuras y códigos legales y b) supone que llegado el momento de la competencia electoral, un miembro del partido B no se beneficiará a costa de otro miembro de B (cuando traiga como

El modelo propone que los gobiernos tratan de maximizar sus apoyos políticos, pues la existencia de un sistema democrático es supuesta<sup>13</sup>. La estancia en la burocracia no es segura, una vez que llegan las elecciones. Por lo tanto, un gobierno que se comporte racionalmente tratará de diseñar políticas públicas que le ganen votos a su partido [p.12-13]; incluso si esas políticas implican una fuerte intervención en la regulación de los mercados, beneficiando a los que objetivamente aportan poco a los insumos de la economía local [p.204]. Así, la función de la burocracia no se identifica con los motivos privados de los funcionarios; los motivos privados de éstos son la maximización de votos para su partido. El gobierno - para resumir - puede considerarse como un partido compitiendo con la oposición por el control del *apparatus* burocrático - competencia que se da incluso en periodos no electorales - [p.51, p.25]. Sin embargo, el axioma del interés propio se aplica también a los gobernados, de modo que los votantes, al evaluar a un gobierno, consideran la utilidad derivada de las acciones de tal partido en el poder [p. 36]. Esta utilidad, aunque no puede ser calculada exactamente, sí permite realizar comparaciones. El votante racional votará por el partido del que supone obtendrá mayores beneficios. Éstos se pueden entender como una función del valor esperado (E) y la utilidad recibida durante el periodo de gobierno (U). Si **a** es el partido en el poder, **b** el

---

consecuencia la ganancia del partido A - i.e. la lucha interna es limitada -).[p.30]. En todo caso, los motivos del actuar son irrelevantes. El hecho es que el sistema funciona y se reproduce.

<sup>13</sup>El sistema democrático se caracteriza por las siguientes condiciones: 1) un solo partido (o coalición) es elegido por voto popular para dirigir la burocracia gobernante. Aquí **no** equiparamos al Cabildo con una coalición. En el caso de Orizaba, el control político estaba asegurado por la mayoría de votos: el presidente municipal, tres síndicos y cinco regidores pertenecían al PAN (nueve votos, uno de ellos de calidad definitoria), cuatro regidores al PRI y uno al PRD. El gobierno local de Orizaba en el trienio 95-97 es considerado como un gobierno del Partido Acción Nacional. 2) Las elecciones se dan en intervalos periódicos, los cuales no pueden ser modificados por el partido en el gobierno solamente - algo especialmente imposible para un Comité municipal partidista -. 3) Todos los adultos que son residentes permanentes del territorio en cuestión, y que cumplen con los requisitos legales, pueden votar (que el ejercicio de la *ciudadanía* no sea en exceso costoso). 4) Cada elector puede emitir solo un voto. 5) El partido o coalición que recibe la mayoría de los votos toma las riendas de la administración burocrática. 6) Los partidos perdedores no tratan de oponerse a través de medios ilegales a que el partido ganador tome los puestos obtenidos. 7) El partido en el poder no trata de restringir las actividades políticas de los partidos opositores, siempre y cuando no intenten derrocar al régimen mediante el uso de la fuerza. 8) Las elecciones son disputadas por dos o más partidos [p.24]. Nos parece que las condiciones descritas se cumplen en las elecciones involucradas en este estudio. Los matices y condiciones especiales se describen en el capítulo correspondiente.

partido opositor que más prefiera el votante, y  $t$  el periodo en cuestión, entonces el *diferencial partidista* (lo que inclina la balanza de la decisión de los votantes) se puede expresar como

$$E(U^a_t) - E(U^b_t)$$

Si el resultado es positivo, el elector racional tendría que votar por el partido en el poder. Si es negativo, por la oposición<sup>14</sup>. Claro, el valor de  $E(U^b_t)$  es siempre hipotético, resultado del cálculo de lo que podría haber hecho el partido opositor de estar en el poder [p.39]. La utilidad varía de acuerdo al sistema en el que se la considere. En este caso, la utilidad se puede calcular en función de los beneficios propios del buen gobierno de la ciudad: servicios eficientes, calidad de vida, buena y honrada administración, etc. Incluso se puede medir (en términos de mayor o menor número de horas sin servicio eléctrico, mayor o menor número de camiones recolectores de basura, v.g.). No obstante esto, la expresión algebraica del diferencial partidista propuesta por Downs, insistimos, es solo un instrumento analítico. En la práctica, el votante no tiene necesariamente que prestar atención a las plataformas políticas o a los principios doctrinales; ni siquiera está obligado a la comparación exhaustiva de políticas públicas para poder actuar racionalmente. Lo único que tiene que hacer es una rápida evaluación de beneficios recibidos y compararlos con los posibles beneficios a recibir si algún partido de oposición ganara (cálculo en base a información recibida cotidianamente acerca del desempeño del partido opositor en otros lugares o en previos periodos).

---

<sup>14</sup>Nótese que la teoría de la decisión racional trata de predecir el sentido el voto, **no** explicar el fenómeno del voto en sí. De hecho, existen fuertes argumentos que apoyan la racionalidad del abstencionismo, dada la irrelevancia de un voto entre millares. El caso típico es el ejemplo del *free-rider* supuesto el carácter público de los bienes (a nadie se le puede negar su usufructo, haya contribuido o no para su logro) - Geddes, 1995:94 -. Los corolarios del *dilema del prisionero* (descrito en Parfit, 1986:34 et seq.) parecen insinuar que la solución a los problemas de no cooperación está en el ámbito de la ética y la moral. De hecho, uno de los argumentos preferidos para salir del dilema mencionado es el recurrir al contrato social (yo colaboro sólo si los demás colaboran), aunque siempre existan desigualdades entre los bienes comunes recibidos y los insumos aportados por cada ciudadano. Pero, de nuevo, se trata de problemas teóricos. Por sorprendente que parezca, el sistema total de relaciones sociales y políticas continúa funcionando.

Esto también es reconocido por los partidos políticos, por lo que las acciones del gobierno son también resultado de las posturas de la oposición – i.e. reacción a ellas - [p.72]. Aquí se reconoce la imposibilidad material de que el partido ganador cumpla con todos los proyectos propuestos en la campaña política: no sólo por las limitaciones mismas del ejercicio administrativo, sino porque algunas veces, las posturas de oposición obligarán al partido gobernante a modificar sus políticas, tratando siempre de aumentar el número de votos potenciales en las siguientes elecciones<sup>15</sup>. A su vez, las estrategias de la oposición se verán influenciadas por las utilidades recibidas por los ciudadanos de parte del partido en el gobierno, y las acciones mismas del gobierno (o lo que es lo mismo, por los defectos de la administración) [ibid.].

### 1.1.3 La incertidumbre.

La incertidumbre es considerada por Downs como una disfunción del conocimiento. La incertidumbre es "cualquier ausencia de conocimiento seguro sobre el curso de eventos pasados, presentes, futuros o hipotéticos". [p.77]. Ésta puede reducirse a través de la información, pero nunca puede desaparecer del todo, pues existen ciertos acontecimientos que son contingentes *per se* (sin indeterminación en los resultados electorales, v.g., no habría democracia). Los actores racionales tratan de reducir la incertidumbre al mínimo, pero también saben que la obtención de información es costosa<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup>Nosotros suponemos que el cambio de las políticas y el discurso, conforme el periodo avanza, tiene también la función de aumentar el apoyo ciudadano y en consecuencia, mejorar las condiciones de gobernabilidad - algo no contemplado explícitamente por Downs -.

<sup>16</sup>Los deterministas creen que la incertidumbre es removible en teoría, y que si fuera posible tener toda la información relevante sobre todas las variables, se podría *deducir* el comportamiento de cualquier sistema de modo infalible [p.77]. Sin embargo, esto es imposible en la práctica, de modo que siempre existe la incertidumbre cuando se decide. Ella es relevante en la medida en que dificulta decisiones no triviales, de modo que la adquisición de información para aumentar el nivel de confianza en el actor, es parte de la actitud racional. La información solo es valiosa si aumenta la confianza en la dirección correcta, a saber, en la que supone un mínimo de inputs para el máximo de *outputs*. [ibid.]. La incertidumbre no es lo mismo que el riesgo. Éste se define como la situación en la cual probabilidades numéricas pueden ser atribuidas a los posibles resultados de cada curso de acción. La incertidumbre es una situación en la cual hacer esto no es posible (Elster, 1986:5).

En un ambiente de incertidumbre, la decisión de los votantes es variable. Mientras que algunos votantes racionales se comportarán de acuerdo al modelo arriba descrito (comparando las políticas para determinar cuál es el partido que les beneficia más), algunos estarán inciertos acerca del sentido de su voto. Esto lo saben los partidos de oposición y de gobierno, de modo que cada uno tratará de reducir el grado de incertidumbre de los votantes proporcionando sólo la información que les favorezca [p.83].

La búsqueda y obtención de la información relevante, entonces, es un proceso importante en la toma de decisiones. Para evitar el malgasto de recursos escasos, los actores normalmente buscan fuentes de información a través de las cuales se concentran en ciertas áreas del conocimiento [p.219]<sup>17</sup>. La división del trabajo en sociedades complejas ha producido personas que se dedican a la recolección, transmisión y análisis de la información [ibid.]. Así, el ciudadano normalmente recurre a periódicos y opiniones de expertos para obtener su propia ponderación. El gobierno recurre a encuestas y otro tipo de técnicas de *retroalimentación*. El papel de los medios de comunicación masiva es determinante en los procesos de reducción de la incertidumbre.

#### 1.1.4 Las ideologías partidistas.

Por último, Downs hace algunas consideraciones en torno a las ideologías partidistas. En el mundo de la competencia electoral los partidos se hayan atrapados en la disyuntiva de hacer su propuesta lo suficientemente atractiva para el mayor número

---

<sup>17</sup>Esto quiere decir que los actores no necesitan estar perfectamente informados para poder actuar racionalmente. Si se nos permite el símil, las personas aprenden a localizar y poner en práctica *logaritmos* de racionalidad. Así, por ejemplo, un agricultor no necesita tener dominio sobre las diferentes teorías que explican el funcionamiento de todo el mercado y la economía de todo el país. El saber el precio de forrajes, las características de las diversas semillas, los precios a los que puede vender son las variables necesarias. Todo lo demás lo hace el aprendizaje de error-acierto. Véase Schelling, 1989:18 - 19. También Geddes, 1995:87. De aquí es la presente cita: "Por diversas razones[...], la gente se puede comportar como si **(as if)** tuvieran suficiente información y habilidad de cálculo - cuando no es así. Esto es, ellos pueden hacer las mismas decisiones que hubieran hecho si hubieran tenido información y capacidad mental ilimitadas" (p. 87).

posible de votantes, y al mismo tiempo, diferenciar sus posturas de los demás partidos [p.97]. Así, aunque puede hablarse de cierto *corpus doctrinario*, los partidos no necesitan crear toda una cosmovisión que los encadene a una determinada postura sobre todos los asuntos, sino que más bien, éstos tienden a articular sus plataformas en torno a políticas que pueden ser variables, según las necesidades [p.98]. El enfocarse en asuntos y políticas permite que los partidos realicen un cálculo sobre la amplitud o estrechez de sus plataformas. Al hacer esto, atraen la atención de los electores sobre asuntos que resaltan el diferencial partidista. Esto también permite un ahorro de recursos considerable para votante, que ahora no tiene que estar informado sobre todos los posibles asuntos involucrados en una elección. El votante que en lugar de comparar políticas compara ideologías es un actor racional, que usa una herramienta para calcular su propio beneficio [p. 100 et seq.].

La actitud racional de un partido político supone la presencia de la *confiabilidad* y la *responsabilidad*. Un partido es confiable si sus definiciones de políticas realizadas al principio de la gestión - incluyendo las hechas en campaña - pueden ser usadas para hacer predicciones consistentes sobre su desempeño gubernamental (o sobre su comportamiento de oposición si no es elegido). Así, un partido que hace exactamente lo contrario a lo que propone en campaña es *confiable*, aunque no es honesto [p.105]. Un partido es responsable si sus políticas en un periodo determinado son consistentes con sus acciones en otros periodos [ibid.]. Si no existe ni la *confiabilidad* ni la *responsabilidad* no se pueden realizar ponderaciones sobre desempeños futuros. Pero el comportamiento racional supone al menos un mínimo de predictibilidad basada en el establecimiento de patrones. De este modo, una democracia en la que los partidos no son *confiables* ni *responsables* no es una democracia racional [p.106]. Estas dos cualidades son indispensables, además, para desarrollar la confianza del electorado, y en consecuencia, maximizar la cantidad de votos.

Un último problema lo constituye el de la agregación de conductas. Si el *principio del interés propio* predomina, entonces es más probable que el individuo escoja la opción de no cooperación y el de la inmediata satisfacción de la necesidad, aunque el resultado global sea menor – un caso extremo del estado descrito por Hobbes - (Mueller, 1989:10). De acuerdo a varias experiencias, no obstante esto, se ha descubierto que los jugadores

tienden a responder sociotrópicamente conforme se avanza en el juego. En efecto, la racionalidad nunca se da de manera abstracta, sino dentro de un contexto socio – cultural. De este modo, la optimización se da de acuerdo a patrones establecidos en la cultura política de los actores, en un ambiente de contratos sociales. El beneficio personal deja de serlo cuando se pone en peligro la existencia de la comunidad.

Muchas de las decisiones aparentemente irracionales se explican si se recurre al concepto de *racionalidad estratégica*. El actor político se encuentra actuando simultáneamente en varias arenas, y algunas veces el espectador considera a alguna de éstas como la arena principal, siendo que en realidad es otra – como se describe en la nested games theory - (Tsebelis, 1990: 7 et seq.). Así, se puede llegar a escoger una opción que al principio parece sub - óptima, pero que resulta la adecuada para conseguir el fin que se considera mayor<sup>18</sup>.

## 1.2 Los inconvenientes de la teoría de la decisión racional.

Downs sabe que su argumento tiene debilidades sobre todo en 2 ámbitos: a) la teoría supone una racionalidad con información óptima y b) algunos de sus supuestos son inverificables empíricamente. Los problemas de información, a los que se ha hecho referencia ya, se ven multiplicados cuando la vía por la que corren los flujos informativos es una burocracia<sup>19</sup>. Además de esto, la incertidumbre abre el paso al error, la ignorancia y la información inexacta, por lo que *de facto* es difícil determinar cuándo un actor racional se ha equivocado y cuándo se trata del resultado natural de una acción irracional. El autor

---

<sup>18</sup> Quien v.g. acepta la amputación para salvar la vida, proporciona un ejemplo de esta racionalidad estratégica.

<sup>19</sup> Así, se habla de limitaciones inherentes al hecho mismo de tomar decisiones en una burocracia: 1) Cada actor puede dedicar sólo una cantidad limitada de tiempo al proceso de decidir, 2) cada actor puede ponderar y considerar sólo una cantidad limitada de información a la vez, 3) las funciones de la mayoría de los burócratas requiere de ellos que se involucren en más actividades de las que pueden considerar simultáneamente, de ahí que deban enfocar su atención en sólo parte de los asuntos que les preocupen más, mientras que dejan en estado latente los demás, 4) la información inicialmente disponible es sólo una fracción pequeña de la información potencialmente disponible sobre el asunto, 5) el costo de información se puede incrementar si alguien quiere más información de la inicialmente disponible, 6) muchos aspectos importantes de algunos problemas involucran información que no puede ser obtenida, especialmente si se refiere a eventos futuros.(Downs,1967:57).

por nosotros comentado propone que el actor racional corregirá su error si a) se da cuenta que estaba equivocado y b) si el corregir es menos costoso que mantenerse en el error [p.9]. Pero de nuevo, el actor irracional tiende a repetir sus acciones. ¿Cómo distinguir entonces entre el hombre racional que considera muy costoso modificar su actual tendencia de acción y el hombre que actúa irracionalmente? La respuesta es: no se puede distinguir entre estos casos, al menos usando los medios de análisis de conducta agregada que son típicos<sup>20</sup>.

Robert Lane pone el dedo en la llaga al afirmar que los cálculos (en los cuales se basan los votantes para establecer los diferenciales partidistas) no son tan fácilmente realizables. El establecer un nexo causal entre beneficios propios, políticas públicas y partido gobernante exige establecer "una cadena de contingencias que se encuentra más allá del cálculo de la mayoría de la gente, incluso si son expertos en política" (Lane, 1996:119). El principio del interés propio no ha sido demostrado más allá de la duda, como un factor histórico. De hecho, algunos proponen que los electores no votan egoístamente, sino "sociotrópicamente" i.e., prefiriendo al partido que más probablemente favorecerá a la sociedad en su conjunto (Friedman,1996:3). Los defensores del *rational choice* proponen que no existe tal beneficio social sino en la medida en que se refleja en un beneficio particular o en su posibilidad futura. En todo caso, parece ser que el altruismo social es más frecuente de lo que los economistas han estado dispuestos a aceptar.

P. Green e I. Shapiro proponen un listado de *patologías* de la teoría de la decisión racional. La primera es el desarrollo *post hoc* de la teoría. Según ellos, los teóricos de la decisión racional, en lugar de construir hipótesis falseables (en el sentido propuesto por Karl Popper) a través de la evidencia empírica, primero ven la evidencia y luego hacen una teoría "a la medida". Si los eventos les someten a inconsistencias argumentativas, una nueva teoría se desarrolla, con correcciones *ad hoc* para demostrar en qué sentido se

---

<sup>20</sup> Sin embargo, algunos autores consideran a este problema como altamente irrelevante. La teoría de sistemas ha demostrado al menos la plausibilidad del comportamiento **as if** (los actores terminan desempeñándose escogiendo la opción óptima, **como si** tuviesen un conocimiento y capacidad ilimitadas). El equilibrio se mantiene, incluso si el número de actores racionales es muy pequeño (pues éstos se adecuan a la respuesta de los irracionales). Así, v.g. si hay muchos abogados en el mercado laboral, los actores racionales tratarán de ser ingenieros, manteniendo un cierto equilibrio, como si la mayoría hubiese decidido racionalmente

puede considerar racional una actitud que antes no explicaba el modelo (Green y Shapiro, 1994:34-37). También se quejan de las tautologías, producto de una "restricción arbitraria del dominio de la teoría" (Ibid.:45). Puesto que el modelo solo puede realizar predicciones cuando se consideran todas las condicionantes a las variables enunciadas, resulta que la teoría es exitosa sólo entre casos con cualidades similares, a los que se les aplica una teoría hecha a la medida. La teoría funciona *ceteris paribus*, i.e., *la teoría funciona cuando funciona*. Esto significaría que la teoría de la decisión racional incurre en sofismas (el enunciado en cursivas es una *petición de principio*), pues colocaría entre las premisas de su silogismo a la conclusión (que se supone debe ser demostrada).

Otro problema importante se da en la valoración personal que cada votante tiene sobre su capacidad de *hacer una diferencia*. Un elector no tiene casi ningún incentivo racional - en el sentido de Downs - para ejercer su derecho, puesto que en la práctica su voto no es decisivo - uno entre millones - (Friedman, 1996:7). Por último, la teoría de la decisión racional es incapaz de realizar predicciones sobre la magnitud de los efectos esperados (Green y Shapiro, 1994: 45).

La objeción sobre el postulado de la información perfecta es válida, en la medida en que la presencia de la oposición y otros contrapesos no asegura el libre acceso a la información para hacer evaluaciones de diferenciales partidistas (Przeworski, 1997:18). Sin embargo, esto también es aplicable a la misma oposición: mientras que es de esperarse un discurso justificatorio por parte del gobierno, también lo es un discurso condenatorio por parte de los partidos opositores (ibid.). En Medio de esta red de mutuos condicionamientos, presuponemos no obstante lo anterior, la capacidad ciudadana de evaluar beneficios concretos. Así, aunque no se pudiera resolver esta objeción, se esperaría que el ciudadano medio de Orizaba tuviera la posibilidad de conocer la obra pública realizada. Todo mundo se da cuenta si tiene agua potable o no.

Respecto al abstencionismo, éste sería interpretado como una muestra de racionalidad en la medida en que se vive la realidad del *free – rider*. Obviamente, la misma definición del *free – rider* implica un número limitado de éstos (si nadie colabora, entonces los beneficios comunes no se dan tampoco). La objeción de la irrelevancia de la decisión racional, entonces, es limitada.

---

(Tsebelis, 1990:19 et seq.).

Por último, suponemos que los objetivos de los actores políticos son cognoscibles dada la naturaleza de su actividad pública. Esto ciertamente no se puede predicar sin más de los actores sociales.

### 1.2.1 Racionalidad económica y racionalidad política.

Ante las controversias suscitadas por teorías como las de Downs, se ha dado una reconsideración de propuestas más tradicionales, basadas en una cierta racionalidad política. Según ésta, la maximización del bien general sería la función propia del Estado y de los integrantes de la burocracia; "el logro del mayor bienestar para el mayor número posible de habitantes, o en otras palabras, el bien común en su más amplia acepción" (Crespo, 1989:69).

Desde esta perspectiva, el sufragio universal como método de elección de gobernantes ampliaría la posibilidad de escoger "a los líderes más capacitados y comprometidos con los valores y objetivos de la mayoría ciudadana, introduciendo de paso un criterio meritocrático (es decir, de mayor justicia) en la lucha por el poder" (ibid.:70). El referente último de la racionalidad política de la democracia radica en la soberanía popular, a la que se tendrá que recurrir siempre para legitimar cualquier acción de gobierno. Sin embargo, puesto que el deseo popular es ley, la falta de legitimidad de origen no ha evitado que gobiernos autoritarios se proclamen defensores de la modernidad (ibid.71). Por eso el orden legal en la democracia cumple con el cometido de garantizar cierto equilibrio de poderes.

Así, al ocupar la dirección de la burocracia, los partidos deberían cumplir con la función social que les encarga el sistema político, procurando ser *confiables* y *responsables*, tratando de decidirse por políticas que prefiera la mayoría. Sus acciones son evaluadas y conforme a ellas se decide su permanencia o no en el puesto (aquí se supondría la posibilidad de diferenciar los partidos políticos en base a las definiciones ideológicas, que acarrearían diferentes políticas públicas).

Estas funciones son las mismas que un teórico del *rational choice* podría catalogar como racionales para un partido que quisiera maximizar sus votos. ¿Cuál es, entonces, la ventaja de considerar los aportes de la economía política?

La respuesta se encuentra ligada al hecho que la teoría de la decisión racional introduce en el modelo la acción del actor político, que es diferente a la de las instituciones. Paradójicamente, un caso de liderazgo político - entendido como liderazgo informal, fuera del organigrama - puede ser entendido de mejor manera desde la teoría de la decisión racional.

### 1.3 La racionalidad limitada.

#### 1.3.1 La racionalidad imperfecta.

Las formas de racionalidad descritas hasta ahora tienen como presupuesto importante el considerar a la inteligencia como una capacidad relativamente eficaz<sup>21</sup>.

Jon Elster propone, por el contrario, la consideración de una racionalidad imperfecta y que además sabe que es imperfecta (consciente). Con el ejemplo de Ulises y las sirenas, describe la actitud de la inteligencia que quiere optimizar los beneficios de

---

<sup>21</sup>La teoría de la decisión racional supone que la inteligencia (en situaciones no patológicas) es eficaz para establecer nexos entre fines y medios. El modo propio de hacer esto es la identificación de un fin económico (maximizar los beneficios) y los medios idóneos (los que permitan un mayor producto con un menor insumo). Los errores se deben a la falta de información o a la renuncia explícita a actuar racionalmente (irracionalidad) i.e. no existen problemas inherentes a la capacidad misma de razonar. No pensamos que Downs proponga la total asimilación de los fines humanos al fin económico (no es partidario del *homo oeconomicus*) sin embargo iguala los fines políticos a los económicos, implicando nos parece, que al menos en este tipo de fines, la racionalidad yerra por factores externos a ella misma (i.e., o existe racionalidad o no, sin matices intermedios). Algo parecido se da en la concepción de la racionalidad política. Un gobierno no cumple sus funciones por factores externos a la función social de éste (v.g. corrupción, error humano, falta de voluntad de diálogo, etc.) y no porque los funcionarios no conozcan o no sean capaces de conocer los fines propios de la burocracia gubernamental. Así, el funcionario es responsable de toda falla gubernamental, directa o indirectamente. El problema es tan antiguo como Sócrates. Para él las acciones malas eran resultado de la ignorancia. Si los que toman decisiones supieran del valor del bien y de las consecuencias de escoger el mal, siempre obrarían lo primero. La inteligencia (que no es ineficaz sino por la ignorancia, de la que siempre se es responsable) fija las acciones de la voluntad (cf. Platón, 1921). Sin embargo Aristóteles ya había descubierto un argumento importante en contra de esta posición: los hombres obramos por cálculos no de beneficios, sino de la felicidad - *eudemonismo* - (cf. Aristóteles, 1982: I, 13 110 2b). Alguien puede estar perfectamente informado de las consecuencias de sus acciones y aún así errar, prefiriendo el estado de satisfacción que le producen sus decisiones.

modo indirecto<sup>22</sup>. Él afirma que estas actitudes se dan dentro de sociedades racionales, que se atan a sí mismas por medio de constituciones (Elster, 1989:67; Schelling, 1989:69). Uno de los corolarios de esta afirmación es concebir a la racionalidad como no perfecta. Ella es incapaz de identificar la secuencia causal óptima en todos los casos y bajo todas las circunstancias, aunque éstas sean las ideales. La actitud racional, entonces, estaría dada por la asimilación de estos yerros constitutivos y la toma de decisiones para su reducción al mínimo<sup>23</sup>.

El mismo autor registra algunos otros serios inconvenientes descubiertos por los estructuralistas. En primer lugar, las *estructuras* imponen limitaciones que "reducen el juego de los cursos de acción en abstracto [...] al subconjunto mucho más pequeño de acciones *posibles*. Se supone que las limitaciones son dadas y no están dentro del control de los agentes" (Elster, 1989:191). Además, el llamado *segundo filtro* se encuentra en los procesos de selección del actor que llevará a cabo lo planeado. Estos argumentos tratan de demostrar la irrelevancia de la decisión racional dentro de una estructura burocrática (Ibid.). Son tantas las limitaciones, que el actor termina optando por la decisión que solucione el problema, aunque esto implique no maximizar sus beneficios. La libertad real de decisión es muy pequeña, y se pierde en los laberintos institucionales.

Además, algunas implicaciones de la teoría de los juegos han llevado a la duda sobre la estabilidad de la actitud racional. No solamente se forman preferencias en las

---

<sup>22</sup>"Evitar lo primero de las pérfidas sirenas las praderas y los cánticos: yo sólo debo oírlas; pero atadme firmemente con lazos resistentes a la base del mástil, y si os pido y os ordeno soltarme, con más cuerdas deberéis atadme todavía" (Homero, 1916:t I, LXII p. 307). La actitud más racional habría sido la de evitar los peligros innecesarios, de modo que Ulises debió también de tapar sus oídos con cera. Sin embargo, quería oír a las sirenas (por cualquiera de los motivos que un hombre puede tener, motivos que sin embargo, son siempre secundarios ante el riesgo serio de perder la vida). El héroe pacta una solución intermedia (riesgo reducido...*tener lo mejor de los 2 escenarios*). Suponemos que el *rational choice* habría valorado esta decisión como no óptima.

<sup>23</sup>Esta observación nos parece importante. En cualquier modelo de toma racional de decisiones se debería incluir la variable del error de modo constitutivo. Así, una buena estructura administrativa **no** sería *solamente* la que comete menos errores, sino la que también dispone de ventajas estructurales para hacer que éstos afecten al menor número de externalidades posibles. La famosa pregunta de la antigüedad *Quis custodiat custodiam?* no debe quedar sin respuesta. Los contrapesos al uso del poder, incluyendo al utilizado de modo racional, son necesarios.

decisiones, sino que a veces es imposible definir claramente el camino óptimo. Otras veces, aunque es claro, no se practica de facto (ibid.:195 et seq.). Nos parece que el tratar a la racionalidad como una capacidad imperfecta *per se* permite incorporar al modelo variables relevantes (como el error y la corrupción). Sin embargo, al hacerlo, se incrementa la incertidumbre a tal grado que lo hace inoperable, i.e., mientras que la argumentación *ceteris paribus* del modelo original no permite hacer predicciones sino en las muy limitadas ocasiones en las que se cumplen todas las condiciones preestablecidas, el incrementar indiscriminadamente el número de variables reduce las posibilidades del modelo a la pura enunciación de principios obvios (como el decir que, en el gobierno local, todos los actores y variables influyen en el resultado final del desempeño gubernamental...sin poder determinar el grado de interdependencia de tales variables - i.e. el peso relativo de los insumos respecto del producto -). En la práctica se ha preferido la opción simplificadora sobre todo por una aplicación de criterios de optimización de recursos y gastos. La inteligibilidad también ha sido una razón de peso para escoger este tipo de abordaje (Lynn, 1987:197).

### 1.3.2 El gobierno local.

El dilema del análisis, entonces, se plantea entre la necesidad de limitar el número de variables y fines (haciendo un modelo inverificable) y el abrir el modelo cerrado al considerar una racionalidad inestable (haciéndolo ininteligible por el gran número de variables).

Pareciera que si se quisiera reflejar la realidad del gobierno se deberían de tomar en cuenta todos los factores limitantes, corriendo el riesgo de la saturación. Esto sin embargo, es especialmente difícil a nivel del municipio, pues sus condicionantes externos son numerosos. En primer lugar, aún supuesta una racionalidad eficaz, el gobierno local es punto de articulación - cuando eficiente - de todos los actores sociales, económicos, políticos y cívicos (públicos y privados) de la ciudad, por lo que su acción es por definición limitada. El gobierno local no tiene control sobre todos los insumos (Castells y Borja, 1997:139). En segundo lugar, las limitantes estructurales a las que se ha hecho referencia inciden en todas las áreas de gobierno: se dispone de escasos recursos frente a las

funciones asignadas a los ayuntamientos; no existe una valoración social positiva sobre la figura del funcionario municipal; la posición del gobierno local frente al estatal y federal es de subordinación paralizante; existe poca coordinación entre niveles del gobierno y falta de cultura política favorable al eficiente desempeño burocrático (Ziccardi y Saltalamacchia, 1997:15)<sup>24</sup>.

Algunos otros autores llegan a hablar de cierta *irracionalidad* propia de la administración pública mexicana. Luis F. Aguilar propone esto al afirmar una constante desproporción entre los medios disponibles y "el conjunto de fines revolucionarios (distribución de riqueza, justicia social, independencia nacional)" - Aguilar, 1982:112-. Afirma que la falta de medios obliga a los políticos a abandonar la racionalidad administrativa para atenerse a los procedimientos sociales y políticos existentes. De este modo, la planeación es siempre escisión de la realidad y los problemas se enfrentan en un constante ambiente de ambigüedad que favorece el compromiso y el clientelismo político (Ibid.:113). La "racionalidad" en estos términos es la pragmatidad: se implementa lo medianamente eficaz en un universo de medios limitados.

Un supuesto importante de este planteamiento, nos parece, es pensar imposible a la racionalidad en una burocracia cuando ésta no puede calcular exactamente sus insumos y la magnitud de sus productos.

Esta posición nos parece extrema. En primer lugar, la definición de racionalidad usada por Aguilar se acerca mucho a la propuesta por la versión *amplia* de la decisión racional (lo que lleva igualmente a tautologías que afirman la racionalidad de toda decisión como la irracionalidad de toda acción, dependiendo del punto de vista). En segundo lugar, la "desproporción" a la que se hace referencia no es realmente una incoherencia entre fines y medios, sino entre medios disponibles y discurso político (i.e. fines públicamente *enunciados*). La propuesta de Downs abre un espacio aquí para la consideración de los motivos propios de los gobernantes: mantener el poder como medio para su beneficio.

---

<sup>24</sup> Además, la democracia electoral (supuesto importante de Downs) no se da en todos los municipios (aunque en el caso de Orizaba nos parece que se cumple el requisito, al ser el primer gobierno de oposición). En lo que se refiere a lo económico, la captación fiscal del municipio en México apenas representa el .5%, frente al 98% y 1.5% de la federación y los gobiernos estatales (Centro de servicios municipales "Heriberto Jara", 1995:81).

Sin embargo, algunas de las objeciones hechas hasta aquí al modelo de la decisión racional son válidas. Esta teoría no produce predicciones del todo confiables porque abstrae de la realidad tantos factores relevantes que termina proponiendo una maqueta irrealizable de la vida en el gobierno. Por otro lado, la alternativa que incorpora limitantes en todas las direcciones produce un panorama caótico. ¿Cómo valorar, entonces, las aportaciones de la teoría de la decisión racional?

### 1.3.3 La racionalidad como *un tipo ideal*

La solución se encuentra en algún punto intermedio entre los extremos enunciados, i.e. son necesarias: a) la consideración de la racionalidad como imperfecta y limitada *per se* y b) la conceptualización de la racionalidad en el gobierno como un *tipo ideal*. Esta aproximación doble nos parece la apropiada para este trabajo.

Max Weber, al describir las influencias del espíritu religioso en la conformación del capitalismo, trató el asunto desde las tipologías (cf. Weber, 1981). La aproximación se realizó a través de lo que llamó *tipo ideal*. La elaboración de tipos ideales nos ofrece un panorama sintetizado de los complejos procesos culturales, reuniendo relaciones y cualidades de un fenómeno - generalmente - muy difícil de analizar en sus elementos constitutivos por separado. Consiste en la construcción de un modelo no contradictorio de características que se suponen generales, y que describen un fenómeno de manera sintética (Ruiz e Izpizua, 1989:36). Esta técnica se usa frente a fenómenos sociales tan complejos que serían inabordables de no ser por cierta definición de parámetros. En efecto, la creación de un tipo ideal no es un fin en sí mismo, sino una herramienta para lograr univocidad en un medio saturado de relaciones que pueden ser interpretadas en muchos sentidos. Su carácter instrumental, entonces, no supone connotaciones esencialistas - normativas - (cf. Martínez, 1987) sino que, al acentuar los rasgos distintivos, propone cierta vía para elaborar hipótesis. La utilidad del tipo ideal radica en aumentar la inteligibilidad, incrementando deliberadamente la homogeneidad<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup>Así, las descripciones que realiza Octavio Paz en *El laberinto de la soledad* sobre la naturaleza del carácter del mexicano, es un buen ejemplo de tipo ideal. Nadie supone que quien no cumpla *ad pede litterae* las características descritas ahí no sea mexicano. Tampoco creemos que porque existan millones de excepciones, el ensayo de Paz sea erróneo. Lo que se

Ciertamente esta técnica posee las desventajas de toda abstracción: no sólo es proclive a reduccionismos serios, sino que también su no especificidad produce modelos no totalmente verificables a través de fenómenos concretos. Sin embargo, tiene todas las ventajas de la abstracción instrumental: permite *nombrar*. En cierta medida, cada vez que usamos un concepto universal, usamos un tipo ideal<sup>26</sup>.

De este modo, no pensamos que la teoría de la decisión racional sea absolutamente falsa. Tampoco proponemos que los actores tomen siempre decisiones racionales. Consideramos que las objeciones hechas a la teoría de la decisión racional describen adecuadamente lo que sucede en los gobiernos<sup>27</sup>. En efecto: la maximización de beneficios no se da de modo puro, sino que es limitado seriamente por la constitución misma del acto de decidir y por factores externos (contexto político). No obstante, si consideramos a la decisión racional como un tipo ideal (incluso en una forma que tome en cuenta las limitantes enunciadas) permite acercarnos a la ponderación del actor dentro de la burocracia. Esto no se logra del todo desde planteamientos de la racionalidad política.

Así, son tres las razones por las que consideramos una versión *moderada* (y *contextualizada*, i.e. limitada) del rational choice como punto de partida para elaborar nuestras hipótesis: 1) Tiene la ventaja de todo modelo, a saber, permite introducir inteligibilidad en un ambiente altamente complejo. 2) Permite la comparación con un modelo que describe homogéneamente las relaciones entre el discurso político y las

---

hace aquí es un ejercicio de descripción de tendencias. Las tendencias pueden llevarse a cabo en actos concretos o no. Sin embargo, se reconoce la existencia de tales características a modo de una representación social, que a su vez es alimentada por la labor de los intelectuales, como Paz.

<sup>26</sup>Un ejemplo de esto es "la humanidad". Lo único que existe realmente son humanos concretos (del mismo modo en que no existe la racionalidad, sino seres racionales). A la humanidad se le atribuyen, entre otras cualidades, el progreso, la benevolencia, la beneficencia, el genio, etc. En su nombre se defendieron derechos y justificaron acciones gubernamentales. Sin embargo, no se puede afirmar categóricamente que exista algún individuo que encarne absolutamente tales cualidades. Muy al contrario, pareciera que la humanidad escasea. No obstante esto, nadie duda de su legitimidad, pues se presumen ciertas cualidades comunes entre los individuos y las sociedades, lo que permite generalizaciones. La humanidad existe como tendencia global, que se verifica en algunos individuos, pero nunca de manera absoluta.

<sup>27</sup> Muestra de esto son los múltiples recursos mutuos entre esta teoría y otros abordajes más tradicionales de la sociología. Esto mostraría al menos, la capacidad limitada del rational choice para explicar fenómenos políticos (Cf. Soskice et al., 1992:557).

políticas públicas. ¿Qué beneficio puede aportarnos la comparación del desempeño de un gobierno local con un modelo que sabemos no es completamente verificable en la realidad?: apuntar hacia la comprensión de la distancia que existe entre los hechos y lo que se supondría lo óptimo. Sin embargo, no planeamos evaluar al Ayuntamiento de Orizaba 1995-1997 desde esta comparación. La racionalidad descrita no es normativa. Nuestra intención no es teorizar, en el sentido de que no pensamos que este estudio de caso vaya a ser una comprobación empírica de la teoría. Si existiera cierta concordancia en la realidad con nuestras hipótesis no supondremos que es prueba de que la acción realizada fuera racional en el sentido del *thick rational choice* aquí descrito, i.e., que fuera la opción óptima. De la misma manera, no se puede afirmar categóricamente la irracionalidad de las acciones del gobierno. 3) Permite generar hipótesis. Éstas en nuestro caso, no son demostrar o no la racionalidad de los actores de un ayuntamiento que es por primera vez oposición, sino que, reconociendo la tendencia general a la optimización, presumimos la factibilidad de que los actores hayan seguido un proyecto de gobierno, definido en parte por sus propuestas de campaña. Puesto que se supondría racionalidad en los actores, parecería que lo más probable es la unidad y coherencia entre el discurso político y las políticas públicas. La investigación se dirige hacia allá. Si resultara que existe tal unidad de proyecto, esto no podría *per se* demostrar la racionalidad de los actores. Tampoco su irracionalidad de no ser así (no son nuestros objetivos). En cada política o propuesta analizada, la teoría del *rational choice* indicará el abordaje. Sin embargo, la coherencia o discordancia entre el discurso y la acción será tratada en su contexto, tratando de reconocer las relaciones causales *ad hoc*.

La racionalidad, pues, no es considerada aquí como *causa suficiente* de las acciones de gobierno.

En todo caso, según se ha dicho, los planteamientos de racionalidad no pueden tener sentido sino en la medida en que se dan en un contexto determinado. Las explicaciones racionales son valiosas porque permiten también integrar una visión más culturalista, más enfocada a significados concretos y locales de la participación electoral (Ferejohn, 1991: 542 et seq.).

Finalmente, como segunda parte de este primer capítulo, se definen las variables relevantes para nuestras hipótesis.

## 1.4 Definiciones de conceptos.

### 1.4.1 El *proyecto de gobierno*.

Cuando se habla de un *proyecto* se le puede abordar desde varias perspectivas. Una definición de proyecto es la que hace referencia a la planeación preliminar. En efecto, proyecto proviene de *projectus*, que significa *arrojado [hacia adelante]*. Un proyecto es

La planta y disposición que se forma para un tratado o para la ejecución de una cosa de importancia, anotando y extendiendo todas las circunstancias principales que deben concurrir para su logro. Designio o pensamiento de ejecutar algo. (Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-americana Espasa - Calpe, 1991).

En este sentido **no** se puede hablar de un proyecto de gobierno, estableciendo relaciones entre lo propuesto en campaña y lo realizado en la administración pública. Aunque ciertamente las propuestas estratégicas del discurso político consideran la factibilidad de llevar a la práctica las líneas generales de la plataforma, los documentos del discurso electoral no tienen como función primaria la planeación, sino la captación de votos. Así, no se puede considerar a la plataforma electoral municipal como el referente absoluto de las acciones del partido gobernante (sino solo indirectamente, pues suponemos que el ser *confiable* maximiza el apoyo político) y que existen diferencias entre el bien total de la ciudad y las ofertas del PAN.

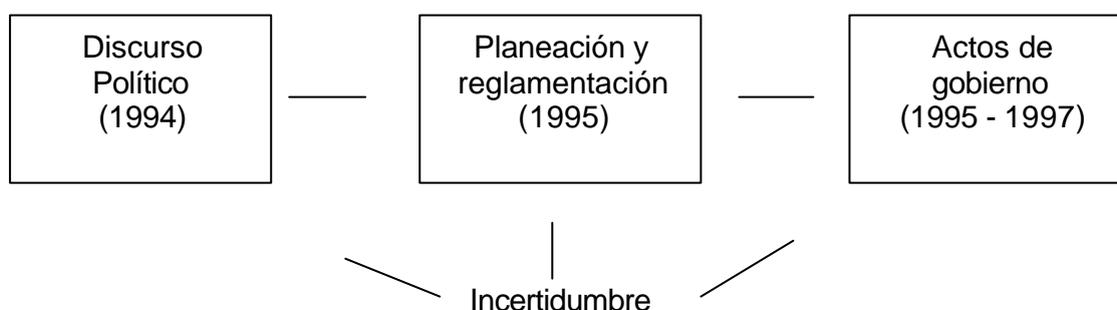
Este modo indirecto piensa al discurso electoral como portador de contenidos temáticos y axiológicos (junto con programas y propuestas concretas de solución para los problemas del municipio). Presumimos, entonces, que se puede hablar de un *proyecto de gobierno* en sentido laxo, trazando un hilo conductor entre posturas electorales y políticas públicas. Un partido que busque optimizar sus beneficios mostrará coherencia y continuidad entre el discurso y las decisiones de gobierno<sup>28</sup>. Consideramos que el

---

<sup>28</sup>De hecho, la factibilidad de las ofertas partidistas se vuelve a los ojos de algunos autores, criterio cada vez más relevante en la orientación del voto (Fuentes, 1997:12). Nuestro trabajo, entonces, se inscribe en la corriente interesada en el análisis de experiencias de gobierno de oposición. Podemos compartir la inquietud de Mario Bassols quien dice que: "para nuestro análisis, resulta de mayor interés conocer la forma en que un partido, distinto al PRI, lleva adelante un programa de gobierno municipal, el cual supuestamente debe diferenciarse, en

*proyecto de gobierno* se forma por 2 elementos fundamentales: 1) El discurso político electoral y 2) las políticas públicas. Éstas a su vez se consideran articuladas en torno a 2.1) la planeación y planificación (en este caso municipales) y 2.2) los actos de gobierno en concreto. La coherencia se daría en la continuidad de jerarquizaciones comunes (enunciadas primeramente en el discurso político). En este sentido se puede hablar de cierta causalidad entre el discurso de campaña y las políticas<sup>29</sup>. El esquema 1 resume lo dicho hasta ahora.

### Esquema. 1.



El proyecto de gobierno, entonces, posee dos características importantes: a) es una formulación de objetivos que se calculan factibles, y b) propone la posibilidad de hacer la diferencia (innovar) - Aguilar, 1982:20 -.

---

algún grado, del aplicado en administraciones pasadas, gobernadas por el PRI. ¿Cómo diferenciar un programa del otro y cuál es su alcance real en términos de un proyecto de ciudad?...". (Bassols, 1996:42). Las respuestas a esta pregunta se pueden encontrar al evaluar desempeños globales, según lo proponemos en este trabajo.

<sup>29</sup>No se trata de una *causalidad suficiente*. En efecto, la presencia de ciertas orientaciones valorativas en el discurso no asegura *per se* la definición de las políticas públicas. Se trata de una *causalidad necesaria*: dentro del proceso que genera las acciones finales de la administración, consideramos *necesaria* la presencia de ciertas definiciones previas dadas en el discurso y la planificación. Así, se supone que una variable independiente es el discurso político electoral y una dependiente las políticas públicas. **Sin embargo no es la única variable independiente**. Si se pudiera hablar de una causalidad suficiente, esta sería el conjunto total de variables, actores y circunstancias que actuaron en el municipio de Orizaba.

### 1.4.2 El discurso político electoral.

El *discurso político* es "el discurso producido dentro de la escena política, es decir, dentro de los aparatos donde se desarrolla explícitamente el juego del poder" (Giménez, 1989:148). Esta definición es menos extensa que la del discurso en general<sup>30</sup>.

G. Giménez describe al discurso político en torno a tres cualidades principales:

1. El Discurso Político es eminentemente argumentativo. Pero, a diferencia de las funciones clásicas del discurso, el discurso político no se realiza para convencer al adversario (lo que es una función secundaria) sino para confirmar y reconocer a los partidarios y atraer a los indecisos<sup>31</sup>. El tema de los discursos políticos tiende a ser polémico. 2. Expone estrategias, en cuanto propuestas hechas desde la autoridad (ó autoridad futura), que es la que posee los recursos económicos y administrativos para hacerlas realizables. 3. No sólo habla, sino que produce un acto público. Expresa públicamente una posición definitiva.

Finalmente, por cuestiones pragmáticas (y de naturaleza del discurso) reducimos nuestro rango de enfoque al discurso político impreso y publicado. Las nociones mencionadas permiten la unión de los temas del discurso político y las elecciones municipales en un problema de investigación, porque: 1) las elecciones municipales son

---

<sup>30</sup>El discurso es en primer lugar la manifestación del raciocinio. Las dimensiones lógicas que esto implica, aunque son importantes, no reflejan por sí solas la riqueza de sentidos de cualquier discurso. Un segundo enfoque que puede ser añadido al anterior, es el que pone énfasis en el hecho de que el discurso es *expresión*. El discurso es toda manifestación lingüística (argumentación) que tiene por objeto la comunicación. Este punto de vista añade actores al discurso, y lo sitúa en un determinado tiempo y lugar, relativizando las posibles calificaciones previas derivadas de las reglas formales (Cf. Poloniato, 1987). El discurso también ha sido visto como portador de relaciones de saber y de poder. Según algunos autores, la ideología, la necesidad de ganar al indeciso (y confirmar al aliado), junto con el hecho de que el discurso es portador de símbolos, son características que son propias de cualquier tipo de discurso, no sólo del político (Foucault, 1983; y Villoro, 1985). *Así, podemos decir que el discurso es la expresión del raciocinio (argumentación). Es, en sentido amplio, todo proceso argumentativo de comunicación que desempeña funciones sociales.*

<sup>31</sup>En esto coincide con la propuesta de *salida, voz y lealtad* de Hirschman (Cf. Hirschman, 1977). El discurso busca atraer a los indefinidos, y de este modo, disminuir al máximo la disensión hacia dentro del partido político - indirectamente confirmar a los leales -. Es también la actitud que se esperaría de un partido racional: atraer al número mayor posible de simpatizantes.

parte del proceso explícito por la lucha del poder , 2) los productores de discurso político en una contienda electoral son personas y organismos contemplados explícitamente en la lucha por el poder y 3) porque los contendientes y autoridades involucradas producen documentos y textos oficiales y electorales<sup>32</sup>. Con las definiciones de este apartado hemos esquematizado las dimensiones a tener en cuenta en el discurso: lógicas/de comunicación, argumentativas, estratégicas y de producción de un acto público.

### 1.4.3 Las políticas públicas municipales.

El estudio de las directrices que determinado gobierno adopta es importante porque no sólo representa una aproximación al entendimiento de las concepciones y definiciones del gobernante sobre áreas prioritarias de desarrollo, sino porque también permite rastrear una de las motivaciones relevantes que influyen en el ánimo de los electores. Una política pública se puede valorar subrayando su carácter conceptual, pues ésta define los problemas que el gobierno tratará de manera privilegiada. Las políticas públicas son *las orientaciones y directrices que rigen la actuación del gobernante sobre campos delimitados de decisión política o administrativa. Son el conjunto de definiciones que imprimen el sello de la actuación, social o política, de las instituciones* (Massiah, 1993:13)<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup>Suponemos que las fuentes privilegiadas para estudiar el discurso político son: 1) el discurso propiamente electoral (plataformas, v.g.); 2) los documentos que con carácter de oficial fijan definiciones, prioridades, valores, y estrategias de gobierno (v.g. reglamentos, discursos, planes etc.). y 3) las explicaciones realizadas por los medios de comunicación (a través de prensa especializada, las entrevistas, las crónicas de actos de los gobernantes) y los analistas políticos de los elementos culturales, ideológicos, rituales y coyunturales que no se mencionan explícitamente en los textos o contenidos. Esta es otra manera en la que se unen discurso político electoral y planificación: no sólo el discurso tiene aspectos estratégicos, sino que también la planificación puede ser discurso político.

<sup>33</sup>El título de la tesis hace mención al discurso político electoral y a las políticas públicas, no a las políticas *urbanas*. Aunque en el caso concreto de Orizaba el municipio coincide *de facto* con la extensión de la ciudad, es nuestra intención estudiar las políticas públicas en general y *no sólo* las políticas urbanas. Aunque las disposiciones para la urbe son indispensables para

#### 1.4.4 La planeación y la planificación.

*La planeación es el conjunto de tareas dirigidas a la elaboración de un plan y la planificación es la propia ejecución, control o ejercicio del documento rector* (Ortega, 1984:15). La planificación debe ser entendida como

una actividad de convergencia entre la política y la economía, para actuar en función de ciertos objetivos, en forma sistemática y continua, introduciendo deliberadamente mayor racionalidad en las decisiones políticas (Ortega, 1982:255).

Hemos de hacer notar que "mayor racionalidad" en esta definición hace referencia a la eficiencia y eficacia del uso de los recursos<sup>34</sup>. La eficiencia es la racionalidad *thin*. La optimización de recursos posibilita la ejecución de lo planeado. Ambas "racionalidades" se suponen subordinadas a la decisión racional, en el sentido descrito arriba. Por último, unas palabras sobre el modo de medición de tales conceptos. Al operacionalizar estas definiciones, siendo ésta una investigación cualitativa, se han privilegiado indicadores conceptuales. Para ver en detalle las dimensiones e indicadores considerados, véase el anexo 1<sup>35</sup>.

#### 1.4.5 La factibilidad del proyecto de gobierno.

Hasta aquí se ha hablado de la factibilidad teórica (racional) de la existencia de un

---

governar este municipio, las propuestas electorales incluyeron ofertas de mejoría en la administración burocrática. Éstas últimas no podrían ser consideradas como políticas urbanas exactamente (aunque afectan en última instancia la administración de la ciudad).

<sup>34</sup>Según R. Batley (Batley, 1996:19) la eficiencia "significa el uso económico de recursos financieros o humanos para producir el servicio. La efectividad se relaciona con la ejecución del servicio en términos de calidad y cobertura de la población urbana". i.e., a mayor eficiencia, mayor efectividad.

<sup>35</sup>Explicitamos los indicadores de los conceptos usados con el objeto de hacer evidente la estructura del esquema que fundamenta nuestras hipótesis.

proyecto de gobierno en el caso de Orizaba. Su racionalidad se ha entendido en el sentido de que, primero, su presencia no sería contradictoria con las funciones propias del gobierno y los objetivos de los burócratas; segundo, en que se presumiría el cuidado de tal proyecto en un partido político que actuara tratando de maximizar sus beneficios.

Algunos estudios, sin embargo, parecen anunciar un cierto *quiebre institucional* estructural entre las propuestas de campaña y las políticas públicas en otros casos de municipios panistas. Tonatiuh Guillén (Guillén, 1996:159, 165 y 192) al estudiar los municipios de la frontera norte (de los primeros en experimentar la alternancia política) llega a la conclusión de que no se pueden establecer grandes diferencias entre las políticas públicas implementadas por el PRI en el pasado y las del Partido Acción nacional recientemente. A pesar de haber grandes avances en cuestiones electorales, no ha habido la oportunidad de que la ciudadanía encuentre vías para influir en la formulación de políticas.

Si esto mismo se verificara en nuestro caso, se trataría de identificar las causas de esta inconsistencia. Esto no supondría necesariamente la irracionalidad de los actores.

## 1.5 Hipótesis

### 1.5.1 Preguntas principales.

El presente estudio de caso buscará responder a las siguientes preguntas principales:

1. ¿ Existe algún proyecto de gobierno - en el sentido descrito arriba - desarrollado por el primer gobierno municipal de oposición en Orizaba durante el trienio 1995 - 1997? o lo que es lo mismo:

2. ¿Existe coherencia temática y axiológica entre lo planteado en la campaña electoral por el Comité Municipal del PAN y su candidato (en 1994) y lo realizado de facto en el trienio descrito? ¿Es el Partido Acción Nacional un partido *confiable*, en el sentido de la teoría de la decisión racional?<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> **Nótese que los términos de *confiable* y *responsable* no suponen una valoración en términos éticos.** Quisiéramos que estos conceptos fueran considerados como lo que son en el marco de la decisión racional: términos técnicos.

3. ¿Se puede decir que las líneas estratégicas del discurso político electoral panista de 1994 orientaron significativamente las políticas públicas implementadas? ¿Existe cierta independencia entre las políticas públicas municipales y los planteamientos del discurso electoral? ¿En qué sentido? ¿Cuáles fueron las causas reconocidas?

### 1.5.2 Nuestras hipótesis

Proponemos las siguientes hipótesis de trabajo:

I. Existe un hilo conductor argumentativo entre el discurso político electoral panista y las políticas públicas implementadas por el Ayuntamiento 95 -97 en Orizaba, configurado principalmente por la comunidad de orientaciones, definiciones y jerarquizaciones que informaron las acciones del Cabildo (Proyecto de gobierno)<sup>37</sup>.

I.a. Los aspectos argumentativos y estratégicos del discurso político electoral influyeron en la planeación realizada por el Cabildo. Se considera que el Plan de desarrollo municipal es el documento rector del trienio en cuestión. Éste recoge los lineamientos generales asentados en la plataforma municipal del PAN para las elecciones de 1994<sup>38</sup>.

I.b. Los objetivos del plan de desarrollo municipal orientaron la acción

---

<sup>37</sup>Véanse las proposiciones 23 y 24: "Los partidos políticos tienden a cumplir tantas promesas como pueden cuando son elegidos...Los partidos políticos tienden a mantener posiciones ideológicas que son consistentes en el tiempo, a menos que sufran derrotas drásticas, en cuyo caso cambian la ideología para parecerse a la del partido que los ha derrotado " (Downs, 1957:300). La hipótesis, además, supone la tendencia racional a maximizar los votos a través de a) el cumplimiento de la voluntad de la mayoría - función social - y b) aumentando la confianza ciudadana a través de mejoras administrativas. En el fondo ésta sería la actitud racional de un gobernante que quiere mantenerse en la burocracia y favorecer el que su partido sea reelecto.

<sup>38</sup>La planeación se supone como paso intermedio entre el discurso y la acciones de gobierno. No suponemos que la coherencia entre la plataforma electoral y la planeación sea importante porque los votantes analicen y voten influenciados por la comparación de documentos (Downs, 1957:298 - 299). La planeación es importante en la medida en que posibilita acciones de gobierno coherentes con los postulados ideológicos o las declaraciones públicas. En el apartado correspondiente discutimos las limitaciones del plan municipal de desarrollo considerado como documento rector del actuar del Ayuntamiento. En la hipótesis se menciona la tendencia que se supondría la más racional.

gubernamental concreta del Cabildo de Orizaba entre 1995 y 1997<sup>39</sup>.

I.c. Luego, el análisis de las obras realizadas en el gobierno y su comparación con el discurso político electoral permitiría la identificación de ciertos patrones. En estas cuestiones comunes radica propiamente el proyecto de gobierno<sup>40</sup>.

II. Sin embargo, no se puede hablar de una determinación *mecanicista* del discurso político electoral sobre las políticas públicas municipales. Tampoco se puede considerar a las políticas públicas como absolutamente independientes de los procesos que conlleva el discurso político. El proyecto de gobierno se da en la intermediación de estos dos extremos<sup>41</sup>.

Por último, una referencia al tipo de evaluación (en general) que se usa. Por nuestro énfasis en documentos pareciera que se trata de una evaluación de programas y no de gobierno<sup>42</sup>. Sin embargo, es de nuestro interés que la evaluación no se lleve a cabo solamente a nivel documental. Las entrevistas con los actores relevantes son indispensables para brindar el complemento a lo informado oficialmente. Nuestra investigación planea ser una que ponga énfasis en los resultados (sin perder, sin embargo, la consideración de los procesos); en el marco de un estudio *ex post* y parcial (se centrará en algunas políticas públicas).

---

<sup>39</sup>La eficiencia es de suponerse en una burocracia comandada por el gobernante. Después se discutirán los problemas inherentes a toda burocracia.

<sup>40</sup>i.e., los partidos buscan ser confiables y responsables.

<sup>41</sup>También es de esperarse un margen de movilidad, que permita la adecuación de las políticas públicas a la necesidad de incrementar el apoyo político. No es racional esperar una absoluta identificación entre ofertas y políticas.

<sup>42</sup>En una evaluación de programas: 1) la estructura institucional está normalmente bien definida (la responsabilidad recae sobre una sola institución, los objetivos del programa son explícitos, se considera que existe consenso sobre los objetivos y la estructura jerárquica está bien definida), 2) normalmente, las evaluaciones se llevan a cabo con algún grado de cooperación de los actores. Una evaluación de gobierno: 1) trabaja sobre una estructura compleja (multiplicidad de programas, duplicidad de funciones, distinción de lógicas de funcionamiento entre programas, contradicciones), 2) supone la baja frecuencia de consensos totales hacia dentro de la estructura burocrática (en este caso el Cabildo), 3) un gobierno es diferente a una institución. Trabajando con gobiernos se debe hacer distinción entre elementos administrativos técnicos y los objetivos y percepciones ligadas a la política (mantenerse en el poder). 4) Por último, en estas circunstancias se debe suponer un menor grado de cooperación por parte de los actores (Ziccardi y Saltalamacchia, 1997: 20 - 21) .

De esta manera, en los siguientes capítulos se analizan las tres variables de nuestro modelo: el discurso político, la planeación y los actos de gobierno del trienio. En la conclusión se considera la factibilidad del *proyecto de gobierno*. El lector juzgará si se cumplió con los objetivos.

## Capítulo 2.

### Las ofertas de la campaña electoral de noviembre de 1994.

#### 2.1 Presupuestos.

Para el desarrollo de este capítulo se parte de la teoría de la *decisión racional* descrita anteriormente. Ésta es considerada como referente para realizar hipótesis. En ese tenor, suponemos que los actores principales en las elecciones son tres, a saber, el gobierno (en este caso identificado con el partido oficial, según se explicará más adelante), la oposición (el partido Acción Nacional) y la ciudadanía votante. Según Anthony Downs (Downs, 1957:72 et seq.) es posible identificar las variables relevantes en la configuración de la conducta de cada actor. Así, el gobierno toma en cuenta la conducta esperada de los votantes y las propuestas de la oposición, la oposición construye sus ofertas en base a la utilidad que los ciudadanos han obtenido del partido en el poder (*incumbente*) y las acciones de ese gobierno; por último, los votantes toman en cuenta la utilidad recibida durante el gobierno incumbente (beneficios) y las propuestas de la oposición<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Siendo  $t$  el periodo de la elección,  $V$  los votos realmente obtenidos por los incumbentes;  $V'$  la cantidad de votos que el gobierno espera recibir;  $A$  las acciones del gobierno;  $U$  la utilidad recibida de las acciones del gobierno (beneficios),  $e$  la fecha de la elección,  $P$  las estrategias de los partidos de oposición y  $f_n$  una relación funcional, entonces:

1) Las acciones del gobierno son una función del modo en que éste espera que los votantes actúen y las estrategias de la oposición, i.e.  $A_t = f_1(V'_e, P_t)$ . 2) Los votos que el gobierno espera recibir son una función de los cambios en las utilidades recibidas (beneficios) por los votantes y las propuestas de la oposición, i.e.  $V'_e = f_2(U_t, P_t)$ . 3) Los beneficios (utilidades) obtenidos por los votantes es una función de las acciones del gobierno, i.e.,  $U_t = f_3(A_t)$ . Por último, 4) Las estrategias de la oposición dependen de sus conceptos acerca de los beneficios obtenidos por los votantes durante el gobierno de los incumbentes y las acciones objetivamente realizadas por ellos, i.e.,  $P_t = f_4(U_t, A_t)$  - Downs, 1957:72-. Consideramos que estas funciones son relaciones causales *necesarias*, o sea, se requieren para poder explicar el comportamiento de los actores. Sin embargo, la explicación siempre será parcial, porque estos parámetros no explican *per se la totalidad* de las conductas (no describen relaciones causales *suficientes*). Así, pensamos a estas funciones como útiles parcialmente para construir hipótesis acerca del comportamiento del gobierno, la oposición y la ciudadanía, pues son consistentes con el supuesto de la búsqueda de la optimización de beneficios. Al PRI lo identificamos con el gobierno municipal *para cuestiones de discurso político electoral*. Los consideramos como un sólo actor en Orizaba, dados los presupuestos teóricos enunciados en el capítulo I y el hecho que *de facto* la prensa reproduce las

De esta manera, es posible decir que el partido incumbente, si actúa racionalmente, desarrollará su discurso previendo el comportamiento de los votantes, resaltando las razones para evitar el cambio y descalificando a la oposición. Los votantes pondrían énfasis en los beneficios que les reportó el gobierno saliente, y los confrontarían con las ofertas opositoras. Por último, la oposición buscará centrar su discurso en las razones para justificar el cambio<sup>2</sup>.

## 2.2 El PRI y la elección municipal de 1994.

### 2.2.1 El proceso electoral en Orizaba.

El proceso electoral fue cubierto por los periódicos de la ciudad poniendo marcado énfasis en las acciones del Partido Revolucionario Institucional, PRI. De 312 artículos que trataban sobre las elecciones municipales, publicados entre el 1 de septiembre y el 15 de diciembre en el *Sol de Orizaba*, 207 describían las acciones del candidato del PRI o cuestiones del Comité municipal de ese partido. El Partido Acción Nacional fue mencionado en solo 31 encabezados en ese mismo periodo. Las proporciones para el otro periódico de la ciudad, *El Mundo de Orizaba*, son similares.

El primer rasgo que resalta en el comportamiento de los priistas es la confianza que les da el haber ganado en cada una de las elecciones municipales desde la fundación de su partido<sup>3</sup>. De esta manera, durante septiembre se presentan informalmente doce

---

declaraciones del candidato priista, eliminando prácticamente las declaraciones del Ayuntamiento saliente, o sólo reproduciéndolas cuando están relacionadas con el proceso electoral (Véanse los diarios *El sol de Orizaba* y *El mundo de Orizaba*, entre el 1 de septiembre y 15 de diciembre de 1994). La oposición es identificada con el partido Acción Nacional, porque es el partido ganador y por su importancia relativa en el proceso electoral mismo (ya se reconocía que el proceso se definiría entre el PRI y el PAN - cf. *Entre el PRI y el PAN se va a decidir el gobierno municipal, El Mundo de Orizaba*, 5 noviembre 1994.-. El PRD y los partidos menores obtuvieron porcentajes de votación muy pequeños. Por último, ante la incapacidad práctica de conocer las concepciones ciudadanas sobre los beneficios recibidos por el gobierno saliente, decidimos seguir las propuestas vertidas en los periódicos locales por actores importantes de la sociedad civil: iniciativa privada, Iglesias y personajes relevantes en la comunidad.

<sup>2</sup>Véase en el anexo 2 en cuadro resumen de indicadores escogidos para la obtención de la información de este capítulo.

<sup>3</sup> En Orizaba el PRI había ganado con 72%, 66%, 57%, 56% y 65% en las elecciones de 1979,

precandidatos a la nominación por el PRI, todos con declaraciones públicas sobre su deseo de ser presidentes municipales de Orizaba<sup>4</sup>. Esto causa un ambiente de expectación que es interpretado como una crítica a la costumbre de designar a los candidatos desde el Comité Directivo Estatal (**CDE**)<sup>5</sup>. Las exhortaciones a la *disciplina partidista* no se hacen esperar (hay 4 declaraciones publicadas del Presidente estatal del PRI, Amadeo Flores, sólo en septiembre). Para evitar problemas en la designación de candidatos priístas, un coordinador regional es nombrado por Jalapa el 6 de septiembre<sup>6</sup>.

La convocatoria para el registro de candidatos priístas se anuncia para alguna fecha entre el 14 y 17 de septiembre, pero el día 12 Gilberto Haaz es propuesto como candidato por "consenso ciudadano"<sup>7</sup>. Como reacción algunos líderes sindicales dan su

---

1982, 1985, 1988 y 1991 respectivamente (Santoyo y Santoyo, 1996:126). En estos años el mayor porcentaje obtenido por la oposición fue de 32%.

<sup>4</sup>Ellos son: 1) Enrique Hernández Olguín, postulado por la CROM y miembro del Ayuntamiento de Orizaba 1992 - 1994. Finalmente se autodescartó al no pedir licencia a su cargo el 19 de septiembre; 2) Susana López M. también postulada por la CROM; 3) Saúl Aguilar; 4) Alonso Domínguez; 5) Marcela Alicia González Ibarra, quien declinaría a favor del que sería finalmente candidato; 6) Abel del Bosque, ex presidente municipal; 7) E. Bullegoyn; 8) Abel Camacho Galindo; 9) Martín Cabrera Zavaleta, más tarde coordinador de Campaña de Gilberto Haaz; 10) Gerson López Maldonado, quien fue el primero en *destaparse* el 1 de septiembre; 11) Leonardo Olivos Cuéllar y 12) Gilberto Haaz Díez, quien sería designado candidato. Todos los precandidatos se autodescartaron o se sumaron a la campaña de Haaz excepto Gerson López Maldonado y Leonardo Olivos Cuéllar, quienes intentaron ser designados aún después de publicada la convocatoria a registro de candidatos. Véanse: *No busco presidencia para enriquecerme*, El Sol de Orizaba, 1.Sep.94; *Se destapó Gerson López*, El Sol de Orizaba, 1.Sep.94; *Abogado y periodista*, El Sol de Orizaba, 2.Sep.94; *Cambia directiva del grupo político I. de la Llave. Encabezará Haaz Díez*, El Sol de Orizaba, 2.Sep.94; *La nominación se la dejo a mi partido*, El Sol de Orizaba, 3.Sep.94; Daniel Serrano, *Los espacios se dan para que pueda ser un hombre o una mujer*, El Sol de Orizaba, 4.Sep.94; *Me gustaría ser presidente por segunda ocasión: Abel del Bosque*, El Sol de Orizaba, 7.Sep.94; *Un servidor público debe ser de tiempo completo*, El Sol de Orizaba, 8.Sep.94; *El cambio se da ya en PRI, tengo amplias posibilidades*, El Sol de Orizaba, 10.Sep.94; Daniel Serrano, *Ser autoridad no es ser prepotencia sino servicio*, El Sol de Orizaba, 11.Sep.94; Daniel Serrano, *Ser presidente municipal para mí un ideal, no una obsesión*, El Sol de Orizaba, 14.Sep.94.

<sup>5</sup>Sergio Grajales, *Escaparate, candidatos independientes*. El Sol de Orizaba, 4.Sep.94.

<sup>6</sup>Hugo Casiano, *Juicio Público. Saúl Chacón será coordinador del PRI para las municipales*, El Sol de Orizaba, 7.Sep.94.

<sup>7</sup>Hugo Casiano, *De un momento a otro "humo blanco"*, El Sol de Orizaba, 13.Sep.94; *Consenso ciudadano por la candidatura de Haaz Díez*, El Sol de Orizaba, 13.Sep.94. Hugo Casiano, *Juicio*

apoyo público a Martín Cabrera<sup>8</sup>, y algunos precandidatos continúan su campaña. El 17 de septiembre el CDE del PRI anuncia que la nueva fecha límite para registrar candidatos es el 2 de octubre<sup>9</sup>. Mientras tanto, la secretaria de la delegación municipal del PAN reconocía que Orizaba era un municipio mayoritariamente priísta, aunque confiaba en que los panistas ganarían. El PAN había presentado a sus 2 precandidatos los primeros días de septiembre y el día 16 había designado a Tomás Trueba como candidato<sup>10</sup>.

El PRD había afirmado que su no participación era probable, pero finalmente postula a un candidato el 18 de septiembre<sup>11</sup>.

Por fin el día 25 se publica la convocatoria priísta y tras un exhorto del presidente estatal, se registra la candidatura de Gilberto Haaz<sup>12</sup>. En el Comité municipal de Orizaba se cree que es el único candidato postulado oficialmente, pero el 26 se enteran que Gerson López y Leonardo Olivos se han registrado también como candidatos por Orizaba, el primero entregando sus documentos al coordinador regional de las campañas priístas y el segundo haciendo el trámite en Jalapa, en el Comité Directivo Estatal<sup>13</sup>. Esto provoca de nuevo un alud de declaraciones en pro y contra. El asunto se soluciona finalmente el 29 de septiembre (sin necesidad de "plebiscito"), cuando mil delegados dan su apoyo a Haaz. Él

---

*público, la prórroga aumenta la tensión. Haaz Diez consenso unánime en Orizaba, El Sol de Orizaba, 19.Sep.94.*

<sup>8</sup> *Líderes sindicales otorgan total apoyo a Martín Cabrera Zavaleta, El sol de Orizaba, 15.Sep.94*

<sup>9</sup> *Se amplía el plazo para registrar candidatos a los 207 municipios del 18 de septiembre al 2 de octubre, El Sol de Orizaba, 18.Sep.94.*

<sup>10</sup> *Reconoce el PAN que Orizaba es en su mayoría priísta, El sol de Orizaba, 12.Sep.94; Trueba precandidato, El Mundo de Orizaba, 3.Sep.94; Blanca Osorio, precandidata del PRI a la presidencia, El Mundo de Orizaba, 5.Sep.94; Busco alcaldía para hacer de Orizaba una ciudad industrial, El Mundo de Orizaba, 6.Sep.94; Tomás Trueba Gracián designado el candidato oficial del PAN, El Mundo de Orizaba, 17.Sep.94.*

<sup>11</sup> *El PRD podría no participar en las elecciones municipales, El Sol de Orizaba, 15.Sep.94; Juan Pablo Villegas, candidato del PRD a las municipales, El Sol de Orizaba, 19.Sep.94.*

<sup>12</sup> *Todos deben sumarse en torno a los que resulten postulados, El Sol de Orizaba, 25.Sep.94; Sólo Gilberto Haaz fue registrado por Orizaba, El Sol de Orizaba, 26.Sep.94.*

<sup>13</sup> *Cisma: Gerson y Olivos registrados por el PRI. A Punto de caerse la virtual candidatura de Haaz, El Sol de Orizaba, 27.Sep.94.*

finalmente rinde protesta como candidato del PRI el 2 de octubre<sup>14</sup>.

Las dificultades en la selección de candidatos priístas no son exclusivas de Orizaba. Toda la región tiene problemas similares<sup>15</sup>.

El PAN, presentó su planilla el 6 de octubre y el PRI el día 12<sup>16</sup>. Durante todo octubre los candidatos se dedicaron a sus respectivas campañas. Como era de esperarse, la cobertura para el candidato del PRI fue exhaustiva: se reunió con prácticamente todos los actores socio-políticos importantes de la ciudad<sup>17</sup>. El 23 de octubre Carlos Castillo Peraza, presidente nacional del PAN, visita la ciudad, lo que merece la cobertura de los dos periódicos. La "caravana de la unidad" panista también es un evento importante<sup>18</sup>. Un

<sup>14</sup> *Más de un mil delegados dieron total apoyo a Haaz, El Sol de Orizaba, 30.Sep.94; 207 candidatos protestaron ante el PRI. 188 de unidad, 4 consultas y 15 plebiscitos, El Sol de Orizaba, 3.Oct.94.*

<sup>15</sup> *Véanse: Se resquebraja el PRI en varios municipios por la imposición de candidatos. Militantes inconformes toman el PRI en Atzompa. Impusieron a Odilón Zapata en Atzacan, denunciaron priístas, El Sol de Orizaba, 29.Sep.94; Responsabilizan al PRI de la virtual violencia en Río Blanco, El Sol de Orizaba, 30.Sep.94; Priístas toman palacios y secuestran delegados. En Río Blanco rechazan a Aida Palafox. En los Reyes exigen plebiscito. Mujeres secuestran al Delegado en Rafael Delgado, El Sol de Orizaba, 30.Sep.94; Implementan operativo policiaco en toda la región orizabeña. Con la finalidad de evitar brotes de violencia con la designación de candidatas, El Sol de Orizaba, 30.Sep.94; Mediante plebiscito designarán candidatas en Mariano Escobedo y Huiloapan, El Sol de Orizaba, 2.Oct.94; Priístas vuelven a tomar el palacio de Río Blanco, El Sol de Orizaba, 2.Oct.94; Priístas se niegan a desalojar el Ayuntamiento de Ixhuatlancillo, El Sol de Orizaba, 2.Oct.94; Deserción de priístas, El Sol de Orizaba, 4.Oct.94; Notable divisionismo en el municipio de Mendoza, El Sol de Orizaba, 5.Oct.94.*

<sup>16</sup> *AN pugnará por una comuna pluralista: Flores Badillo, El Sol de Orizaba, 7.Oct.94; Ex ediles y sociedad civil en planillas de Orizaba: Síndicos Alonso Sosa y Zavaleta. Los regidores son Lezama, Hernández, Esquivel, Torres, Chavero, Ulloa y Tacho, El Sol de Orizaba, 13.Oct.94.*

<sup>17</sup> *Resaltan: El Colegio de Arquitectos, Trabajadores de la empresa Fermentaciones Mexicanas, FERMEX; del IMSS, Correos y de la SARH; trabajadores de las fábricas textiles *La Mexicanita* y *Cerritos*; habitantes de 4 unidades habitacionales; el Sindicato Unico de Trabajadores Eléctricos de la República Mexicana, SUTERM. Haaz recibe apoyo del Grupo político *Ignacio de la Llave*, de la Comisión pro defensa de los derechos humanos, de la CROM, la CNC, la CTM, el Centro Empresarial Orizaba-Córdoba, del Sindicato de trabajadores de la industria del Cemento, de *Convergencia Democrática* y, muy importante por la presencia de la Cervecería *Cuauhtemoc Moctezuma* en el municipio, del Sindicato de Obreros y Artesanos de la Industria Cervecera y Complementarias, SOAICC.*

<sup>18</sup> *Verónica Carbajal, Castillo Peraza: El PAN lucha por el respeto a la vida, la verdad, justicia y libertad, El Mundo de Orizaba, 24.Oct.94; El dirigente nacional del PAN estará en municipios de la*

último problema en el PRI se da cuando el CDE nombra a una presidente interina del Comité municipal. No se acepta la decisión y se debe nombrar a otra persona<sup>19</sup>.

Al acercarse el día de las elecciones, los principales partidos registran representantes en la totalidad de las casillas. Se anuncia, para los cierres de campaña, la presencia de Diego Fernández de Cevallos, ex candidato a la presidencia por el PAN en las elecciones de ese año y de Porfirio Muñoz Ledo, quien finalmente no llega<sup>20</sup>. La COPARMEX afirma que relizará un conteo rápido de salida de casilla.

La confianza priísta se desmorona conforme los primeros resultados empiezan a hacerse públicos la noche del 13 de noviembre. El 14 se anuncia el triunfo del PAN y el PRI descalifica la elección argumentando que si existe "una tendencia adversa hacia candidatos que se consideraban más viables" eso es signo de fraude electoral. Además se dice, ha habido un abstencionismo de entre el 50 y 60% y muchos funcionarios de casilla no llegaron o llegaron tarde<sup>21</sup>. El candidato del PAN agradece el respeto a la voluntad de la ciudadanía<sup>22</sup>, mientras el PRI decide impugnar el 80% de las casillas. Las editoriales insisten en la idea del fraude electoral y una menciona la nulidad de comicios como una posibilidad<sup>23</sup>. La unión Social de Empresarios de México A.C. (USEM) exhorta a los priístas

*zona de Orizaba, El Sol de Orizaba, 20.Oct.94. Hoy la caravana de la unidad del PAN. Aunque participarán Ixtac, Orizaba, Río Blanco, Nogales y Cd. Mendoza, El Sol de Orizaba, 30.Oct.94*

<sup>19</sup>*Angélica Andrade, presidenta interina del PRI municipal, El Sol de Orizaba, 27.Oct.94; Marcha atrás en la designación de Angélica Andrade, El Sol de Orizaba, 28.Oct.94; Para asumir la dirigencia del PRI A. Andrade no ha solicitado licencia como regidor, El Sol de Orizaba, 29.Oct.94.*

<sup>20</sup>*Hoy cierran campaña el PRI, PAN y PRD. Las Elecciones el próximo domingo, El Sol de Orizaba, 6.Nov.94.*

<sup>21</sup>*Virtual triunfo del PAN. El miércoles resultados finales. Prevaleció el abstencionismo en Orizaba, El Sol de Orizaba, 14.Nov.94.*

<sup>22</sup>*Marco A. Zavaleta, Ganó la democracia en Orizaba: Trueba. Gracias al gobierno federal y estatal. Se reunió con militantes, El Sol de Orizaba, 15.Nov.94.*

<sup>23</sup>*La ciudadanía votó en contra del PRI, no en contra del candidato: Basurto, El Sol de Orizaba, 15.Nov.94; Los comicios se suponen amañados (Editorial), El Sol de Orizaba, 15.Nov.94; Impugnará el partido oficial 80% de las casillas, El Sol de Orizaba, 15.Nov.94; Hugo Casiano, Juicio público: no ganó la oposición, perdió el PRI. Impugnación, ¿Nulidad de comicios?. La visita de Diego ayudó a los panistas, El Sol de Orizaba, 15.Nov.94.*

a aceptar "el supremo mandato del respeto del voto ciudadano" ya que "en este año de convulsiones sociales en nuestro país, la seguridad del respeto al voto ciudadano es la clave para mantener la estabilidad social y civilidad política que tanto han caracterizado a nuestro estado de Veracruz"<sup>24</sup>. El 17 de noviembre el PAN recibe la constancia de mayoría y la impugnación del PRI queda en manos del Tribunal Estatal Electoral (**TEE**). Marchas y declaraciones se suceden. Algunos priístas piden la destitución del líder estatal<sup>25</sup>.

Por fin, el 26 el TEE ratifica el triunfo del PAN, decisión que es nuevamente cuestionada por el PRI. La ratificación final del triunfo del PAN se da el 11 de diciembre<sup>26</sup>.

## 2.2.2 El partido saliente.

Las declaraciones periodísticas y el comportamiento de los precandidatos y funcionarios del PRI durante el proceso electoral nos hacen suponer, en ellos, una cierta confianza en que el electorado los volverá a beneficiar con el triunfo. Tres actitudes agregadas lo muestran: a) el halago a la administración priísta anterior (de la cual se presentan como continuadores), b) la afirmación de que el PRI ganará y que las

---

<sup>24</sup> *Desplegado de la USEM, El Sol de Orizaba*, 15.Nov.94. Obviamente se hace referencia al, en ese entonces, reciente conflicto Zapatista de Chiapas, iniciado en enero de ese año.

<sup>25</sup> *Aguafuertes: Orizaba en pie de lucha, El Sol de Orizaba*, 22.Nov.94. Aquí se afirma que "el pueblo de Orizaba votó en masa por el PRI"; Hugo Casiano, *Juicio público, Confía el PRI recuperar Orizaba, El Sol de Orizaba*, 25.Nov.94

<sup>26</sup> *No hay beneplácito del PRD por el triunfo del PAN, El Sol de Orizaba*, 27.Nov.94; *Ratifica el TEE triunfos del PAN y PRI en algunos municipios, El Sol de Orizaba*, 12.Dic.94. Los resultados oficiales son: El PAN obtuvo el 48% de los votos frente a un 40% del PRI. El PRD el 5% y el PPS, PFCRN, PT y PVEM 4% en conjunto. 3% de los votos fueron anulados y la votación total representó el 49% del número de empadronados. A pesar de las acusaciones del PRI, en 1994 se dio la votación más concurrida de las últimas 6 elecciones municipales. El porcentaje de votantes (respecto del total de empadronados) en 1979, 1982, 1985, 1988 y 1991 fue de 28%, 39%, 24%, 22% y 33% respectivamente. Si ha habido una elección donde el abstencionismo fue reducido substancialmente fue la de 1994 (Santoyo y Santoyo, 1996: 126). Al final, 52 municipios (de los 207 del estado de Veracruz) fueron ganados por la oposición (Cf. *Ganan partidos de oposición 52 municipios en el estado, El Sol de Orizaba*, 17.Nov.94) y de los siete municipios de la zona (definida según A. Bassols - Bassols, 1979 -), 4 se decidieron a favor del PAN (Córdoba, Fortín, Orizaba y Río Blanco), dos para el PRI (Ixtaczoquitlán y Nogales) y uno para PRD (Camerino Z. Mendoza, o Ciudad Mendoza) según ya se dijo. Cf. Santoyo y Santoyo, op.cit.

propuestas de la oposición son inadecuadas para Orizaba y c) la presentación de una plataforma electoral con características tradicionales.

**A. Gilberto Haaz asegura la continuidad.** El candidato priísta es un empresario importante de la región que se muestra como continuador de las buenas políticas del PRI (aceptando implícitamente que ha habido corrupción en algunas administraciones anteriores<sup>27</sup>). Se halaga al gobierno saliente calificándolo de muy eficiente<sup>28</sup> y en ninguna declaración periodística se hace alguna crítica importante al partido oficial.

**B. El PRI ganará. La oposición es irrelevante.** La mayoría de los artículos periodísticos que predicen el posible comportamiento de los votantes se pronuncian por un triunfo seguro del PRI<sup>29</sup>. El triunfo se daría no solamente en la mayoría de los municipios del estado, sino también en los más importantes de los distritos electorales XIV y XV, a los que pertenecen Orizaba y Córdoba<sup>30</sup>. Según los portavoces del PRI, la ciudadanía votaría abrumadoramente a su favor<sup>31</sup> y aunque existen municipios en los cuales se considera que el PRI perderá, Orizaba nunca es mencionado dentro de éstos<sup>32</sup>.

---

<sup>27</sup> Si triunfo, no fallaré al PRI, declara Haaz, El Sol de Orizaba, 2.Nov.94.

<sup>28</sup> José A. Berlín. *Misión cumplida*, El Sol de Orizaba, 9.Sep.94. *Bajo el Sol. Armando Ruiz Ochoa cierra a tambor batiente. Ya casi está completa la planilla. Tomás Trueba candidato de ricos*, El Sol de Orizaba, 8.Oct.94

<sup>29</sup> Cf. Sergio Grajales, *Escaparate, indecisión ciudadana*, El Sol de Orizaba, 8.Sep.94; *Priístas resentidos buscan cobertura en otros partidos*, El Sol de Orizaba, 24.Oct.94; *Ningún riesgo de que pierda el PRI: Amadeo. Presidió el cierre de campaña de Haaz*, El Sol de Orizaba, 7.Nov.94; Hugo Casiano, *Juicio público, hay que decir también lo bueno. Pocos "focos rojos" para el PRI*, El Sol de Orizaba, 12.Nov.94.

<sup>30</sup> *Ases bajo la manga*, El Sol de Orizaba, 19.Sep.94. En este artículo se da por seguro el triunfo del PRI en Jalapa, Córdoba y Orizaba; *Candidato priísta [de Ciudad Mendoza] confía vencer en comicios*, El Sol de Orizaba, 9.Nov.94.

<sup>31</sup> *Encuesta favorece al PRI para las elecciones del próximo 13 de noviembre*, El Sol de Orizaba, 31.Oct.94; *El PRI favorito: encuesta. Orizabeños expresan sus preferencias*, El Sol de Orizaba, 12.Nov.94.

<sup>32</sup> *Peligra el PRI en varios municipios de la zona; en Mariano Escobedo el candidato hace pésima campaña*, El Sol de Orizaba, 21.Oct.94; *Peligra el PRI en diez municipios de la zona*, El Sol de Orizaba, 30.Oct.94; *Peligra el PRI en Rafael Delgado, Ixhuatlancillo y Santa Ana Atzacan*, El Sol de Orizaba, 13.Nov.94.

La oposición es descalificada en base a su desempeño en porcentajes electorales anteriores, especialmente en los que se obtuvieron en las elecciones federales de 1994. Como es de suponerse, se trata más bien de argumentos discursivos, que de hechos probados<sup>33</sup>. El principal argumento usado es asentar la irrelevancia de sus acciones y propuestas:

Luego de descalificar el trabajo político de los partidos de oposición en el IX distrito (a pesar de haber logrado más votos que en ninguna elección anterior) el presidente de la comisión Pro-defensa de los derechos humanos, Bernardo López Arano, declaró que el PRI será el gran vencedor en las elecciones municipales en la región...[Afirmó que:] "el PAN y PRD no tuvieron penetración durante las elecciones del 21 de agosto. No hubo ningún acto verdaderamente proselitista. Siento que la presencia de los partidos de oposición va a ser muy pobre, y las consecuencias se van a ver. No existió ningún trabajo profesional, un trabajo político impactante de mayor trascendencia. Eso se reflejará en las elecciones municipales". (*El trabajo político de la oposición sin trascendencia: derechos humanos*, EL Sol de Orizaba, 5.Sep.94).

Los partidos de oposición son descritos como dependientes del gobierno, expectantes por conocer a los candidatos priístas en contra de los cuales contendrán. Sus candidatos son "unos desconocidos" para los votantes orizabeños y no cuentan con la calidad moral necesaria a todo candidato a ser alcalde de Orizaba<sup>34</sup>. Aunque la delegación del PAN declaraba a principios de noviembre que las elecciones se decidirían entre el PRI

---

<sup>33</sup>En las elecciones presidenciales de 1994, el distrito IX (al que pertenece Orizaba) votó a favor del PRI en un 52%, mientras que el PAN consiguió 22% y el PRD 16% de los sufragios. El porcentaje obtenido por el PAN en estas elecciones aumentó en un 31.7% respecto de las elecciones de 1988. En las elecciones para diputados federales (también en 1994) el distrito fue ganado por el PRI con 51% de los votos emitidos, mientras que el PAN obtuvo 21% y el PRD 16%. En las anteriores elecciones (1991) el PAN captó el 12% de los votos. En las elecciones para diputados locales de 1992, el distrito de Orizaba (XIV) fue otorgado al PRI (con 67% de los votos). El PAN consiguió 9% y el PRD 13%. Como se ve, el desempeño de la oposición dista de ser irrelevante, sobre todo si se considera el aumento de porcentajes en algunos casos. **NB:** como se aprecia, los distritos electorales locales y federales tienen numeración distinta. (Cf. Santoyo y Santoyo, 1996).

<sup>34</sup>*Expectación en la oposición por conocer al candidato del PRI*, EL Sol de Orizaba, 24.Sep.94; *Opinión de ciudadanos orizabeños: candidatos de oposición verdaderos desconocidos*, EL Sol de Orizaba, 13.Oct.94; *El pecado original de la oposición*, EL Sol de Orizaba, 18.Oct.94; *Priístas resentidos buscan cobertura en otros partidos*, EL Sol de Orizaba, 24.Oct.94; Carlos Aguilar, *Violencia: la verdadera cara del PRD*, EL Sol de Orizaba, 4.Nov.94.

y el PAN, ya desde antes éste es considerado como el partido opositor más importante<sup>35</sup>. Consecuentemente, es el partido que atrae los ataques del PRI.

En concreto, Tomás Trueba, candidato del PAN, es presentado como un empresario que no representa los intereses de las clases populares de la ciudad. Es un "candidato de ricos", que encarna intereses "reaccionarios"<sup>36</sup>. Por último, el PAN es considerado un partido dividido y manipulador<sup>37</sup>.

**C. Las ofertas priístas.** Según lo asentado en el marco teórico, nosotros suponemos que los partidos políticos buscan hacer pública la información que más les favorezca. La producción del discurso político no escapa a la búsqueda de la optimización de los propios beneficios, en este caso, la maximización de la carrera y apoyo políticos. De las cuatro dimensiones del discurso político mencionadas en el anterior capítulo (lógica/de comunicación, argumentativa, estratégica y de producción de un acto público), la argumentativa y la estratégica son las más importantes, pues exponen las posiciones ideológicas relevantes junto con las propuestas prácticas para solucionar los problemas. Por lo tanto, son éstas las áreas que se privilegian en las descripciones que siguen<sup>38</sup>.

<sup>35</sup>Silvino Jiménez, *Entre el PRI y el PAN se va a decidir el gobierno municipal*, El Mundo de Orizaba, 5.Nov.94.

<sup>36</sup>Tomás Trueba, médico y profesor de la facultad de Medicina de la Universidad Veracruzana y de la preparatoria del *Colegio México*, es miembro de una familia de empresarios dueños de varios establecimientos de venta de muebles y de un Hotel. Sin embargo, el candidato priísta pertenece también a una familia de empresarios. Él mismo es dueño de algunas agencias de automóviles de la ciudad. Durante la campaña, hubo un incidente en el patronato del Colegio México, del que también era presidente Tomás Trueba. Él no había presentado ningún reporte sobre los ingresos y egresos de las actividades organizadas por ese organismo desde que había tomado posesión del cargo. Durante octubre los Padres de familia le exigen el tan retardado informe, petición que es recogida por *El Sol de Orizaba*. Éste periódico insinúa cargos de corrupción. Cf. *Bajo el Sol, Armando Ruiz Ochoa cierra a tambor batiente. Ya casi está completa la planilla. Tomás Trueba candidato de ricos*, El Sol de Orizaba, 8.Oct.94; Hugo Casiano, *Juicio público. Tomás Trueba, affaire en el Colegio México*, El Sol de Orizaba, 21.Oct.94; Juan J. Contreras, *Entre líneas. Córdoba no ha sido reaccionaria. El PAN ajeno a la clase popular*, El Sol de Orizaba, 5.Nov.94.

<sup>37</sup>*Panistas mendocinos impugnarán ante la CME*, El Sol de Orizaba, 21.Oct.94; *Amenaza a habitantes el PAN para que voten a su favor en Maltrata*, El Sol de Orizaba, 3.Nov.94; Hugo Casiano, *Juicio público. Diego Fernández, un artista de tv*, El Sol de Orizaba, 7.Nov.94.

<sup>38</sup>Consideramos que la búsqueda de la optimización en el discurso político no implica un instrumentalismo *absoluto*. En efecto, aunque a veces el discurso "es utilizad[o] de manera estratégica, es decir, sólo se declara lo que es conveniente, independientemente de si es falso o

El discurso tiende a crear *objetos discursivos*, que son los asuntos (*issues*) sobre los cuales se centra la atención partidista. Estos objetos normalmente se definen por medio de *argumentaciones*. El proceso de producción de argumentaciones es una esquematización de la realidad que apela a elementos ideológicos comunes entre el emisor y el receptor (Giménez, 1989:164). Esta esquematización es progresiva, y se logra mediante la sucesión de determinaciones predicativas (argumentos) encadenadas, que buscan la construcción de tópicos, nociones o temas que logran la identificación partidista (Giménez, 1989:166). De este modo, si se pueden localizar los mencionados objetos discursivos y los argumentos usados para presentarlos, se puede tener una descripción de las dimensiones argumentativa y estratégica del discurso político. En el caso del PRI, tres objetos discursivos son los más importantes<sup>39</sup>:

**C.1 La Honradez y finanzas claras de la próxima administración priísta.** El candidato del PRI propone a los votantes razones por las cuales optar por el mismo partido en las elecciones del 13 de noviembre. La oferta de honradez implica el reconocimiento de

---

verdadero, si responde a valores o normas..."(Chávez, 1996:106), existen límites a lo que se puede declarar. Así, las leyes electorales, el interés de al menos parecer confiables y responsables y sobre todo, el hecho de que el convencimiento del electorado es resultado de la verosimilitud, acotan los pragmatismos de los modernos *Maquiavelos*. De esta manera, "la vida política moderna y la vida económica nunca son meramente instrumentales. Siempre están marcadas por profundas estructuras de la vida cultural...Ni tampoco los mundos modernos de los valores, de las normas y de las solidaridades son jamás tan simples, íntimos e intuitivos...[como] Habermas describe" (A. Jeffrey, 1988. *Ensayo de revisión. La nueva teoría crítica de Habermas: su promesa y problemas*, en **Sociológica**, mayo-diciembre. Año 3, números 7/8, UAM-Azcapotzalco, México. Citado en Chávez, 1996:108). La racionalidad en el discurso significa, entonces, concordancia entre aspectos argumentativos y estratégicos. Uno implica al otro. El crear condiciones de factibilidad da por resultado la verosimilitud. El verdadero discurso político invita al movimiento: "No debe olvidarse que la eficacia propia de la argumentación tiende a desbordar el ámbito de la adhesión puramente intelectual, incitando a la acción o suscitando la disposición a la acción", (Perelman, Ch. 1977. *L'empire rhétorique*. Paris, Vrin, p. 25-26; citado en Giménez 1989:164).

<sup>39</sup>Ante la imposibilidad de procesar discursos escritos de los candidatos (no existen o se han perdido), se optó por aproximarse vía las descripciones hechas en los artículos periodísticos (en el caso del PRI) y de la plataforma, principios de doctrina y publicaciones periodísticas en el caso del PAN. Suponemos, con Teresa Carbó (Carbó, 1984:23) que toda conducta verbal de un actor político no se ciñe exclusivamente a las reglas del lenguaje convencional, sino que el actor sabe que con sus declaraciones a la prensa está produciendo un acto público. De este modo, la opinión vertida en los medios de comunicación puede ser considerada una buena aproximación a las definiciones conceptuales de la plataforma partidista. Los objetos discursivos en este capítulo han sido seleccionados de acuerdo a la frecuencia en que son mencionados en los periódicos.

la corrupción de administraciones priístas, siempre pasadas<sup>40</sup>. Así, la honradez será el distintivo del gobierno priísta. Y esto será así porque el candidato mismo es honesto (nunca ha cobrado en puestos públicos, no necesita ser corrupto pues él es un empresario exitoso). Las estrategias propuestas para lograr esto son dos, a saber, invitar a participar en su administración a personas honestas y sancionar fuertemente los actos de corrupción. Menciona que quiere "levantar lo que todos deseamos, una Orizaba progresista y mejor, una ciudad digna de cada uno de sus habitantes" combatiendo a los corruptos a quienes "cesará a partir del primero de enero". Propone numerar las patrullas de la policía municipal y poner un gafete a los policías donde su nombre pueda ser leído: pues *los excesos de la policía han llegado a límites insoportables*<sup>41</sup>.

**C.2 La administración priísta favorecerá a los pobres.** Aquí el candidato priísta desarrolla un discurso de corte tradicional. La administración local será la encargada de resolver los problemas más importantes de los menos favorecidos. Así, Haaz no duda en ser catalogado como el (próximo) *presidente de los pobres*, pues realizará obras públicas (drenaje, pavimentación, agua potable) en colonias, barrios y vecindades de la ciudad que normalmente no son atendidos<sup>42</sup>. El hecho que haya visitado frecuentemente estos lugares es muestra de que no es ningún "candidato de ricos", como es calificado el del PAN<sup>43</sup>. Como propuestas estratégicas ofrece resolver en primer lugar los problemas de las

---

<sup>40</sup> *Las pugnas internas debilitan el PRI: Haaz. Competió contra la oposición y el lastre de la corrupción de otros años*, EL Sol de Orizaba, 19.Nov.94.

<sup>41</sup> *La honradez y el manejo transparente de las finanzas será mi bandera: Haaz*, EL sol de Orizaba, 23.Oct.94; *Gente participativa y honesta formará mi administración si triunfo: Haaz*, EL Sol de Orizaba, 25.Oct.94; *Honestidad de Haaz garantiza votos para el PRI. Su aval: nunca haber cobrado en cargos. No avergonzaría ni a Orizaba ni a mi familia*, EL sol de Orizaba, 3.Nov.94; *Quedarán fuera del servicio público los funcionarios corruptos: Haaz. Serán dados de baja policías con antecedentes penales*, EL Sol de Orizaba, 8.Nov.94.

<sup>42</sup> *G. Haaz será el presidente de los pobres: Doña Virginia Amador*, EL Sol de Orizaba, 13.Oct.94; *Muestras de apoyo recibe Haaz en colonias y barrios de Orizaba*, EL Sol de Orizaba, 17.Oct.94; *Precisa Haaz: mi gestión será fortalecer la economía de los que menos tienen*, EL Sol de Orizaba, 1.Nov.94.

<sup>43</sup> *La imagen de candidato de ricos ya ha sido borrada en la acción: Haaz*, EL Sol de Orizaba, 4.Nov.94.

vecindades del centro de Orizaba para luego abatir el desempleo<sup>44</sup>.

**C.3 La nueva Orizaba.** Haaz es calificado como la esperanza para la ciudad, que para fines de 1994 vive en medio de una crisis económica importante. Orizaba, entonces, necesita del liderazgo de Haaz, lo único que asegurará el cambio en la dirección correcta<sup>45</sup>. De hecho, se argumenta, el que Haaz sea empresario, asegura el que sabrá consensar entre todos los actores políticos y económicos relevantes para reactivar la economía de la ciudad<sup>46</sup>. Como estrategias para lograr esto destacan: asegurar una buena administración, lograr el consenso entre fuerzas políticas (unificar en concreto sindicatos federales y de la iniciativa privada), controlar la proliferación de bares y cantinas, reducir el número de vendedores ambulantes, apegarse estrictamente a la legalidad, invertir diez millones de dólares en obras públicas durante el primer año de gestión, servir a la ciudadanía y construir una central camionera<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> G. Haaz visitó los cuadros de la Mexicanita..., ayer, El Sol de Orizaba, 16.Oct.94; Será resuelto el problema social de los patios de vecindad: Haaz, El Sol de Orizaba, 5.Nov.94.

<sup>45</sup> Campaña de G. Haaz, la esperanza para la otra Orizaba, El Sol de Orizaba, 10.Oct.94; Orizaba necesita un nuevo rumbo de cambios, de progreso que dará Haaz, El Sol de Orizaba, 27.Oct.94; Industriales confían en que Haaz construya un nuevo Orizaba, El Sol de Orizaba, 30.Oct.94.

<sup>46</sup> Acertada la postulación de Haaz Diez como candidato del PRI en Orizaba, El Sol de Orizaba, 28.Sep.94; Industriales confían en que Haaz construya un nuevo Orizaba, El Sol de Orizaba, 30.Oct.94.

<sup>47</sup> Buena administración y concertar con todas las fuerzas políticas promete Haaz, El Sol de Orizaba, 12.Sep.94; Haaz unificó a las federaciones sindicales y a la IP local, El Sol de Orizaba, 15.Sep.94; Análisis profundo al problema de ambulantes y de bares: Haaz Diez, El Sol de Orizaba, 30.Sep.94; Vendedores ambulantes apoyan al PRI, El Sol de Orizaba, 17.Oct.94; Vamos a gobernar con la ley en la mano, El Sol de Orizaba, 19.Oct.94; US 10 millones la inversión para 1995 mediante la gestión de Haaz, El Sol de Orizaba, 22.Sep.94 [Cabe señalar que El mundo de Orizaba publica después una corrección a la cifra, dada por el todavía presidente municipal del PRI, de tres millones de Nuevos pesos para las obras públicas de la próxima administración; En la próxima administración se ejecutarán obras por N\$ 3 millones, El Mundo de Orizaba, 29.Oct.94]; Mi único compromiso es con el pueblo orizabeño: Haaz, El Sol de Orizaba, 28.Oct.94; Promete Haaz un gobierno sin revanchas, El Sol de Orizaba, 29.Oct.94; En marcha el proyecto de la central camionera. determinante la gestión de Haaz. Empresarios locales esperan participar en su realización, El Sol de Orizaba, 4.Nov.94. En éste último artículo se anuncian negociaciones entre los directivos de las empresas *Autobuses Unidos* (AU) y *Autobuses De Oriente* (ADO) para iniciar estudios sobre la conveniencia o no de la construcción de una central camionera. El candidato del PRI lo menciona como un hecho fruto de sus gestiones y muy probablemente el candidato del

## 2.3 Las peticiones ciudadanas.

El segundo actor importante es el electorado. Dada nuestra limitación práctica para conocer con exactitud los beneficios recibidos durante las administraciones priístas, hemos decidido usar como aproximación las declaraciones de notables de la comunidad orizabeña acerca de las áreas sobre las cuales debía de trabajar la siguiente administración<sup>48</sup>. También, puesto que no podemos realizar encuestas para conocer qué sabían los votantes sobre la plataforma del PAN en noviembre de 1994, hemos decidido preguntar a los (luego) funcionarios panistas acerca del impacto de su campaña en la ciudadanía.

### 2.3.1 Las necesidades de Orizaba.

Son dos los objetos discursivos principales presentados en los periódicos por miembros de las Iglesias y las organizaciones empresariales:

**A. La buena administración.** Los actores mencionados señalan a un alcalde eficiente con una administración honrada y eficaz como condición necesaria para el desarrollo del municipio. De hecho se habla de que se debe emprender una "total reestructuración del municipio" indispensable para que la burocracia facilite la inversión y la creación de empleos. La corrupción es el principal escollo para favorecer la confianza de los ciudadanos en sus funcionarios municipales<sup>49</sup>. Se proponen tres estrategias principales

---

PAN incluyó este tópico en su plataforma como un esfuerzo por contestar los avances del partido oficial. Al final, la propuesta fue descartada por los mismos empresarios transportistas por inoperable.

<sup>48</sup>Bien sabemos que se trata de un conocimiento indirecto. Suponemos que a mejores administraciones priístas, habrá más declaraciones a favor de la continuidad del partido en el poder y menos quejas sobre cuestiones que se supondrían parte de la labor meramente administrativa y de gobierno de cualquier Ayuntamiento, sin importar partidos (v.g. servicios públicos).

<sup>49</sup>Marco A. Zavaleta, *El próximo alcalde debe tener probada capacidad: la Iglesia*, El Sol de Orizaba, 21.Sep.94; *Necesaria una total reestructuración del municipio de Orizaba: María E: Basurto* [presidente del comité cívico Pro-Orizaba], El Sol de Orizaba, 5.Oct.94; *La corrupción*,

para conseguir estos objetivos: a) modificar la estructura del funcionamiento del Ayuntamiento (aumentando la fiscalización por órganos externos), b) aumentar el flujo de información entre los ciudadanos y el Ayuntamiento, dando a conocer periódicamente el estado de las arcas municipales y c) Planear y cumplir lo planeado<sup>50</sup>.

**B. La nueva Orizaba.** Aunque de nuevo no se menciona explícitamente este objeto discursivo, alrededor del proyecto de la zona conurbada de Orizaba se articulan peticiones que dibujan la imagen objetivo que debe tener la siguiente administración. La CANACO no duda en afirmar que Orizaba sufre la peor depresión económica de los últimos años<sup>51</sup>. La CANACINTRA argumenta que el crecimiento natural de los municipios de Ixtaczoquitlán, Orizaba, Mariano Escobedo, Río Blanco, Nogales y Camerino Z. Mendoza ha creado una zona conurbada natural. El principal problema es el estancamiento económico, por lo tanto:

La región bien puede ofertarse a nivel nacional e internacional, pero... necesitamos urgentemente resolver los problemas apremiantes de la ciudad. Una vez solucionados se podrán ofrecer nuevas oportunidades de empleo...se necesitan coordinar esfuerzos. Orizaba es el centro de muchas actividades, pero tiene problemas con el agua, agua que tienen otros municipios. Se necesita [además] un nuevo tiradero. Sólo se tiene acceso a un tiradero al lado del puente de Metlac, "colorines". *El proyecto de la zona conurbada de Orizaba-Córdoba*, El Sol de Orizaba, 8.Oct.94.

Algunas de estas peticiones son recogidas en las propuestas que entrega esta misma cámara a Tomás Trueba, una vez que se conoce será el próximo alcalde:

---

*principal reto a vencer*, El Sol de Orizaba, 8.Oct.94.

<sup>50</sup>Dentro de las estrategias concretas que se proponen está la creación de un Consejo Consultivo para la ciudad que no sea una figura decorativa (como a veces se considera a los auxiliares del Ayuntamiento) que asegure la retroalimentación de los miembros del cabildo. La participación de la sociedad civil tendría que asegurarse, y se trabajaría en los sectores productivo, educativo y de salud. Véanse: Daniel Serrano, *Pide la IP que los candidatos den a conocer sus planillas. Que el pueblo conozca el nombre de los colaboradores antes de las elecciones*, [declaraciones de CANACINTRA], El Sol de Orizaba, 3.Oct.94. *Alcaldes deberán realizar proyectos para ejecutar programa de desarrollo*, [declaraciones de Adriana Membro, jefe de planeación de la Secretaría de desarrollo Urbano del estado], El Mundo de Orizaba, 8.Oct.94.

<sup>51</sup>*Orizaba sufre la peor depresión económica de los últimos años*, El Mundo de Orizaba, 18.Sep.94.

Entre las propuestas elaboradas se encuentran las relacionadas con la concesión del servicio de limpia pública, la promoción de la inversión, la firma de un convenio intermunicipal para resolver el problema de la escasez de agua, la promoción de la inversión, salud, la integración del consejo de turismo y la creación de una nueva central de abastos. *CANACINTRA entregó propuestas a Trueba, El Mundo de Orizaba, 18.Nov.94<sup>52</sup>.*

Además de los servicios públicos mencionados (agua potable y limpia) se consideran como primordiales la seguridad pública, el fomento de Orizaba por medio de la inversión nacional e internacional, la creación de empleos, el desarrollo de nuevas vías de comunicación - haciendo referencia a la creación de una salida exclusiva para la ciudad desde la autopista México/Veracruz por la calle Sur 11 (la ciudad usó la entrada de Río Blanco y la de Ixtaczoquitlán hasta mediados de 1998) y el que *Tránsito* quede bajo las órdenes del Ayuntamiento y no del departamento estatal, en Jalapa<sup>53</sup>.

Las peticiones de la ciudadanía son coherentes con las necesidades de la ciudad<sup>54</sup>.

Orizaba pasó de tener 114 848 habitantes en 1980, a 114 216 en 1990 y 114 425 en 1995 (cf. INEGI,1993 y 1996a). El estado de Veracruz tuvo en total 5 387 680 habitantes en 1980, 6 228 239 en 1990 y 6 737 324 en 1995 (ibid.). Si consideramos que los periodos intercensales son de 9.78 años entre 1980 y 1990, y de 5.28 años entre el censo de 1990 y el Conteo de 1995, entonces Orizaba decreció a una tasa de -.05% entre

---

<sup>52</sup>Esta última información fue negada por Tomás Trueba, afirmando que nunca recibió la carpeta de propuestas que se menciona en este artículo periodístico, *Entrevista con Tomás Trueba*, Orizaba, 4.Sep.98.

<sup>53</sup>*El proyecto de Aljojuca será heredado al nuevo munícipe, El Mundo de Orizaba, 25.Oct.94; La IP hará propuestas a los candidatos a la alcaldía del PRI, PRD y PAN: CANACINTRA, El Sol de Orizaba, 4.Oct.94; Seguridad, vías de comunicación y promoción, demandó la IP a Haaz, El Sol de Orizaba, 20.Oct.94; La generación de empleo, reto para la próxima administración, El Sol de Orizaba, 6.Nov.94; Orizabeños piden que tránsito sea manejado por el Ayuntamiento, El Sol de Orizaba, 10.Dic.94.*

<sup>54</sup> Bien sabemos que no es posible hacer una equivalencia exacta entre las peticiones ciudadanas y las necesidades de la ciudad (ni el conocimiento de la ciudadanía es tan exhaustivo acerca de las realidades de la ciudad, ni tampoco se movilizan por todas las necesidades, sino solamente las que les atañen directamente). Por “necesidades de Orizaba” entendemos las tendencias macro en la población y la economía de Orizaba, con las que las peticiones ciudadanas muestran consistencia.

1980 y 1990 y creció al .03% entre 1990 - 1995. Estas tasas son de crecimiento poblacional en general (incluyendo aumento y disminución natural por nacimientos y muertes y *crecimiento social*, i.e. migración). Este comportamiento es atípico, pues el estado de Veracruz creció entre los dos censos mencionados al 1.47% y mantuvo esa tasa para el periodo entre el '90 y '95 (1.48%). México creció entre 1980 y 1990 al 1.9%. Córdoba, con 150 454 habitantes en 1990 y 168 760 en 1995, creció al 2.17% en ese periodo<sup>55</sup>.

Siguiendo la comparación entre Córdoba y Orizaba, en la primera nacieron 4374 niños y niñas en 1991; 3845 en 1992; 4314 en 1993 y 4301 en 1994. En Orizaba los nacimientos registrados fueron 3311 en 1991; 3082 en 1992; 3190 en 1993; y 2674 en 1994 (INEGI:1995:c.3.1.4). Calculando las proporciones de niños nacidos de acuerdo al total de la población de las ciudades, se obtiene un crecimiento natural aproximado (cuadro 1)<sup>56</sup>.

**Cuadro 1. Nacimientos en Orizaba y Córdoba entre 1991 y 1994. Números relativos en base al total de la población por ciudad.**

¡Error! Marcador no definido.Ciudad	1991	1992	1993	1994
Córdoba	<b>2.9%</b>	<b>2.5%</b>	<b>2.8%</b>	<b>2.5%</b>
Orizaba	<b>2.8%</b>	<b>2.6%</b>	<b>2.2%</b>	<b>2.3%</b>

Fuente: cálculos propios en base a INEGI,1995:c.3.1.4.

<sup>55</sup> Se compara a Orizaba con Córdoba, la otra ciudad eje de la región. Se excluyen a los otros 5 municipios pues sólo se busca establecer una comparación con una ciudad de similares dimensiones. Por otro lado, se trata en todos los casos mencionados de tasas de crecimiento aritmético. Éstas se pueden calcular con:

$$P_n = P_o + bn$$

siendo  $P_n$  la población final del periodo,  $P_o$  la población inicial,  $n$  el periodo intercensal y  $b$  el crecimiento. Así:  $b = (P_n - P_o) / n$ ; y finalmente:  $r = [(b / (.5)(P_o + P_n))] (100)$  siendo  $r$  la tasa de crecimiento aritmético.

<sup>56</sup> El crecimiento natural es aproximado porque se usan cantidades totales aproximadas. Para los nacimientos de 1991, 1992 y 1993 se toma como referencia la población de 1990; para los nacimientos de 1994, la población de 1995.

Suponiendo problemas similares de subregistro, y simplificando el modelo (cerrándolo a la migración), Córdoba debería tener 167 280 habitantes a principios de 1995 (de hecho tiene 168 760, i.e. 1472 habitantes más). Orizaba, en esta simplificación, tendría 126 473 habitantes, pero de hecho tiene 114 425 (i.e. 12 048 personas menos de lo esperado). Como se puede observar, los porcentajes aproximados de nacimientos son muy semejantes (excepto en 1993), lo que nos llevaría a suponer tasas de natalidad muy similares. En consecuencia, las diferencias de crecimiento poblacional entre el estado y Córdoba y la ciudad de Orizaba se deben a una constante emigración de la población. La población que sale de Orizaba pertenece a los grupos quinquenales que, conforme pasa el tiempo, se van agregando a la PEA de la ciudad. La proporción de población que se integra a la población económicamente activa aumenta año con año. Sin embargo, el desempleo abierto también. Luego, aunque la población natural y la PEA crezcan a ritmos estables, los empleos no lo hacen así. La emigración es el paso natural siguiente<sup>57</sup>. A veces se escoge a la cantidad de población derechohabiente como un indicador del empleo remunerado estable. Sin embargo, para el caso de Orizaba no es buen indicador<sup>58</sup>. En lugar de éste se escogió el de PEA ocupada por sector y situación en el trabajo. Véase el cuadro 2:

**Cuadro 2. Población ocupada en Orizaba por sector de actividad según situación en el trabajo, 1990.**

¡Error!	Pob.Oc	Agr.	Min.	Petr.	Ind.Ma	Elect.	Cons.	Com.
---------	--------	------	------	-------	--------	--------	-------	------

<sup>57</sup> Así, la tasa de participación total del área urbana de Orizaba en 1992 pasó de 47.0, a 46.6, 47.0 y 47.0 en el primer, segundo, tercer y cuarto trimestres de ese año, respectivamente. En 1993, las proporciones son de 49.1, 49.7, 49.6 y 49.4, en el mismo orden. La tasa general de participación total es el porcentaje de la PEA respecto a la población total. La tasa de desempleo abierto pasó de 1.1 en el primer trimestre de 1992 a 2.0 en el último trimestre de 1993, llegando hasta 2.3 en el primer trimestre de este último año. La tasa de desempleo abierto es el cociente de la población desempleada entre la PEA por 100 (INEGI, 1993:c.3.2.7). Luego, la PEA crece, pero no así los empleos.

<sup>58</sup> La población derechohabiente que tiene en Orizaba su residencia habitual pasó de 219 135 en 1992, a 442 749 en 1993 y 135 906 en 1994 (INEGI, 1993: c.3.3.2). No es buen indicador porque los números sobrepasan el número de habitantes del municipio. En efecto, el hecho de que PEMEX reporte a sus trabajadores de manera agregada, aumenta las cifras desproporcionadamente, si no es que se trata de un error craso del INEGI.

Marcad or no definid o.Sit.					n.			
Empl.	23478	94	26	191	7484	286	850	3082
Jor.	1228	205	2	0	119	9	566	61
Tra. Ind.	7153	214	2	2	957	2	467	2693
Patr.	1073	26	0	3	167	1	44	431
Trab. no rem.	302	24	0	0	45	0	7	131
No esp.	792	20	1	4	129	4	2	176
Tot.	34026	583	31	200	8901	302	1962	6574
Sit.	Trans.	Ser. Fin.	Admon. Púb.	Serv. Com.	Serv. Prof.	Serv. Rest.	Serv. Pers.	No esp.
Empl.	1550	365	1029	4707	370	850	2337	257
Jor.	38	13	25	7	6	16	153	8
Trab. Ind.	245	46	11	248	285	513	1441	27
Patr.	56	12	9	73	44	61	140	6
Trab. no rem.	3	3	1	8	26	21	28	5
No esp.	21	7	41	78	28	24	88	143
Tot.	1913	446	1116	5121	759	1485	4187	446

Fuente: INEGI, 1991:c 31. **NB.** Las abreviaturas son las siguientes: **Sit.** situación en el empleo; **Empl.** empleado u obrero; **Jor.** Jornalero o peón; **Trab. Ind.** trabajador por su cuenta (independiente); **Patr.** patrón o empresario; **Trab. no rem.** trabajador familiar no remunerado; **No esp.** no especificado. Sectores: **Pob. Oc.** población ocupada; **Agr.** agricultura, ganadería, caza y pesca; **Min.** minería; **Petr.** extracción de petróleo y gas; **Ind.Man.** industria manufacturera; **Elect.** electricidad y agua; **Cons.** construcción; **Com.** comercio; **Trans.** transportes y comunicaciones; **Serv.Fin.** servicios financieros; **Admon. Púb.** administración pública y defensa; **Serv. Com.** servicios comunales y sociales; **Serv. Prof.** servicios profesionales y técnicos; **Serv. Rest.** servicios restauranteros y hoteleros; **Serv. Pers.** servicios personales y mantenimiento.

Suponiendo que la estructura del empleo varió poco en 4 años, podemos observar ciertas características de la población ocupada en Orizaba al inicio de la administración

panista:

**1). La baja ocupación de la población total.** La PEA ocupada representa el 29.79% de la población total. Dada la definición manejada de *desocupado*<sup>59</sup>, no se asegura tampoco que los ocupados estén asalariados de manera estable. Éstos últimos ciertamente son la mayoría de la PEA ocupada (los empleados y obreros son el 20.5% de la población total de la ciudad), pero los jornaleros y trabajadores por su cuenta son el 7.33% de la población total, y casi una cuarta parte de la PEA ocupada). Si se toma en cuenta, *grosso modo*, una tasa de participación total cercana al 50%, entonces casi el 40% de la PEA o está desempleada o ha tenido que emigrar para obtener trabajo.

**2). La terciarización en desarrollo.** Por situación en el trabajo, son los empleados y trabajadores, trabajadores independientes y jornaleros o peones los que son mayoría. Estas tres categorías representan el 93.3% de la PEA ocupada del municipio<sup>60</sup>. Si se toman en cuenta los totales de trabajadores por sector de la economía, la industria manufacturera es el primero, con una cuarta parte de la PEA ocupada (26.1%). El sector que le sigue es el de comercio (19.32% de la PEA ocupada), servicios comunales y sociales (15.05%) y servicios personales y de mantenimiento (12.3%). De este modo, trabajadores de la industria manufacturera, comerciantes, trabajadores de servicios educativos, de investigación, culturales, de salud y de prestación social, así como los empleados de servicios de recreación y deportivos, de reparación, mantenimiento y domésticos, en conjunto, representan el 72.7% de la PEA ocupada. Véase el cuadro 3 para ver un esquema de jerarquización de sectores y situaciones en el trabajo, de acuerdo a su importancia numérica:

**Cuadro 3. Principales sectores de actividad de acuerdo a las principales situaciones en el trabajo. Población ocupada de Orizaba, 1990.**

<b>¡Error! Marcador no definido.</b> Sector/situ	1. Empleado, obrero.	2. Trabajador por su cuenta.	3. Jornalero o peón.
--	----------------------	------------------------------	----------------------

<sup>59</sup>"Persona de 12 años o más que en la semana de referencia no tenía trabajo, pero lo buscó activamente", INEGI, 1991:c.31.

<sup>60</sup>Los trabajadores o empleados tan solo, son el 68.8% de la PEA ocupada. Los trabajadores por su cuenta 21% y los jornaleros 3.5%.

acción en el trabajo.			
1	<b>Ind. manufacturera.</b>	<b>Comercio.</b>	<b>Construcción.</b>
2	<b>Serv. comunales y soc.</b>	<b>Serv. personales y mantenim.</b>	<b>Agricultura, ganadería y pesca.</b>
3	<b>Comercio.</b>	<b>Ind. manufacturera.</b>	<b>Serv. personales y mantenim.</b>

Fuente: elaboración propia en base al cuadro 2.

Así, cuando se habla de desempleo o despidos, se presume que afectan a trabajadores de la industria textil (las fábricas de *Cerritos*, *La Mexicanita* y *Cocolapam* se encuentran en el municipio), de la industria cervecera (*Cuauhtémoc- Moctezuma*) y de Químicos-Papel (*FERMEX*, *PROQUINA* y *Kimberly-Clark* - que a pesar de no estar dentro de los límites del municipio, emplean a personas de Orizaba). El problema del comercio informal es importante en la ciudad, pues no se enlistan muchos *patrones* o *empresarios* en este sector. Por otro lado, los servicios personales y de mantenimiento son relevantes dadas las necesidades de las instalaciones fabriles. El sector de servicios ciertamente es importante (27.35% de la PEA ocupada) pero no está tan desarrollado como en otras regiones del país. Por último, véase el cuadro 4 para comentar después algunas cuestiones en torno a los servicios de la ciudad:

**Cuadro 4. Viviendas particulares y sus servicios en Orizaba, 1995.**

<b>¡Error! Marcador no definido. Año.</b>	Viv. hab.	Viv. part.hab. (VPH).	Ocupantes en VPH.	Viv. part. con electr.	Viv. part. con agua entub.	Viv. part. con drenaje.
---	-----------	-----------------------	-------------------	------------------------	----------------------------	-------------------------

o						
1990	<b>25953</b>	<b>25923</b>	<b>113256</b>	<b>24888</b>	<b>23620</b>	<b>23940</b>
1995	<b>27487</b>	<b>27384</b>	<b>113599</b>	<b>26975</b>	<b>26690</b>	<b>26781</b>

Fuente: INEGI, 1995: c2.1.6, c.2.1.14 y 1996a.

El cuadro 4 nos muestra que la mayoría de las viviendas en la ciudad son viviendas particulares habitadas (VPH). El aumento sensible del número de éstas últimas y el no tan considerable crecimiento de la población hizo que el número de habitantes por vivienda particular bajara de 4.3 en 1990 a 4.1 en 1995. La cobertura de servicios también se incrementó sensiblemente en las 2 administraciones priístas precedentes. La electricidad pasó de cubrir un 96% de las VPH a un 98.5% en 1995. El agua entubada creció de una cobertura de 91.1% en 1990 a un 97.4% de las VPH en 1995. Por último, el 97.7% de las VPH tenían acceso a drenaje en 1995, frente al 92.3% de 1990. Tan solo en agua entubada, en 5 años se aumentó la cobertura en 3070 casas habitación, i.e. el 12.9% de la cobertura inicial de 1990. En drenaje, el aumento fue de 2841 VPH, i.e. el 10.9% de la cobertura de 1990 <sup>61</sup>.

*De este modo, la petición por servicios debe entenderse, sobre todo, como mejoría en la calidad, pues aunque la infraestructura está accesible a la mayoría de las casas habitación, esto no asegura su prestación eficiente.* <sup>62</sup>

### 2.3.2 La recepción de las propuestas de la oposición.

El candidato del PAN desde el principio de su campaña afirmó que Orizaba se

<sup>61</sup>Ciertamente estos números indican infraestructura, y no implican necesariamente continuidad y calidad en el servicio. Además, las cifras son agregadas: del agua se contempla agua a) dentro de la vivienda, b) fuera de la vivienda y c) de la llave pública o hidrante (minoría). El drenaje incluye drenaje conectado al de la calle y a fosa séptica.

<sup>62</sup>Esto le exigiría al Ayuntamiento panista esfuerzos importantes. En el caso concreto del agua potable, 29 pozos, manantiales y otras fuentes estaban bajo el control de la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento (CEAS) y de la Comisión Nacional del Agua (CNA). Sólo 2 pozos profundos y un manantial eran administrados por el Ayuntamiento al 31 de diciembre de 1994 (INEGI, 1996b:c.3.5). El control municipal del agua potable sería después un elemento importante en el asegurar la cantidad de metros cúbicos/segundo necesarios para abastecer a la ciudad.

encontraba en estado deplorable. Más tarde llega a decir que al tomar la oficina se vio copado de problemas pues:

era muy difícil, porque era casi como meterse en una ciudad como bombardeada en la segunda guerra mundial. No tenía nada. Le faltaba todo...hablamos de mala imagen, hablamos de limpia, de seguridad, ¿cómo se puede combatir en un todo?. *Entrevista a Tomás Trueba*, Orizaba, 31.Ago.98<sup>63</sup>.

Orizaba contaba con retrasos importantes en las áreas de servicios públicos e

---

<sup>63</sup>Una nota metodológica sobre las entrevistas realizadas. Se siguieron los criterios establecidos por Alicia Ziccardi en Ziccardi y Saltalamacchia, 1997:60 et seq. Si las respuestas escritas de los entrevistados fueran evaluadas como un texto, se debería tomar en consideración: a) cuándo ha sido escrito, b) por quién, c) con qué fin, d) en qué coyuntura, e) cómo se relacionaba el redactor del documento con los intereses en juego en la coyuntura y f) qué tipo de personaje era el autor (ibid.:59). Las entrevistas se realizaron 4 años después de iniciada la campaña electoral y 10 meses después de haber terminado el periodo administrativo en cuestión. Las preguntas buscaron reconstruir los hechos no explicitados en los documentos analizados, y muchas veces dan la oportunidad para que los entrevistados expresen juicios de valor sobre su propio desempeño. La principal preocupación aquí es la *objetividad* (aunque sabemos que se trata siempre de una noción limitada, puesto que la investigación y construcción del dato siempre conllevan un juicio axiológico previo, tanto por parte del entrevistado como del que entrevista). Tal "objetividad" (identificada aquí con la múltiple veracidad de todas las afirmaciones) se trató de alcanzar a través de la a) acumulación y comparación de las afirmaciones de los informantes y b) la comparación entre tales "verdades" surgidas en el ámbito del discurso (véase Giglia, 1997:34). Logramos no ser "polemistas" frente a los ex funcionarios, sin embargo no creemos haber alcanzado el objetivo de hacer que éstos "se bajaran de la arena pública" (Dutrénit, 1997:63). Tomás Trueba, ex presidente, se encontraba ultimando detalles para la toma de posesión de una curul en el Congreso local, y Francisco Briseño era, a la fecha de las entrevistas, director de desarrollo social de la segunda administración panista de la ciudad. En el caso del primer entrevistado, se puede percibir cierta preocupación por hacer a la diputación una continuación de la carrera política iniciada con la alcaldía: "procuré ver eso, pero se me acabó el tiempo, pero todavía está en mi mano como diputado local promover esto para Orizaba [haciendo referencia a la inversión extranjera en Orizaba]" (*Entrevista a Tomás Trueba*, Orizaba, 31.Ago.98). Aunque ciertamente no se duda de la veracidad de los datos mencionados en las entrevistas, hemos de reconocer que sus respuestas son parte del discurso político del nuevo diputado. Con Francisco Briseño se obtuvieron datos importantes sobre las limitaciones que enfrentó la estructura del cabildo, y en general se muestra más crítico sobre la propia actuación. Entre otras cosas ha ayudado el que su nuevo puesto es más de carácter técnico (director de área). Los personajes entrevistados merecen toda nuestra confianza como fuentes de información, sin embargo es necesario recordar que como políticos y funcionarios, también buscan optimizar sus beneficios dando sólo la información conveniente. Tal selección se da siempre, ciertamente, y por ello es importante la comparación con otras fuentes. Con este *caveat* esperamos poder trascender el ámbito meramente discursivo y describir algo de lo que sucedió en Orizaba en el trienio 1995- 1997.

instrumentos legales para actuar. Sin ningún reglamento, el resultado natural era la desorganización, primero, y luego el desarrollo de políticas clientelistas<sup>64</sup>. La ciudad estaba pagando, según el ex presidente municipal, la serie ininterrumpida de gobiernos priístas, donde siempre hay un discurso y una acción muy diferente: el centralismo<sup>65</sup>.

Francisco Briseño, primer síndico durante la administración 95 - 97, señala además a la corrupción de la burocracia priísta anterior como un factor relevante. La corrupción asegura la no participación ciudadana y el alejamiento de los gobernantes de los posibles aportes de la opinión pública para el mejoramiento de la administración (*Entrevista a Francisco Briseño, Orizaba, 4.Sep.98*).

Los dos ex funcionarios panistas argumentan que la ciudadanía conoció ampliamente sus propuestas y que esto fue importante para la determinación del sentido del voto. Aunque no conocieran punto por punto la plataforma panista, el haberse mostrado como un partido honesto aseguró la mayoría de sufragios:

Lo que pasa ahora es que como estamos en una transición a la democracia la gente vota porque so[mos] más honestos que los otros. Pero va llegar el momento en el que lo mismo gane el PRI o el PAN los dos van a ser calificados como honestos... entonces la gente tendrá que calificarlos conforme a su manera de gobernar. La doctrina sería el punto de comparación. Obviamente a los deshonestos no los elegirían...va a votar por el que mejor política de gobierno traiga para poder salir adelante. (*Entrevista a Francisco Briseño, Orizaba, 25.Ago.98*).

La ciudadanía, argumentan, aceptó entonces la plataforma porque su presentación fue acompañada con hechos de buen gobierno famosos a nivel nacional y una buena imagen. Además, 1994 era el "año de Diego", haciendo referencia a la enorme popularidad alcanzada por Diego Fernández de Cevallos, candidato del PAN para las elecciones presidenciales de ese año. La plataforma fue conocida y aceptada por recoger las necesidades ciudadanas vigentes:

La plataforma no fue hecha por una sola persona. Obviamente estuvo basada en

<sup>64</sup> *Entrevista a Tomás Trueba, Orizaba, 26.Ago.98.*

<sup>65</sup> *Ibid.*

documentos nacionales pero consensada con personajes de Orizaba y después de escuchar a los orizabeños. Consideramos que la gente cuando la vio la aceptó, especialmente cuando nos vio a nosotros pedirles el voto. Acabamos diciéndole al orizabeño: "esto lo han prometido por muchos años; el sistema ha tenido su oportunidad y la perdió. Ahora es tiempo de cambiar y Acción Nacional lo está haciendo. Orizaba despierta y recuerda: cambiar para mejorar". Entonces creo que esta parte es muy importante...no traigo en el discurso grandes compromisos, no traigo facturas vendidas, la gente sabía que no había nada vendido. La gente sabía que íbamos a llegar limpios con el voto de ellos, y por lo tanto con el compromiso. Afortunadamente en esa época Acción Nacional subió en su contexto de toda la nación y obviamente eso también hace que repercutan votos. Entonces uno suma una campaña que Diego había acabado de terminar, que fue exitosa en el sentido de que cambió mentes, movió almas, subió votos... (*Entrevista a Tomás Trueba, Orizaba, 31.Ago.98*).

La aceptación de la plataforma se reflejó, dicen los ex funcionarios, en el número de personas que asistían a los *mítines*, aunque también reconocen que no se efectuaba, durante campaña, ninguna evaluación de tipo formal (v.g. encuestas):

La forma de evaluación practicada en campaña fue a través de la radio, a través de andar caminando, tocando puertas. Como percibíamos la opinión de la gente y finalmente, el grupo de gente que se fue acercando al candidato fueron muy pocos, pero conforme la campaña avanzaba se fueron acercando más y más y por ahí del final de campaña no eran grupitos sino aglomeraciones, porque la gente llegaba...Para nosotros esos eran puntos de evaluación, de decir "vamos bien" porque al otro candidato no le está pasando lo mismo...Y la opinión general que escuchas es que vas bien, que vas bien y que puedes ganar. Pero eso sucedió hacia finales de la campaña. (*Entrevista a Francisco Briseño, Orizaba, 25.Ago.98*).

Bueno. Lo que íbamos haciendo era el contacto, saludando mano con mano. Ya si había personas [dentro del grupo] iba platicando con ellas. Yo les puedo decir que más o menos, cuando íbamos a la mitad de la campaña, una noche le dije a mi esposa que de seguir así, en un plan conservador, ganaríamos las elecciones. ¿Por qué? porque lo notábamos en la ciudadanía. No hubo un seguimiento por escrito. Hicimos una campaña muy...a la antigua, porque no teníamos los elementos. No teníamos dinero, no teníamos gente y ¿por qué no decirlo? al principio ni credibilidad. Fue una aventura. Nosotros empezamos así la campaña, con reuniones de 60, 70 personas y acabamos con un *mitin* de 6000. Sí, fue creciendo la campaña, todo a base de contacto directo, día con día. (*Entrevista a Tomás Trueba, Orizaba, 26.ago.98*)

## 2.4 La plataforma del PAN.

### 2.4.1 Generalidades.

Cuando Tomás Trueba fue electo candidato del PAN declaró no haber tenido

militancia previa en ese partido, pero que su "pensamiento político había estado siempre con Acción Nacional"<sup>66</sup>. En la práctica esto significaría que su plataforma municipal tendría que estar inspirada en los principios de doctrina del partido y en consonancia con las propuestas de las plataformas federal y la estatal. Así:

[La plataforma municipal se basó en los principios de doctrina en un] 100%...en aquel entonces en el PAN teníamos plataformas municipales y documentos sobre elecciones municipales. No teníamos plataformas estatales...pero sí teníamos plataformas del CEN, que es como un manualito, y en base a proyectos y propagandas que hablaban de *planes nuevos para municipios nuevos*. Sobre eso hicimos lógicamente nuestra campaña y los 10 puntos de gobierno.(*Entrevista a Tomás Trueba, Orizaba, 31.Ago.98*).

De esta manera, discursivamente hablando, el ex presidente municipal se sitúa en sintonía con los documentos mencionados. Él mismo considera a sus propuestas como parte del corpus doctrinal panista sobre el municipio<sup>67</sup>.

Para el PAN el municipio ha sido importante desde su fundación. Se le considera como la célula básica de la vida política del país pero también fundamento del desarrollo social, económico y cultural (Álvarez, 1989:47). Normalmente la estrategia que ha sido

---

<sup>66</sup>Eblyn Josafat, *Presentó el PAN a su precandidato a la alcaldía de Orizaba, Ayer, El Sol de Orizaba*, 3.Sep.94.

<sup>67</sup>En la entrevista realizada a Tomás Trueba el 4 de septiembre de 1998, se le cuestionó sobre la importancia de la estructura partidista estatal en la definición de su plataforma. Del sentido de su respuesta se deduce que los documentos del CEN nacional fueron más relevantes. En 1994 no existía Comité directivo municipal del partido en Orizaba, sino que era una delegación municipal. En Jalapa también había una delegación estatal. De acuerdo con los Estatutos del Partido, "en circunstancias transitorias que lo ameriten y para lograr la estructuración y el funcionamiento normales del Comité directivo y consejo estatal correspondientes a una entidad federativa, el Comité Ejecutivo Nacional designará una delegación que sustituya al Comité estatal y que tendrá las funciones que al mismo corresponden. En tanto en algún municipio no funcione regularmente el Comité correspondiente, el Comité directivo estatal o su equivalente...designará una delegación..." (Partido Acción Nacional, *Estatutos*, art. 91). Las razones para tales designaciones tienen que ver con conflictos internos, en el caso de Jalapa, y falta de militantes y funcionarios partidistas en el caso de Orizaba. Al final parece que esta situación no obstaculizó seriamente la elaboración de la plataforma salvo por el hecho de que no se produjo una Plataforma municipal para todo el estado (plataforma estatal para las elecciones municipales). Francisco Briseño, en entrevista el 4 de septiembre de 1998, señaló que sí existía tal plataforma, pero que sólo la preparó la Delegación estatal para cumplir el requisito de registro ante el Instituto Estatal Electoral. Era de una extensión de una página y ningún miembro de la delegación municipal de Orizaba la consideró durante las elecciones.

propuesta por los candidatos a Ayuntamientos de este partido, es la transformación del municipio en una *unidad de producción*, que a su vez debe generar riqueza y empleos en el ámbito de la ciudad. (Ibid:48). Así, el municipio

ha de ser autónomo, responsable, permanentemente sujeto a la voluntad de sus gobernados y a su vigilancia y celosamente apartado de toda función o actividad que no sea del municipio mismo. Sólo en estas condiciones puede cumplir la administración del municipio sus fines propios y realizar con plenitud su sentido histórico. (*Principios de doctrina*, No. 12).

Esta autonomía implica viabilidad financiera, entendida como autosuficiencia recaudadora en sus límites geográficos. Como complemento, los gobiernos municipales deben rendir cuentas sobre los ingresos y egresos de manera periódica (Mabry, 1973:106). La Constitución debe reconocer sus atribuciones básicas y la necesidad de participar en la recaudación de un modo más pleno (*Proyección de los principios de doctrina*, no.8).

Con lo que respecta a la plataforma nacional de 1994, se vuelve a poner énfasis en las condiciones de recaudación de impuestos, proponiendo fuentes fijas de ingresos, participaciones federales y estatales (directamente recaudadas por el municipio) en porcentaje mayor y asentadas en el artículo 115 Constitucional, destacando la propuesta de integrar consejos metropolitanos que ayuden a la eficiente administración de las ciudades (*Plataforma nacional*, no. 117-120).

La plataforma producida por la delegación municipal fue simple en su concepción: 10 incisos enlistando las áreas prioritarias de administración pública de la ciudad. Los tres primeros son los más importantes, pues definen las posiciones argumentativas del PAN. Los siete restantes aparecen como estrategias para conseguir los tres primeros grandes objetivos. En este sentido, la delegación municipal de Orizaba comparte con otras plataformas panistas el hecho de que incluye, incluso en propuestas meramente estratégicas, posiciones de tipo doctrinal. El documento tiene un anexo con un resumen de la plataforma, que repite las estrategias mencionadas. Esta plataforma fue conocida coloquialmente como *los diez puntos* y aunque se difundió mediante los periódicos de la región y se repartieron cientos de copias, el ahora Comité Municipal no guarda ninguna.

Dada la dificultad para conseguir los 10 puntos, se reproducen en los anexos 3 y 4.

A primera vista resalta la coincidencia de los objetos discursivos descritos arriba con los enunciados en los 10 puntos. Este patrón, sin embargo, no es producto de un trabajo previo de encuestas a ciudadanos, sino de cierta intuición y conocimiento empírico directo. También es resultado de las limitaciones de la entonces delegación. Así:

No realizamos ninguna consulta a la sociedad o alguna mesa de trabajo para ver lo que la gente quería. Más bien se diseñó esto como una especie de necesidades que la gente tiene a nivel general, lo que percibes de la gente, percibes que necesitan honestidad en el trabajo, percibes que se necesita promover la cultura, hacer obra, promover el deporte, alumbrar las calles, seguridad pública (parte de los 10 puntos referidos)...trabajo con la gente de la tercera edad. Lo que la gente te pide es lo que vas percibiendo. Además, no teníamos una estructura partidista como para que pudiéramos decir "ustedes se van a encargar de desarrollar la plataforma". Si hubiéramos hecho eso no hubiera quedado gente para la campaña. La verdad no teníamos la estructura, bueno, entonces es lo que la gente pide. Eso es lo que estamos promoviendo (*Entrevista a Francisco Briseño, Orizaba, 25.ago.98*)

No hicimos ninguna encuesta. La verdad es que cuando yo salgo a ser candidato, el Partido Acción Nacional tenía trece miembros (un partido realmente débil) pero teníamos afortunadamente apoyo a nivel estatal y nacional. Entonces estos 10 puntos salen de sentarse con los diez panistas de aquí, salen de hablar con dirigentes como Cesar Leal y obviamente del conocimiento de la ciudad. Soy un orizabeño de toda la vida con inquietudes de toda la vida. Muchas propuestas yo las tenía en la mente, y obviamente contamos con la ciudadanía. Yo daba clases, como médico, fui directivo de CANACO, etc. Todo esto nos permitió sacar la plataforma. La idea era trabajar lo más concreto, lo más rápido que pudiéramos empezar, levantar a Orizaba para después lograr continuidad. ¿Cuales fueron los propósitos fundamentales de la plataforma? buscar que Orizaba despertara, buscar que Orizaba cambiara para que la ciudadanía entendiera qué había que hacer. Entonces no hubo ni encuestas ni nada. No teníamos nada. Arrancamos directamente. (*Entrevista a Tomás Trueba, Orizaba, 26.Ago.98*)

La presencia de Carlos Castillo Peraza y de Diego Fernández de Cevallos es considerada importante, pero no determinante para la producción de discurso político (*Entrevista a Francisco Briseño, Orizaba, 4.Sep.98*).

#### 2.4.2 Las argumentaciones.

Son dos los objetos discursivos-argumentativos presentados en la plataforma

electoral como los más importantes: a) La honradez de la próxima administración y b) la nueva Orizaba.

**A. La honradez de la próxima administración panista.** Para los que serían funcionarios municipales, la honradez se presenta como un requerimiento discursivo. En este contexto significa fundamentalmente dos cosas: 1) que los fondos de las arcas públicas sean usados para lo que son originalmente destinados por la ley, a saber, la producción de obras públicas y el mantenimiento de una administración eficiente en los servicios que presta a la ciudad y 2) la modificación del modo usual de funcionamiento del Ayuntamiento, de modo que produzca las condiciones estructurales que reduzcan la corrupción al mínimo, castigándola ejemplarmente cuando se dé. Este es un punto neural en todo el discurso de los ex funcionarios panistas y es enunciado en el primer inciso de los 10 puntos:

Cuando nosotros hablábamos en primer término de honradez en el gobierno (en el discurso político) tratamos de implementarla siempre en el gobierno. Cuando hablábamos de usar el recurso económico para el beneficio de los orizabeños pues decíamos "¿que tanto estamos usando el recurso para el beneficio de los orizabeños?", "¿qué tantas obras se están haciendo?". Muchas cosas se hicieron en base a lo que es el discurso y el proyecto que se desarrolló en la administración 95-97. [Esto fue] en primer lugar rescatar la confianza de la gente, que era lo que no existía mucho en la sociedad; vaya, [había habido] una serie de gobiernos corruptos que se alejaron por completo de lo que era la participación ciudadana y la opinión pública. [Este rescate se realizó] en base a solicitar qué es lo que la gente quiere. Lo primero que se trató de hacer en este gobierno fue rescatar eso, la confianza ciudadana, y que era lo que más bien se manejaba en los discursos y en las propuestas de gobierno. Cuando ya estábamos en el gobierno la primera pregunta fue "¿Cómo se hace? ¿Cómo rescatamos la confianza del ciudadano?" pues haciéndole obra, o sea, dedicando la mayor parte de los recursos a hacer obras, a construir calles, pavimentar....recuperar la confianza ciudadana es importante porque no se puede gobernar solamente con un grupo de autoridades, se gobierna con toda la ciudadanía. Si vamos a pavimentar las calles no sólo se pone la calle y ya, sino que también la gente tiene que pagar [la parte que le corresponde]. Si vamos a poner 20 luminarias, eso significa que los ciudadanos van a poner otras 20. Antes la gente decía "ponme una luminaria y no te voy a dar otra porque te la vas a clavar" (*Entrevista a Francisco Briseño, Orizaba, 26.Ago.98*).

Sin embargo, la honradez también es interpretada, como en el caso de los priistas,

como una cualidad moral personal, propia del candidato:

Tomás es la honestidad en persona, es la fuerza de la juventud, Tomás es orizabeño y yo lo avalo en sus ideales, sí quiere a Orizaba y de llegar será un hombre intachable que deberá sentar las bases para que tus hijos ya no vean malos ejemplos y nosotros como adultos vivamos nuestros últimos años tranquilos viendo que realmente hombres honestos manejan los destinos de nuestros hijos. Hago un llamado a todos los hombres y mujeres de Orizaba para que el domingo 13 acudan a las urnas y voten por el bien futuro de Orizaba. (*Mensaje de Diego Fernández de Cevallos, desplegado, ELMundo.de.Orizaba, 9.Nov.94*).

Al igual que en otros municipios panistas, el candidato presentado en Orizaba es un joven profesionista exitoso, oriundo de la ciudad. El Dr. Trueba tenía 40 años al momento de iniciar la campaña: médico por la UNAM, catedrático de la facultad de medicina de la Universidad Veracruzana, profesor del Colegio México-preparatoria; presidente de la sociedad de padres de familia de dicho Colegio y Consejero de la CANACO-Orizaba, según ya se ha dicho (Eblyn Josafat, *Presentó el PAN su precandidato a la alcaldía de Orizaba, Ayer, EL Sol de Orizaba, 14.Sep.94*). Si ciertamente la estructura partidista no posibilitaba una campaña basada en los solos recursos del PAN en Orizaba, el proponer un candidato ciudadano, simpatizante, sin militancia formal anterior pero reconocido ante la comunidad, permitiría centrar la campaña entera en las necesidades de Orizaba y las cualidades del candidato, que se presumen óptimas para la solución de los problemas de la ciudad. De nuevo se repite la fórmula panista: partidos débiles, candidatos fuertes.

**B. La Nueva Orizaba.** De nuevo aparece, explícitamente esta vez, la idea de que Orizaba debe tener un proceso de reestructuración importante, que la haga atractiva a la inversión y por ende, permita la creación de empleos. Sin embargo, a diferencia de la propuesta priísta, la panista involucra no solo la construcción de obra pública y servicios, sino también la participación ciudadana.

La imagen objetivo propuesta es la de una ciudad libre de los problemas que la han estado apartando del desarrollo de otros tiempos y un lugar agradable para vivir:

Promover a Orizaba como una ciudad no conflictiva ni llena de desempleo, a fin de atraer inversiones que la reactiven económicamente, brindar servicios como la limpia pública de manera gratuita, solucionar el problema de la escasez de agua potable y construir una central camionera son algunos de los puntos que incluye la plataforma política del

candidato del PAN, quien también ofrece a la ciudadanía entregar cuentas mensuales sobre los ingresos y egresos... [mencionó] que se debe promover el mantenimiento por los ciudadanos. Aseguró que el problema de la escasez de agua potable se ha convertido en lío político que puede resolverse con la aplicación del programa de Aljojuca que dotaría de hasta 1600 m<sup>3</sup>/s. Señaló que su plataforma política va encaminada, sobre todo, a la gente que no tiene, al que de verdad lo necesita. Ofreció conformar grupos de mantenimiento de la ciudad que se dediquen exclusivamente a bacheo, arreglo de banquetas, industrializar la basura, promocionar turísticamente a Orizaba, crear mercados y una central camionera, pero sobre todo, la participación de la sociedad en acciones como la pintura de las fachadas, y arreglo del alumbrado público. Ante todo...queremos promover a Orizaba como ciudad, borrarle la imagen de conflictiva, llena de desempleo y de problemas", afirmó. *Promoveré a Orizaba como una ciudad no conflictiva ni llena de desempleo: TT, El Mundo de Orizaba, 27.Sep.94.*

Así, se plantea discursivamente una empresa eminentemente social, en el sentido de que el ayuntamiento buscaría ser coordinador de los esfuerzos ciudadanos por cambiar la imagen de Orizaba. Ésta, junto con una inversión inicial de la administración, aseguraría la reactivación del empleo y el mejoramiento de las condiciones de vida de los orizabeños. El mejoramiento en los servicios públicos es tan solo una parte de la estrategia que se supone global<sup>68</sup>.

El problema de la emigración es considerado no sólo como producto de la falta de oportunidades de empleo, sino también de la falta de identificación con la ciudad. Un nuevo sentido de "ciudadanía urbana" es necesaria. De hecho es parte de las ofertas de campaña:

En Orizaba se tiene un problema. El orizabeño sale a estudiar, normalmente se va y entonces necesariamente cada vez hay menos identificación, conciencia y conocimiento de la ciudad. Obviamente cada población tiene su historia, su manera de actuar, su modo de hacer, hay algo que la identifica, lo que la va sacando adelante y llega mucha gente de fuera y obviamente ya no hay ese amor y entrega a la ciudad. Entonces teníamos [que mejorar esto]. Somos orizabeños. Orizaba... fue capital del estado, y aunque Jalapa diga que fue la cuna de la educación en estado eso no es cierto... en el deporte Orizaba fue el primer campeón nacional de fútbol, ha habido grandes orizabeños destacados en el deporte. En las olimpiadas levantadores de pesas, pero todo eso estaba perdido. *Cri cri,*

<sup>68</sup>"Por otro lado se habla de crear fuentes de trabajo y proyectar a Orizaba turísticamente. Yo creo que para promover a Orizaba turísticamente debo tener buenos servicios, tengo que tener condiciones de vivienda, debo tener seguridad, debo de tener una urbanización. Entonces para mí casi casi van de la mano" (*Entrevista a Tomás Trueba, Orizaba, 31.Ago.98*).

Francisco Gabilondo Soler, Sarita Montiel, Sara García [nacieron aquí], el único gobernador nacido en Orizaba fue Ignacio de La Llave. En fin. Para mí eso era lo que había que rescatar y se logró en una buena parte. (*Entrevista a Tomás Trueba*, Orizaba, 31.Ago.98).

Por último, la doctrina municipalista (a la que se hace referencia en el Plan Municipal de Desarrollo) no se enuncia explícitamente, pero se encuentra contenida en la plataforma de los 10 puntos:

No hay una referencia explícita [al municipalismo] sobre todo por algo muy importante. En ese entonces la gente no entendía mucho de eso. Había que capacitarla, había que educarla, en fin en Orizaba no se hablaba de eso. Yo sí hablaba desde antes de contender por la alcaldía de la importancia de los municipios...y más o menos en el punto 10 vamos a entender algo de eso: *buscar y sacar provecho de todo lo que tiene Orizaba sobre la base de la participación ciudadana*...En el '95 fuimos el primer municipio del estado de Veracruz que entra en la Asociación de Municipios de México, A.C.(**AMMAC**) y esa organización lucha por el fortalecimiento de los municipios, lucha contra el centralismo...y en la segunda mesa directiva de AMMAC en toda la historia quedé yo como secretario. En la tercera mesa directiva quedé como vicepresidente. Ya después ya no, porque ya salgo. Pero sigo participando en AMMAC y sigo afiliando municipios en el estado de Veracruz...[hay que empezar a decir a la gente] qué es el centralismo, porqué no hay dinero, cómo se maneja el dinero desde el gobierno...(Entrevista a Tomás Trueba, Orizaba, 31.Ago.98).

### 2.4.3 Las estrategias.

Como estrategias fundamentales, ya se ha mencionado, se encuentran (supuesta una buena administración local) la construcción de obra pública y la participación ciudadana. De este modo, en la plataforma se mencionan: a) el sostener cabildos abiertos, b) el dar reportes mensuales sobre los ingresos y egresos del municipio, sin esperar hasta la publicación anual de los informes de gobierno, c) la creación de empleos, en especial para personas de más de 40 años<sup>69</sup>, d) la proyección de Orizaba como una ciudad

---

<sup>69</sup>El problema tiene especial relevancia ante el número de despedidos de las fábricas textiles. Suponemos que el haber hecho especial mención a los trabajadores de más de 40 años obedece a la costumbre de las fábricas de la región de empezar los recortes de personal por los empleados de mayor edad. Trueba también explica el desempleo como una función de la mala imagen de Orizaba: " 'Luego de dejar la mayor parte de nuestras vidas tras las máquinas, el patrón ahora pretende botarnos sin terminar de liquidarnos y la edad es ahora un grave problema para conseguir empleo'...Tomás Trueba afirmó que es necesario cambiar la mentalidad de los

turística, e) Invertir significativamente en servicios públicos, en especial agua potable, pavimentación, limpia y seguridad pública<sup>70</sup>, f) aumentar los salarios y mejorar los equipos de la policía municipal, combatir el alcoholismo y la drogadicción, g) privatizar los mercados, h) solucionar el problema del ambulante construyendo mercados para este tipo de comerciantes, i) la construcción de una central camionera, es decir, la optimización de todos los recursos. El uso racional de estos y las estrategias propuestas asegurarían los objetivos planteados (*Plataforma política y económica del Dr. Tomás Trueba*, nos. 4-10).

*La participación ciudadana se supone vendrá como reacción ante la buena gestión panista.* Aquella es estimulada por el candidato desde los primeros días de campaña, pues insiste en que sus ofertas no son promesas. La gestión municipal ofrecida es una de colaboración en términos iguales. Durante la gestión real esto se transformaría, en algunos casos, en el financiamiento 50-50% entre el municipio y los beneficiarios:

Algo que caracterizó mucho a la campaña fue *no promesas*. Tomás (en su discurso) decía "yo no prometo. Quiero que la gente me apoye a hacer esto". Y cuando la gente le decía "es que usted nos va a prometer", él decía "no, es que yo no les voy a prometer nada". Eso era muy importante. Decirle a la gente que no habría promesas. Porque todo mundo llega a prometer...Y aquí algo que pegó mucho fue el [decir] "yo no voy a prometer. Me voy a comprometer. La gente tiene que ser parte conmigo. Que la gente me apoye. Si se va a pavimentar una calle esto será porque ustedes me lo están pidiendo no porque yo se las prometa"...Para mí eso era muy importante. El *no promesas*, para que la gente no se fuera con el mismo discurso de siempre: les prometo esto y aquello, y a ver quien promete más, sino aquí la idea fue qué tanto comprometíamos a la gente a trabajar con nosotros y bajo ese esquema nos fuimos, qué tanto coopera la gente. [Los otros candidatos] prometían de todo. La diferencia es que nosotros le pedíamos a la gente que nos ayudara a solucionar los problemas. Nosotros estábamos en la mejor disponibilidad de hacerlo, siempre y cuando nos ayudara la ciudadanía. (*Entrevista a Francisco Briseño*, Orizaba, 25.Ago.98).

---

empresarios, pues un trabajador a los 40 años es completamente productivo y con experiencia...dijo que con solo mencionar de dónde son les han cerrado las puertas y eso tiene que cambiar, debemos darle a nuestra ciudad un valor y una imagen más positivas". Verónica Carbajal, *Candidato panista: el problema textil lo prioritario a resolver. Buscará diálogo con Juan Mata*, *El Mundo de Orizaba*, 9.Oct.94

<sup>70</sup>Cf. Verónica Carbajal, *Dice el PAN, Orizaba ciudad con grave problema ecológico*, *El Mundo de Orizaba*, 17.Oct.94.

## 2.5 La racionalidad del discurso político.

La campaña electoral realizada por el Partido Acción Nacional en Orizaba comparte con otras del mismo partido la característica de articularse en torno a personajes de la vida de la ciudad, teniendo como antecedente inmediato un partido débil y pobremente organizado (Cf. Mizrahi, 1992). Las ofertas electorales, por ser originadas e inspiradas en documentos nacionales y doctrinales del partido, son muy generales y muchas veces lo suficientemente ambiguas como para asegurar su adaptación posterior a las necesidades de búsqueda de apoyo político. De esta manera, las definiciones, prioridades, jerarquizaciones y demás de la dimensión argumentativa del discurso de Acción Nacional son los más abundantes. En cambio, las estrategias propuestas son generalmente pobres en la descripción concreta de los medios para lograr la solución de los problemas de la ciudad. De hecho, incluso en documentos eminentemente estratégicos (como la plataforma de los 10 puntos) se escoge el camino más seguro de hacer un listado de proposiciones teóricas extraídas de la *teoría municipalista* del partido. Si se ha entonces, de hacer una evaluación preliminar del discurso electoral producido por el PAN, será necesario decir que carece de estrategias concretas, i.e. es difícil establecer en qué radica lo específico para la ciudad de Orizaba dentro de las soluciones propuestas (la plataforma de los 10 puntos bien puede adoptarse sin mayores cambios para otra ciudad media). Esto propone un escollo importante al tratar de hacer al discurso político el referente para calibrar la planeación y los actos de gobierno. Si se puede hablar de un proyecto de gobierno, éste será sólo de influencias generales. El discurso establece líneas prioritarias de acción que se esperarían reflejadas en el monto de recursos destinados durante el trienio. Sin embargo es la máxima aproximación posible: no se puede hablar de cuantificación en los objetivos, sino de solo cierta tendencia a la *mejoría en general de la ciudad*.

Esta actitud ciertamente es racional, pues asegura una mayor posibilidad de una evaluación positiva de la gestión: *yo prometí que se mejoraría en los servicios públicos. He aquí que construí un pozo para aumentar el volumen de agua potable; luego cumplí lo prometido*. Esto limita las posibilidades reales de considerar a las ofertas partidistas como

referente para evaluar la gestión, quitando *confiabilidad* a todo el sistema e introduce la discusión sobre la capacidad real de los partidos políticos, a nivel local, de presentar propuestas que recojan la preocupación por el bien común de la ciudad<sup>71</sup>.

En ese sentido, la disyuntiva planteada por Downs (Downs, 1957:98) sobre la necesidad de hacer las propuestas tan amplias como para evitar algún compromiso incriminador en cuanto se tome el puesto, y la igualmente imperiosa actitud de hacer propuestas concretas que diferencien un partido de otro, es resuelta por el candidato de Acción Nacional apelando a elementos no explícitos dentro de la plataforma. En efecto, las propuestas del PRI, la ciudadanía y del PAN varían tan solo en asuntos menores. Tanto el PRI como el PAN son ambiguos y eminentemente argumentativos (como opuesto a estratégicos). Es la posibilidad del cambio real (en torno a una *honestidad* que se supone factible en el PAN frente a una *honestidad* reconocida como meramente discursiva del PRI) la que establece el diferencial partidista entre el PRI y el PAN. No se puede decir, sin embargo, que la verosimilitud de la propuesta panista es fruto del discurso político (no podemos demostrar que la ciudadanía votó porque le movió motivaciones ideológicas). En todo caso, la relevancia de la plataforma panista radica en la importancia de la participación ciudadana, y no al revés.

Tampoco se puede concluir afirmando la irracionalidad del partido en el poder por haberse comportado de la manera que lo hizo durante la campaña<sup>72</sup>. Sin embargo, sí resalta una actitud de descuido generalizado, que pone más interés en los procesos de

---

<sup>71</sup>Si se quisiera, por ejemplo, comparar las propuestas del PAN con las áreas del bien común de las que habla John Friedmann (Friedmann, 1998:41 et seq.) se llegaría a la conclusión de que este tipo de problemas sólo puede ser abordado seriamente desde entes gubernamentales y de consulta ciudadana. Los criterios serían: a) de buen gobierno de la ciudad (liderazgo político inspirado, responsabilidad pública, inclusión, sensibilidad política y manejo no violento de los conflictos); b) criterios de la buena administración de la ciudad (accesibilidad, transparencia, sensibilidad, eficacia, eficiencia, honestidad); c) criterios para lograr buenos resultados en la ciudad (una ciudad productiva, una ciudad sostenible, una ciudad vivible y activamente tolerante, i.e. una ciudad humanitaria). Las ofertas del PAN sólo recogen preocupaciones en un sector limitado a la administración local y la prestación de servicios, y dejan de lado criterios como la mejoría sensible en la calidad de vida y servicio en el municipio...objetivo que es en últimas la justificación de la existencia de cualquier gobierno.

<sup>72</sup>Ciertamente no se puede afirmar sin más que el PRI no sabía cómo se comportarían los votantes y cómo se comportaría el PAN.

selección interna de candidatos que sobre las variables relevantes. La optimización de beneficios de la ciudadanía no puede ser establecida hasta realizar una evaluación global del trienio y comprobar que la mejoría en las áreas de empleo, servicios públicos y buena administración han sido cumplidas (Cf. Mizrahi, 1995; Espinoza, 1998)<sup>73</sup>. Por último, el PAN se muestra como optimizador de la situación de crisis de la ciudad, y se puede hablar de cierta actitud racional de manera agregada. No obstante, no podemos decir que el haber ganado las elecciones es fruto de tal actitud racional.

La plataforma indica que existe una fuerte carga axiológica en el discurso político, junto con una considerable improvisación. Estas propiedades acentuarían la incertidumbre en el discurso, haciéndolo inapropiado para ser referente de la acción gubernamental (tal incertidumbre también es fruto del ambiente de transición democrática que se vive en la región). Sin embargo, suponemos que la racionalidad de los actores mantiene al sistema funcionando (fenómeno *as if* descrito en el anterior capítulo). Así, las erratas y limitaciones halladas en la elaboración de la plataforma del PAN, al ser fruto del contexto local y de transición democrática, son comunes también a los otros actores: el gobierno y los electores. Luego, aún en estas condiciones es posible establecer algunos patrones de concordancia entre el discurso electoral y las políticas públicas.

Como resumen del capítulo, véase el cuadro 5, que muestra los objetos discursivos propuestos por los actores sociales mencionados en este capítulo. En las notas aparecen las estrategias propuestas:

**Cuadro 5. Posturas argumentativas del discurso de los principales actores en las elecciones municipales en Orizaba, 1994.**

<p><b>¡Error! Marcador no definido. Objeto discursivo</b></p>	<p>PRI</p>	<p>Ciudadanía</p>	<p>PAN</p>
---	------------	-------------------	------------

<sup>73</sup> Este último autor propone una contrariedad entre el pragmatismo e idealismo de los gobiernos panistas del norte. En el caso de Chihuahua, el pragmatismo ha sido el más practicado (frente a las propuestas partidistas).

1	<b>Honradez y finanzas claras. Honestidad del candidato</b> <sup>74</sup> .	<b>Buena administración (eficiencia y combate a la corrupción)</b> <sup>75</sup> .	<b>Honradez</b> <sup>76</sup> .
2	<b>Gestión para los que menos tienen</b> <sup>77</sup> .		
3	<b>La nueva Orizaba</b> <sup>78</sup> .	<b>La Nueva Orizaba (zona conurbada)</b> <sup>79</sup> .	<b>La Nueva Orizaba, i.e. inversión y empleos.</b> <sup>80</sup>

Fuente: elaboración propia.

<sup>74</sup>1. Dar de baja a funcionarios corruptos (sanción) 2. Invitando al gobierno más gente honesta.

<sup>75</sup>1. Modificar el funcionamiento del Ayuntamiento. 2. Aumentar el flujo informativo en ambas direcciones, especialmente en cuestiones monetarias. 3. Planeación.

<sup>76</sup>1. Modificación del modo de funcionamiento del ayuntamiento. 2. Castigando corrupción.

<sup>77</sup>1. Abatir el desempleo. 2. Resolver el problema de las vecindades.

<sup>78</sup>1. Buena y eficaz administración. 2. Consenso de fuerzas políticas. 3. Lucha vs. bares y ambulantes. 4. Asegurar legalidad. 5. Inversión de US 10 millones (servicios). 6. Central camionera.

<sup>79</sup>1. Tránsito municipal. 2. Servicios (agua, seguridad y limpia). 3. Empleos/inversión. 4. Consejo de Turismo. 5. Vías de comunicación. 6. Central camionera.

<sup>80</sup>1. Dotación de servicios (agua, limpia, seguridad, comercio, optimización de recursos, central camionera). 2. Fomentando la participación ciudadana.

### Capítulo 3.

#### Las políticas públicas de la administración panista: Planeando la ciudad.

De acuerdo a lo descrito hasta ahora, uno supondría cierta coherencia entre los postulados del discurso político electoral del candidato del Partido Acción Nacional para el Ayuntamiento de Orizaba y las orientaciones en las políticas públicas (una vez en la administración). Como se anunció en el primer capítulo, las políticas públicas se abordarán desde la planeación y los actos de gobierno.

En este capítulo se analizan los reglamentos y el Plan Municipal de Desarrollo (**PMD**) producidos por la administración panista, y se les compara con los objetos discursivos y estrategias ofertadas en la campaña de 1994, ya descritos en el segundo apartado. Tales objetos y estrategias, como se recordará, son cuatro: 1) la honradez en la administración (i.e. cabildos abiertos, liberación de información sobre gastos e ingresos mensuales, mejora en los reglamentos internos, lucha contra la corrupción y mejoramiento de las condiciones de trabajo y eficiencia de la policía municipal); 2) la propuesta de una nueva imagen objetivo de la ciudad (mejorar la promoción turística y las condiciones generales de urbanización para fomentar la inversión y la producción de empleos); esto se lograría a través de 3) la participación ciudadana y 4) la realización de obra pública (mejora sustantiva en la prestación de servicios ciudadanos: agua potable, limpia pública, alumbrado, pavimentación y seguridad pública principalmente).

De esta manera, se inicia con unas consideraciones generales en torno a la planeación y la racionalidad en la planeación, para luego describir al PMD y los reglamentos (que se suponen complementarios). Esta comparación procurará seguir el orden descrito para los objetos discursivos y estrategias. Finalmente se hace una breve reflexión sobre los alcances del discurso en la planeación y de ésta como discurso político.

### 3.1 La racionalidad en la planeación.

En el primer capítulo se hizo referencia a la distinción conceptual existente entre *planeación* y *planificación*. Sin embargo, aquí entenderemos a la *planificación* como incluida en la *planeación*, pues la ejecución o control del documento rector se supone parte de los actos de gobierno (cuarto capítulo). La descripción de los reglamentos busca retomar el aspecto controlador de la planificación (como facilitador de una acción gubernamental legal) y la "mayor racionalidad" que se menciona en la definición de planeación se entiende en los términos descritos en el marco teórico, i.e. como la introducción dirigida de elementos que posibilitan la optimización de los beneficios partidistas (políticos) o, si se quiere, el aumento de la eficiencia y la eficacia de la administración. En ambos sentidos, la planeación es un estadio necesario en el proceso de definición de políticas públicas.

El establecimiento de un documento rector de las acciones de gobierno durante el trienio es además un requisito de la autonomía municipal. Ésta puede definirse desde tres indicadores: a) la capacidad de la sociedad local para darse su propia legislación, b) la capacidad de elegir a las autoridades del ayuntamiento y c) la capacidad de elegir y formular las propias políticas. La planeación formaría parte de la tercera condición, mientras que la reglamentación de la primera (Clichevsky et al., 1990:180). Sabemos que las condiciones de nuestros gobiernos locales permiten un desarrollo limitado (governabilidad limitada, o si se quiere, compartida) de tal autonomía y que muchas veces esto ha llevado a considerar a la planeación municipal mexicana como un aspecto del intervencionismo, o *dirigismo* estatal, más que una verdadera planeación (Kaplan, 1989:21). Sin embargo, consideramos que el Plan Municipal de Desarrollo cumple con las condiciones mínimas para ser considerado a) una expresión de racionalidad y b) un instrumento de planeación. En efecto, como se verá más adelante, el PMD analizado trata del estado de la infraestructura económica y social de la ciudad, buscando la reducción (aunque sea de una manera discursiva) de la desigualdad social, dotando al Ayuntamiento de una justificación formal para el uso del presupuesto. Es un esfuerzo para superar el desorden administrativo, asignando objetivos, estrategias, plazos y actores para programas determinados, i.e. cumple con las características que tradicionalmente ha

tenido la planeación en nuestro país, independientemente de cualquier juicio sobre su eficacia o calidad (Kaplan, 1989:22).

Hemos de recordar que aunque se parte de suponer una racionalidad planificadora en las políticas públicas, aquella no debe ser interpretada como una tendencia "objetivamente neutral" pues la planeación no puede ser separada de los procesos políticos. La planeación y el desarrollo de la ciudad se dan en un proceso simultáneo (Friedmann, 1988:262)<sup>1</sup>. Sin embargo, planeación y desarrollo urbano dirigido no son sinónimos. Muchos Planes Municipales de Desarrollo sólo han sido redactados para cumplir con las condiciones generales de la Ley de Planeación y la Ley General de Asentamientos Humanos, o para poder recibir las debidas asignaciones presupuestales.

Por último, antes de abordar al PMD de Orizaba, hemos de anotar el problema de la comparabilidad, a saber, que puesto que el discurso político y la planeación tienen diferentes objetivos, obedecerían a distintas racionalidades. Los mismos actores reconocen que el discurso electoral no es fácilmente traducible a políticas públicas:

Por experiencia yo he visto que el discurso político no va muy apegado a la realidad. "Es que vamos a resolver el problema del agua, es que sí se puede, con voluntad política se puede", pero llegas y ¡ay caray!, tengo mucha voluntad pero ¿por donde ataco esto? Lo que necesito no es voluntad sino dinero para poder traer agua desde allá arriba, eso no se resuelve sólo con voluntad. Tienes que poner válvulas y tuberías, y en el discurso dijiste que lo ibas a resolver. A veces siento que hablamos de más, porque lo que nos interesa es ganar el voto, convencer a la gente y ya en el gobierno las cosas cambian y se ven desde otro punto de vista y no son tan fáciles como desde afuera se ven. (*Entrevista a Francisco Briseño, Orizaba, 25.ago.98*).

Aunque en sentido estricto las propuestas partidistas y las líneas de políticas públicas sean incomparables, un gobierno opositor racional tenderá a implementar lo ofertado:

Pero debe hacerse el Plan [Municipal de Desarrollo] en base a lo que propusiste.. si dijiste que resolverías el problema del agua pues entonces hay que traer técnicos y gente que sepa y resolver el problema hasta donde se pueda, pues no puedes quedarte cruzado de brazos. Aunque si comparamos lo que dijimos con los problemas reales, a veces no

---

<sup>1</sup>Para ver una discusión sobre las grandes corrientes de pensamiento en la planeación y los conceptos de racionalidad subyacente, véanse: Friedmann, 1987:51-225 y Aguilar, 1987:43:54.

van tan de la mano... Y aquí veo una situación, que aveces sólo decimos las cosas para convencer al electorado en el momento, pero también sabemos que ya estando en el gobierno ya es otro asunto: a la gente se le olvidará lo que dijiste en el discurso político. Y siento que esa no es una situación muy honesta (cuando hablamos con la gente para que vote por nosotros) porque sabemos que las soluciones no son tan fáciles. Pero los otros [candidatos] están prometiendo, entonces nosotros vamos a decir que vamos a resolver el problema. (*Entrevista a Francisco Briseño, Orizaba, 25.ago.98*).

La implementación de políticas en base al discurso tiene limitaciones que le impone la cultura política de la ciudad. A pesar de eso, se reconoce la necesidad de que la planeación y la plataforma no sean mutuamente inconexas.

El escollo de la irrelevancia de la planeación también es del conocimiento de los actores políticos. De hecho, nos encontramos con una cierta oposición conceptual entre la planeación y los actos de gobierno. Tal oposición es entendida en función de los requisitos de la *planeación democrática*: dados los requerimientos de consultas previas, los funcionarios llegan a ver todo el proceso como una pérdida de tiempo. No obstante esto, comprenden la necesidad de establecer objetivos y estrategias para optimizar los recursos:

Yo soy de la idea de que se tiene que planear siempre, pero cuando llegamos hace tres años más que planear era trabajar. Tenías un número de problemas y si te pones a planear pues lleva un tiempo, tienes que consensar porque eso te implica la planeación. Y aquí no, aquí teníamos por ejemplo un problema de agua potable: hay que atacarlo. Si hubiéramos tenido que consensar con diferentes sectores pues nunca empezábamos. La idea era pavimentar, atacar el problema de la basura, empezar a poner luminarias (como cada departamento fuera organizando su propio trabajo). Y eso empezó a llevarnos a un ritmo [de trabajo]. Lo que se hizo fue buscar que la siguiente administración empezara a planear. No hicimos mucho caso a la planeación porque no había tiempo. La cosa era ver obras y ver trabajo y eso se empezó a hacer. Y ya la administración siguiente tendrá que ponerse a planear bien su gestión. Pero yo soy de la idea que debe de planearse. No se puede avanzar bien si no se atrae a los diferentes sectores de la ciudad y preguntarles cómo quieres que se ataque el problema de la seguridad pública, el problema de las obras, de la limpia pública. (*Entrevista a Francisco Briseño, Orizaba, 25.ago.98*).

La planeación entendida como búsqueda de consensos entre los actores de la ciudad es rechazada ante la urgencia de la obra pública. Sin embargo, en los hechos se produjeron documentos que indican que la planeación, como definición de prioridades, se dio efectivamente. Luego, es de esperarse una planeación eminentemente

gubernamental, sin muchas consideraciones para con la participación ciudadana.

La planeación debería ser entendida como parte de la definición de políticas públicas, pero también como un lugar de consenso entre los diferentes grupos políticos y de interés y la ciudadanía. Por otro lado, puesto que planear (democráticamente o no) establece discursivamente arenas para la negociación política, se establece la posibilidad de que el Plan sea considerado como un documento en continua construcción: no es racional esperar que todo lo planeado se cumpla. Así, la aproximación de la *planeación urbana posible* (Cf. Coraggio, 1991) es muy útil para comprender los alcances reales del PMD de Orizaba.

### 3.2 El Plan Municipal de Desarrollo, 1995- 1997.

El sistema nacional de planeación democrática concibe al Plan Municipal de Desarrollo como uno de los tres documentos rectores de la planeación estatal. El primero es el Plan Estatal de Desarrollo (**PED**), elaborado por el Comité para la planeación del Desarrollo Estatal (COPLADE) y con duración de seis años. Éste debe constituirse en el principal documento orientador de la política económica y social de la entidad federativa en cuestión (Secretaría de Programación y Presupuesto, 1985:112 et seq.). El PMD es el segundo documento en orden de importancia. Con duración de tres años, tiene como primordial propósito "fijar las prioridades y objetivos locales y desagregar los contenidos estatales". La ley deja libertad a los municipios respecto al modo de integrar su propia instancia de planeación (Ibid.:113). Por último, los Programas Operativos Anuales (**POA**) deben ser "la expresión concreta de las prioridades, objetivos y metas del plan y los programas estatales y municipales a mediano plazo" (Ibid.)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup>Suponemos que el Plan Municipal de Desarrollo debería ser un documento rector, puesto que debe incluir, al menos en cuestiones generales, lo dispuesto en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU). En efecto, el listado de cuestiones a planear por todo gobierno local, propuesto por un conocido manual de planeación de ciudades (Stewart, 1950) menciona al diseño de calles, la *silueta* de la ciudad (paisaje urbano), la propaganda, el cuidado de edificios históricos, las áreas verdes, plazas, los espacios urbanos abiertos y los muebles ciudadanos (v.g. las casetas telefónicas) como la materia propia de la planeación municipal. Sin embargo, estos asuntos más ligados al urbanismo y a la arquitectura son considerados como materia de las políticas públicas generales (i.e. no tratamos de describir las políticas urbanas *solamente*). Las ofertas partidistas del PAN incluían una mejora administrativa del Ayuntamiento, lo que por su

El PMD 1995-1997 es presentado como resultado de las consultas ciudadanas requeridas en el artículo octavo de la Ley Estatal de Planeación, como concretizador de las ofertas partidistas de la campaña de 1994 y como coherente con los lineamientos del PED:

[Este documento] contiene las acciones [que] el H. Ayuntamiento constitucional de Orizaba, Ver. emprende durante el trienio 1995/1997, las que coherentes con las acciones del Plan Municipal de Desarrollo, dadas a conocer en junio de 1995, y del Plan Estatal de Desarrollo 1993/1998, responden a las necesidades y aspiraciones de cambio que recogimos durante nuestra campaña electoral [...] en intensas jornadas de trabajo con la población. Los objetivos y políticas de acción que éste contiene, nace[n] de las consultas con los diversos sectores sociales, mismas que nos llevaron a un diagnóstico realista de la problemática sectorial, lo que permitió establecer prioridades para la atención de las necesidades del municipio. *PMD p.1.*

El documento, además de estar "basado en el Plan de Desarrollo Estatal" es considerado por la administración como un documento rector, unificador de las acciones del trienio:

El plan municipal de desarrollo *es el primer y principal resultado de la aplicación de un sistema de planeación por este orden de gobierno*, en el que se presenta el programa de gobierno del ayuntamiento y se conjugan y coordinan las acciones de los gobiernos federal, estatal y municipal; así como los sectores social, privado y comercial del municipio. *PMD p.3, cursivas nuestras.*

Sus objetivos globales son: *1) atender las demandas prioritarias de la población; 2) Propiciar el desarrollo armónico del municipio y de los asentamientos humanos, dando preponderancia al desarrollo político, a la dimensión social del desarrollo y a la modernización económica y administrativa; 3) Convocar y asegurar la participación de la sociedad en las acciones del gobierno municipal; 4) Vincular y conciliar el plan municipal de desarrollo con los planes federales y estatales; y 5) Aplicar de manera racional los recursos financieros, materiales y humanos, para el cumplimiento del plan*

---

naturaleza no puede ser tratado en un PMDU. Por último, nos fue imposible localizar algún POA de la administración en cuestión, por lo que se escogió seguir la calendarización propuesta por el PMD 1995-1997, que al designar estrategias, tiempos y encargados de áreas, es una buena aproximación a los POA originales. Por esas razones metodológicas partimos de suponer al PMD como un documento rector en la planeación municipal.

y los programas operativos anuales.- PMD p.3<sup>3</sup>.

Después de enunciar los objetivos generales, el documento describe las funciones de la Comisión Municipal de Planeación del Desarrollo (**CMPD**). Ésta debe ser la encargada de formular, controlar y evaluar el PMD, procurando reunirse regularmente para hacer recomendaciones al Cabildo (en comparecencias formales) sobre la administración pública, nuevos reglamentos y la calidad de los servicios; para dar a conocer información acerca del estado del municipio y proponer nuevas áreas de acción para el ayuntamiento. Tal comisión debe estar integrada por un mínimo de cinco miembros designados por el Cabildo, vigilando que representen al Ayuntamiento, la sociedad Orizabeña y la iniciativa privada - PMD p.4-5. Sin embargo, la formulación y aplicación del PMD siguió caminos distintos a los mencionados discursivamente, según se verá adelante.

En primer lugar, el PMD es continuación del interés por la optimización del apoyo político, pero no necesariamente como expresión del discurso electoral (salvo en el sentido amplio mencionado arriba) sino como búsqueda del apoyo ciudadano inmediato. Esto cuestionaría la relevancia del PMD para definir las políticas públicas del trienio:

Cuando nosotros ganamos empezamos a hacer reuniones de trabajo para conformar el ayuntamiento (quiénes se iban a dedicar a qué áreas y personal y todo eso). Pero en esas reuniones tratábamos de ver qué podíamos hacer para que la gente nos viera bien inmediatamente. Que no se desilusione de haber votado por nosotros. Que haya congruencia entre lo que estábamos proponiendo y lo que vamos inmediatamente a hacer. A través de consultas con otros niveles del partido (en este caso a nivel nacional) nos dijeron: "lo primero que tienes que hacer es obra, tienes que inaugurar en el primer mes dos o tres calles. Que la gente vea que al principio, inmediatamente, empezaste a trabajar. Que independientemente de cómo va a estar la administración (de cómo la

---

<sup>3</sup>Según lo desarrollado en el anterior capítulo, por "demandas de la ciudadanía" deberíamos entender (según se recordará): 1) Una buena administración municipal (modificando la estructura tradicional del Ayuntamiento para hacerla más flexible, hacia el mejoramiento en la gestión de servicios, el aumento del flujo de información entre funcionarios y ciudadanos, y la implementación de la planeación) y 2) la mejora general de la ciudad (más y mejores servicios públicos, generación de empleos, creación de un consejo de Turismo, la municipalización del departamento de tránsito y la construcción de una central camionera). Lo que sigue siendo una incógnita es el significado de "desarrollo político" como parte del "desarrollo armónico del municipio". Por aquél parece que se entiende la mejora en la cultura política de la participación ciudadana (*Entrevista a Tomás Trueba*, Orizaba, 31.Ago.98). Sin embargo se menciona explícitamente a la "participación de la sociedad en las acciones del gobierno municipal" en el no. 3, por lo que no se puede dejar de señalar, por lo menos, la ambigüedad de tal objetivo.

recibiste), tu ya estás trabajando". Y eso se hizo. Cuando se recibió el nuevo gobierno, lo primero que promovió Tomás Trueba fue el departamento de obras públicas, qué calles se iban a pavimentar...incluso desde antes de que entráramos ya se estaba viendo qué calles se iban a pavimentar. Porque era muy importante iniciar el periodo inaugurando obra. De modo que en febrero, a principios de febrero [de 1995] ya estábamos inaugurando las primeras calles. Y eso tuvo mucho impacto con la sociedad [pues ellos pensaban] "ya están trabajando desde que iniciaron".(Entrevista a Francisco Briseño, Orizaba, 25.ago.98).

Se sigue mencionando una cierta continuidad entre lo propuesto por el discurso electoral y lo asentado en el PMD. El ex-presidente municipal propone una interpretación casi *material* de la equivalencia de las propuestas del PMD y las ofertas de campaña. Al preguntársele sobre la influencia de su plataforma en la planeación, responde dando porcentajes, muy similares a los que Acción Nacional tenía en el Cabildo (5 regidores de 10, más los síndicos y el presidente, frente a 4 regidores del PRI y uno del PRD):

Bueno [el discurso político] fue, podemos decir, un 60% de la planeación. Porque obviamente esos 10 puntos, la ciudadanía los acrecentaba con lo que nos iba diciendo, pero además, para completar el proyecto de gobierno también tomamos en cuenta a los ediles de oposición, porque si no, no podíamos hablar de un gobierno democrático ni incluyente. O sea, con lo que ellos traían complementamos [el] total de lo que fue [la planeación]. Porque no podíamos decir una cosa y hacer lo contrario. Lo que el PAN presentó fue como el 50-60%... [lo demás] fue lo que la ciudadanía nos presentó, con demandas y peticiones... El resto lo que nos planteó la oposición en relación a lo que le tocaba en sus comisiones. (Entrevista a Tomás Trueba, Orizaba, 26.Ago.98)<sup>4</sup>.

En segundo lugar, aunque se señaló que el PMD tenía como base el Plan Estatal de Desarrollo, en la práctica no es posible probar esto. El PMD no es fruto de la Comisión Municipal de Planeación del Desarrollo, sino del ensamble realizado, por la oficina de la presidencia, de los diversos textos por área. En efecto, cada regidor y síndico produjo un texto con características variables, mientras que la secretaría preparaba la introducción. El temario anunciado al principio es diferente al que se desarrolla *de facto* y las estrategias propuestas se repiten algunas veces, no obstante que las áreas son diferentes. La CMPD se reunió apenas unas pocas veces, y no pudo desempeñar la función designada por el

---

<sup>4</sup> Ante la imposibilidad de acceder a documentos que describan las discusiones y propuestas de la oposición en el cabildo, se sigue suponiendo que la mayoría de votos del PAN aseguraba el control de este órgano de gobierno por parte del presidente municipal. El partido en el poder

PMD<sup>5</sup>:

Yo recuerdo que hicimos reuniones. En primer lugar nos reunimos (un grupo pequeño) con un asesor que estaba trabajando aquí en el ayuntamiento y nos dio las ideas de como desarrollar el PMD. Luego cada quien en su área empezó a realizar foros...mesas de trabajo...que se plasman en el PMD... y luego se enviaba a presidencia donde se integraba todo. Después se envió a la legislatura. (*Entrevista a Francisco Briseño, Orizaba, 4.Sep.98*)<sup>6</sup>.

*Grosso modo* se sigue la metodología mínima requerida: elaboración de diagnósticos y pronósticos a través de estrategias definidas, tomando en cuenta las peticiones de la población. Sin embargo dos limitaciones condicionan seriamente al documento. En primer lugar, los objetivos (dadas las raquíticas condiciones de los diagnósticos del plan) no fueron contrastados con indicadores que pudieran señalar las verdaderas posibilidades de desarrollo del municipio. En efecto, el proceso descrito para su elaboración y los resultados mostrados no aseguran la obtención de información realmente útil para la toma de decisiones. Ciertamente (como se verá en el siguiente capítulo) muchas políticas panistas de esa administración coinciden con las necesidades objetivas de la ciudad y las propuestas partidistas (como es el caso del estímulo al empleo de obreros de más de 40 años, v.g.). No obstante esto, la falta de un estudio profundo sobre las carencias y fortalezas de Orizaba como parte del proceso de elaboración del plan, se refleja en la ausencia de información sobre a) el nivel de ocupación del municipio, b) la tendencia en crecimiento o decrecimiento de la PEA ocupada, c) la distribución sectorial de tal población y d) el estado del empleo y los

---

sólo apoyaría propuestas en concordancia con sus intereses, fueran estos declarados o no.

<sup>5</sup>Según comentario del Sr. Angel Ramírez, miembro del CMPD, agosto 1997. En este sentido, tal comisión comparte las características de muchos entes planificadores del gobierno local en Latinoamérica: funciones nominales que sirven para justificar la democratización (también nominal) del proceso de planeación. Véase *Planning institutions at the municipal level*, en F. Violich, 1987:114 et seq.

<sup>6</sup>El PMD no fue publicado en la *gaceta oficial*, lo que indica que éste es Plan solo técnicamente. Aunque fue enviado a la Legislatura en junio del primer año de la administración, no tiene la obligatoriedad debida al no haber sido aprobado por el poder legislativo del estado (*Entrevista a Francisco Briseño, Orizaba, 4.sep.98*). Esto, más que a diferencias políticas con Jalapa, se debe a cuestiones de plazos vencidos y a que el condicionamiento de recursos a la presentación de un plan de desarrollo es meramente nominal.

servicios de Orizaba en el marco de la zona conurbada. El definir indicadores para los diagnósticos no sólo permite el planear sobre algo más que necesidades ciudadanas y ofertas electorales, sino que posibilita la evaluación posterior (Cf. Morales, s.f.: 1.1). *El tan mencionado "bien común" de la ciudad se compone de algo más que peticiones sectoriales y propuestas que optimizan el apoyo político para el partido gobernante.*

En segundo lugar, este origen múltiple sin una discusión unificadora final cuestiona la capacidad rectora del Plan. De hecho, tampoco se puede probar que todos los regidores y síndicos conocieran en su totalidad el PMD, pues tampoco fue impreso y sólo se dio a conocer en el pizarrón de avisos del Palacio Municipal. Es nuestra fundada opinión que fue considerado como un documento interno, para uso exclusivo del Ayuntamiento<sup>7</sup>. Tal limitación es del conocimiento de los funcionarios. El PMD no debe ser considerado como documento rector según el ex primer síndico (a pesar de que el documento establece lo contrario en su introducción):

No había mucho de planeación en ese entonces. Lo primero que hicimos fue empezar a trabajar, como lo exigía el momento, pero sí se inició un proceso de planeación muy débil. En realidad no nos rigió ese plan, *no fue un plan rector*, sino un inicio para poder empezar a trabajar. (*Entrevista a Francisco Briseño, Orizaba, 4.Sep.98. Cursivas nuestras*).

Si el PMD no era en la práctica el referente para jerarquizar y definir las políticas públicas, entonces ¿cómo se decidía en caso de conflicto de prioridades? dado un monto x de recursos humanos y económicos, ¿qué área recibía preferencia? La justificación discursiva va por las líneas de a) utilidad ciudadana y b) planes a largo plazo:

Casi nunca tuvimos ese caso, donde hubiera conflicto acerca de hacia donde dirigir el recurso y que las dos opciones se plantearan igualmente costosas y que tuviéramos que decidir por alguna de ellas. Casi no se daba ese caso. Pero cuando se presentaba algo parecido, siempre se trataba de dirigir hacia donde beneficiara más a la población, y sobre todo, se tomó en cuenta la planeación a largo plazo. Por ejemplo, lo que se dio en un caso particular sobre pavimentar calles o poner drenaje que beneficiaría a la próxima administración. El pavimentar y poner drenaje costaban lo mismo, porque el drenaje era muy grande, como es el caso del colector Norte que quedó inconcluso. Y quedó no

<sup>7</sup>El que esto escribe sólo tuvo acceso al PMD en 2 disquettes flexibles (floppies). No existe copia alguna del PMD en el archivo Municipal de Orizaba.

terminado no por falta de organización, sino porque así estaba planeado. Esa administración debía poner ese soporte [de infraestructura] y la siguiente lo que restaba. Pudimos haber decidido no construir el colector y dedicar esa cantidad de dinero en otras cuestiones (porque finalmente no lo vamos a dejar funcionando). Los criterios, entonces, fueron [a] qué tanto benefician a la ciudadanía y [b] qué tanto dejábamos sembrado algo para que las otras administraciones lo concluyeran y fuera un beneficio a largo plazo. No se escogía lo que pudiera vestir a esta administración, sino lo que en el futuro nos pudiera beneficiar<sup>8</sup>. Así el colector beneficiará a toda la parte norte de la ciudad, pues recoge las aguas que llegan de otros municipios y que nos destruyen las calles. Esa obra costó mucho. Está planeada a seis años y está inconclusa todavía...pero nos beneficiará a largo plazo. Es el mismo caso que el de las calles de asfalto y concreto (aquí el costo variaba). Si era una calle de mucha vialidad se escogía concreto, porque dura más que el asfalto. (Entrevista a Francisco Briseño, Orizaba, 4.Sep.98).

Aunque discursivamente se maneja el mayor bien de la ciudad en el caso de conflicto de políticas, en la práctica parece ser que el monto de los recursos fue más determinante. Luego, la optimización de beneficios políticos sigue siendo importante. En concreto, la obra pública se considera como una buena solución para mejorar rápidamente la imagen de la ciudad y probar a la ciudadanía que Acción Nacional es una buena opción en el gobierno local. La obra pública también genera empleos, por lo que es de esperar que esta área de planeación territorial sea la más relevante dentro del PMD. Se empieza a hablar, entonces, de una promoción integral de la ciudad. De hecho:

...era muy difícil decir qué era más importante: si generar un empleo...o pavimentar una calle. ¿Que era lo más importante? si nosotros hicimos obra pública (y se hizo más que nunca) quiere decir que aquí en Orizaba el alumbrado, el agua potable (lo que es en sí la obra pública) generó más de diez mil empleos, y el 95% de las empresas que hicieron obra eran de Orizaba. Entonces fuimos trabajando todo. Sin caer en el populismo había el compromiso de trabajar por los más necesitados y así fue...nos pusimos a pavimentar calles en la colonia Tlachichilco y (dicho por la gente y no por mí) tenían más de 30 y 40 años que nadie les había hecho caso. Entonces creo que sí va de la mano. La policía se mejoró, se compraron más patrullas con recursos municipales...se capacitó a la policía, se puso a la policía canina que no existía, se hizo el programa del *policía amigo*. Yo creo que aunque pueda variar el orden, va todo de la mano, obviamente para mí era muy importante todo lo que era levantar Orizaba. Orizaba era una ciudad fantasma, no se conocía, no había letreros en la autopista...se promovió Orizaba, sí se logró, sí fuimos congruentes, aunque variaba el orden [de los puntos de las ofertas electorales y lo desarrollado en el PMD]. Porque para el mismo ciudadano, para uno lo más importante era la ciudad, para

---

<sup>8</sup>Nótese la contradicción discursiva con la actitud inicial de no tomar en cuenta la planeación sino la obra pública inmediata.

otro que no tenía agua pues el agua. En fin. Creo que en un conjunto iba de la mano, se tenía que dar así. (Entrevista a Tomás Trueba, Orizaba, 31.Ago.98).

A lo largo de este capítulo se hará breve referencia a los reglamentos producidos por el Cabildo 1995 - 1997. Los funcionarios consideran a la reglamentación y en especial al bando de policía y buen gobierno como complemento indispensable para las disposiciones de planeación. De hecho, al principio fue considerado como el problema administrativo más importante:

No había reglamentación. Cuando entramos, uno de los primeros problemas que vimos era que no había reglamentación, que no podíamos ejercer acciones de gobierno, incluso coactivas, porque no había cómo sustentarlas. No había un modo de decir "hago esto porque el reglamento me dice que así lo debo de hacer". Nos empezó a causar problemas porque hubo dos situaciones. Antes [a] la gente *le valía*. El gobierno llegaba y decía: "tienes que hacer esto" y la gente no respondía y no se quejaba. Y con nosotros empezó a quejarse, fue como un arma de doble filo... La primera función de planeación fue esa, reglamentar las acciones públicas porque no había reglamentos y de hecho no había [ningún] reglamento, había cero reglamentos...y se sacaron como 20 y de una u otra manera ya teníamos un sustento para poder desarrollar muchas cosas. Así, el primer punto de planeación fue reglamentar. La otra [acción] fue empezar a establecer un plan municipal de desarrollo que aunque nunca se estableció por completo, sí puso las bases para empezar a trabajar. (Entrevista a Francisco Briseño, Orizaba, 25.ago.98).

La complementariedad de la reglamentación radica en que aporta el basamento jurídico para la aplicación del PMD. En estricto sentido, los reglamentos no son parte del proceso de planeación. Sin embargo, la constante referencia a éstos como condición necesaria para la planificación es indicador de la preocupación (al menos discursiva) de proponer por primera vez un Plan Municipal de Desarrollo que fuera algo más que un catálogo de buenos deseos para la ciudad<sup>9</sup>. En ese sentido, la labor del Cabildo fue muy importante. Se trata de una cuestión de gobernabilidad de la ciudad:

Uno de los puntos clave que teníamos en mente era que para poder gobernar hay que tener bases. No puede uno gobernar fuera de la ley. Un gobierno municipal, la base más

---

<sup>9</sup>Aunque también hemos de decir que la reglamentación como *punta de lanza* de las administraciones locales es parte de la estrategia del Partido Acción Nacional a nivel nacional. Véanse los ejemplos de las administraciones panistas de Saltillo, León y Ciudad Juárez (cf. Bassols, 1996; Valencia, 1996; y Padilla, 1996).

fuerte que tiene para gobernar son los reglamentos. Obviamente se deben de tomar en cuenta otros asuntos, pero Orizaba no tenía reglamentos. Había unos dos o tres por ahí y nos lo propusimos [...] Fue un trabajo muy fuerte, cada quien tenía la responsabilidad de su área. Aparte existía la comisión de reglamentos que tenía una responsabilidad global... Fueron sesiones muy largas de discusión real, de participación de la gente. Fue muy importante para Orizaba. Para Orizaba fue un gran logro, más que las obras. Volvimos a Orizaba una ciudad gobernable. (*Entrevista a Tomás Trueba, Orizaba, 26.Ago.98*)<sup>10</sup>.

Es interesante hacer notar que en el apartado cuatro del PMD se propone a la teoría de sistemas para abordar el problema de Orizaba, pues la ciudad "es una organización muy compleja". El sistema es definido como "un conjunto de elementos que interaccionan entre sí con el propósito de alcanzar fines comunes" - *PMD p.7-*, e incluso se presenta una tabla de insumo-producto. Sin embargo, dada la muy amplia definición descrita y la confusión entre insumo y estadio inicial, y producto y estadio final o deseable, la referencia toda no es más que un apunte inconexo con el resto del documento. Si se puede hablar de *teoría de sistemas* en el Plan Municipal de Desarrollo de Orizaba, sería en un sentido muy ambiguo, pues tal presencia estaría relegada a elementos implícitos. Se puede hablar de una influencia de la teoría de sistemas sobre el documento si se considera al diagnóstico como insumo, y a las metas como producto. Se puede incluso afirmar que la consideración constante de algunos factores externos a la estructura administrativa del Ayuntamiento, es una influencia directa del supuesto de la teoría de sistemas sobre la existencia de *ambientes*, y del presupuesto implícito de que las relaciones sistémicas son armónicas.

A lo largo del texto, las variables relevantes para la evaluación de la gestión municipal son mencionadas una y otra vez como elementos del sistema: a) la actuación de la administración municipal (en concreto, las acciones de cada uno de los funcionarios mayores), b) los elementos auxiliares para la optimización del actuar del Cabildo

---

<sup>10</sup>En el transcurso del primer año de la gestión, la regiduría VI (reglamentos, gobernación y ecología) logró la aprobación de los siguientes reglamentos: Reglamento de faltas de policía; de bando de Policía y buen gobierno; del Panteón municipal "Juan de la Luz Enríquez"; de Salud y asistencia pública; de mercados; de parques y jardines; del rastro municipal; de limpia pública; de espectáculos; para el funcionamiento de establecimientos comerciales. Y los siguientes reglamentos de uso interno del Ayuntamiento: del teatro Ignacio de la Llave; del Auditorio Deportivo municipal; de protección civil (sólo fue actualizado); interior del Ayuntamiento y Oficialía Mayor; de obras públicas; y de Agua potable y saneamiento (*Primer informe de gobierno, 1995:40*).

(planeación, reglamentación y retroalimentación), c) la actuación de la ciudadanía (no se olvida que la administración 95-97 es la primera de oposición y se busca la participación de los orizabeños en múltiples programas de gobierno). Tales actores del sistema determinarían el producto final que es la administración del trienio. Las variables externas a este esquema cerrado son a) las acciones del PRI, b) el gobierno estatal y c) el gobierno federal. Éstos últimos actores, aunque no se mencionan explícitamente en el documento, aparecen en los presupuestos de la planeación. Ciertamente este modelo implícito puede ser calificado de reduccionista, sin embargo, es muy útil si se quiere hacer un esquema de los objetivos planteados por el Plan Municipal de Desarrollo. De hecho, nos parece un muy buen conjunto de elementos a considerar si se desea realizar una evaluación de la gestión panista en Orizaba<sup>11</sup>.

El cuadro de *input-output* mencionado no deja de ser confuso. Por ejemplo, no está del todo clara la relación causal entre el Plan Estatal de Desarrollo y el cambio de conducta de los funcionarios municipales, aunque sí se pueda decir que el informe del presidente municipal sea el resultado de la agregación de las acciones de los funcionarios municipales. Es obvio que los listados realizados en cada segmento del texto son incompletos, si es que quieren ser interpretados como una lista de insumos. La referencia a la teoría de sistemas, como se dijo, es un añadido incoherente al documento, que desarrolla el orden acostumbrado: diagnóstico- pronóstico (éste último a través de *metas, objetivos y estrategias*). El cuadro de *input-output*, no obstante esto, es un buen muestrario de los objetivos generales de la administración panista (Véase Anexo 5).

Después, el texto realiza un brevísimo repaso de algunos indicadores sobre el estado de la ciudad bajo el título de *información básica*. De él se pueden rescatar 4 afirmaciones relevantes: 1) el municipio está ocupado en su totalidad por la ciudad de

---

<sup>11</sup>Una implicación posible de esta afirmación es que el referente de todo proyecto de gobierno (si es que es factible hablar de uno) debería ser la planeación y reglamentación y no las ofertas partidistas. Las políticas territoriales se definirían a partir de lineamientos de la misma administración y no necesariamente desde plataformas políticas. Pero de nuevo, se trataría de influencias implícitas y amplias (sobre las influencias de la teoría de sistemas en la planeación véase Friedmann, 1987:143 et seq.).

Por otro lado, la preocupación de los gobiernos locales panistas para mejorar sensiblemente en la administración del municipio como un sistema no es nueva. Al menos data del *desarrollo organizacional* de León durante la gestión de Carlos Medina Plascencia, 1989-1991 - cf. Valencia, 1996-.

Orizaba y es muy pequeño (27.9 Km<sup>2</sup>), 2) tiene una relativamente alta densidad de población (114216 habitantes, 4083.51 personas por km<sup>2</sup>), 3) La ciudad está en crisis pues hay desempleo alto y 4) sólo un porcentaje pequeño de la población tiene acceso a los servicios públicos de salud. No se mencionan otras cifras ni fuentes. Como diagnóstico del estado de la ciudad es un ejercicio pobre, aunque se anuncia que se harán los diagnósticos pertinentes en cada una de las áreas de planeación. Tales áreas son: 1) la administración municipal, 2) protección civil, 3) seguridad pública, 4) servicios públicos, 5) salud, 6) educación, 7) cultura, 8) turismo, 9) deportes, 10) desarrollo urbano y obras públicas, 11) comercio y 12) desarrollo económico<sup>12</sup>. A continuación se describen los lineamientos más importantes del PMD sobre las áreas mencionadas. Se trata de seguir el orden de los objetos discursivos de la plataforma.

### 3.3 Planeando la ciudad.

#### 3.3.1 La administración municipal.

Bajo esta primera gran área se pueden considerar las disposiciones sobre la administración municipal (acciones sobre el aparato burocrático del Ayuntamiento) y las relacionadas con la comunicación y difusión social.

**El Ayuntamiento.** El PMD realiza un breve diagnóstico acerca del estado de la administración al inicio del trienio. Para establecer los límites y extensión de las funciones de los ediles se hace referencia al *Bando de Policía y Buen gobierno* y a la Ley Orgánica

---

<sup>12</sup>El texto, sin embargo, sigue un orden diferente. Un problema es que el listado enunciado no corresponde a la división de funciones y áreas de los síndicos y regidores. Al inicio del trienio, las áreas de los ediles eran las siguientes: Síndico I, participación ciudadana y gestión del patrimonio municipal; Síndico II, alumbrado público y protección civil; Síndico III, Tránsito y vialidad; Regidor I, limpia pública; Regidor II, Comercio y policía municipal; Regidor III, obras públicas y asentamientos humanos; Regidor IV, agua y saneamiento; Regidor V, registro civil y panteones; Regidor VI, reglamentos, gobernación y ecología; Regidor VII, salud y asistencia pública; Regidor VIII, ornato, parques y jardines; Regidor IX, fomento agropecuario; y Regidor X, educación y cultura. Además, se cuenta con un departamento de desarrollo económico y turismo, un asesor jurídico, la secretaría de la presidencia, y la tesorería. El contenido real del documento no sigue la numeración del índice. La mayoría de los ediles entregó los planes parciales, desarrollando sus respectivas áreas. Como ni el síndico III, ni los regidores VI, VIII, IX y X presentan sus objetivos en el PMD, éste no hace referencia a la educación, cultura ni deportes y presenta apenas un brevísimo comentario sobre el desarrollo urbano.

del municipio del estado de Veracruz . No obstante, no se puede asegurar que todos los involucrados conocieran la totalidad de sus atribuciones en ese momento<sup>13</sup>. Los trabajadores sindicalizados del Ayuntamiento son los más numerosos y exigen una revisión del contrato colectivo (lo que deja prever un riesgo importante de emplazamiento a huelga en el primer año de la gestión). Los edificios se encuentran en "total abandono", con escasa infraestructura de cómputo, mientras que los archivos de la secretaría están en desorden e incompletos, y el archivo municipal no cuenta con ningún sistema de clasificación ni de protección en contra de siniestros - *PMD* p.12 et seq. -. El diagnóstico termina diciendo que la funcionalidad de la burocracia municipal de Orizaba es limitada, debido a las pérdidas importantes de información (después del cambio de partido en el poder) y a la poca eficiencia de los trabajadores<sup>14</sup>. Sin embargo, la capacidad de cambio es señalada como muy promisoria, condicionando la mejoría a: 1) Las conductas de la dirigencia del sindicato de trabajadores del Ayuntamiento, 2) la capacitación continua del personal, 3) el liderazgo de los ediles y directores de área, y 4) el apoyo de la ciudadanía.

De este modo, el documento traza la meta a alcanzar por toda la administración en tres años:

la ciudadanía tendrá confianza en la administración, la estructura burocrática estará simplificada, la eficiencia de operación habrá aumentado. El equipamiento estará en las mejores condiciones que nuestro presupuesto lo permita. El nivel de motivación de todo el personal será alto y se mantendrá porque los contribuyentes están contentos, porque sus expectativas del servicio están satisfechas y superadas.- *PMD* p.12 -.

Las estrategias para llevar a cabo este objetivo se repiten con escasas variaciones en los apartados referentes al desarrollo urbano, la ecología y la protección

---

<sup>13</sup>Según se vería posteriormente, este defecto traería como consecuencia la confusión entre las funciones de los regidores y las de los directores de área. Las limitaciones resultantes condicionaron la capacidad de evaluación interna del Cabildo. Esto se tratará en el siguiente capítulo.

<sup>14</sup>Esta poca eficiencia, sin embargo, no se puede comparar con administraciones pasadas. El *PMD* afirma que no existe ninguna información oficialmente registrada sobre la calidad de operación durante el trienio anterior, de modo que se trata de una impresión general incorroborable. Posteriormente, la administración panista escogerá como indicador privilegiado de eficiencia el número de gestiones realizadas a través del programa *Martes ciudadano*.

civil. Resalta la importancia que se da a la retroalimentación a través de mediciones cuantitativas de la opinión pública, la consolidación y protección de archivos y la referencia constante a la misión municipal<sup>15</sup>:

- 1) Respetar la misión municipal.
- 2) Mantener informada a la opinión pública de los avances.
- 3) La opinión pública debe medirse por sondeos estadísticos.
- 4) Los planes operativos serán por bloques semestrales.
- 5) La medición de avances debe ser cuantitativa.
- 6) En todas las áreas, políticas y líneas de acción debe haber una base de datos (registro en archivos).
- 7) La comunicación interna será un elemento básico para la eficiencia.
- 8) El control interno de operación, propio de los altos mandos, no puede delegarse ni desatenderse.
- 9) Difundir la misión municipal entre la ciudadanía como un elemento de unión - *PMD* p.12-13-

Las estrategias se traducen a objetivos específicos y éstos se jerarquizan en un orden de prioridad (del 1 al 3) indicando el semestre en el que se deben llevar a cabo y la persona encargada (director de área). Así, tienen máxima prioridad: la formulación de un reglamento interno de trabajo (semestre 2); la actualización de las plantillas de trabajadores (altas y bajas); el conseguir apoyo logístico para asegurar la capacitación constante del personal; el "fijar" la misión municipal "como filosofía de la organización" del ayuntamiento; el establecer una agenda oficial de acciones de la presidencia; el llevar control (por medio de acuerdos) de los trabajadores que se reportan directamente con el

---

<sup>15</sup>Por *misión municipal* hemos de entender, en un principio, las definiciones panistas acerca de la función del municipio (fundamentalmente *autonomía* económica). Según se puede ver en los informes de gobierno, tal misión municipalista es interpretada más tarde en términos de autonomía política, i.e. la capacidad de autodeterminar las políticas públicas de la ciudad. La cercana participación del presidente municipal en la Asociación de Municipios de México A.C. (AMMAC) tuvo un papel relevante en las continuas referencias y citas al *verdadero papel del municipio*. En un documento presentado por la AMMAC se resume su postura sobre este particular en los siguientes puntos: 1) descentralización política y administrativa en los tres órdenes del gobierno, 2) el considerar a la autonomía municipal como constitutiva de la unión (no sólo entre entidades federativas), 3) la libre administración de lo que concierne a los intereses de la comunidad local, 4) el pleno ejercicio de sus capacidades tributarias y 5) la organización de los servicios públicos locales (Rendón, s.f.:XVII). En cuestiones generales se siguen los lineamientos panistas. Entre otras cosas, esto se debe al hecho que *de facto* esta organización municipal es considerada como panista, por el gran número de municipios de este partido que la conforman.

presidente, sin pasar por la estructura ordinaria de áreas; el definir y poner por escrito los criterios para sustituir al presidente en ausencias por actividades oficiales; el desarrollar un sistema preventivo contra la corrupción de los funcionarios municipales<sup>16</sup>; el rediseño de la dirección de comunicación social con el objetivo de "hacer llegar a la ciudadanía la información, imagen y creación de conciencia según los planes del Ayuntamiento"; el establecer un sistema mensual que informe sobre todas las áreas; el crear un sistema de "comunicación al exterior" (en la forma de una revista llamada "por Orizaba cambiemos", de circulación mensual; la formulación de un protocolo que formalice la solicitud y otorgamiento de audiencias con el cuerpo de ediles y la redacción de un protocolo para la conservación de archivos. Todos los objetivos mencionados se deberían realizar entre el primer y tercer semestre de la administración, y la mayoría en el primero. Tales objetivos prioritarios buscan mejorar las áreas de recursos humanos, organización municipal, administración (en general), comunicación social, atención al público y equipamiento - *PMD*, p.13 et seq.<sup>17</sup>

**Las finanzas municipales.** Mención aparte merecen las estrategias para optimizar los recursos de la ciudad. El *PMD* parte del supuesto de que a partir de 1996 las participaciones federales sufrirán una reducción sensible, debido a la "crisis financiera", por lo que urge al Ayuntamiento a obtener ingresos de otras fuentes, además

---

<sup>16</sup>Es prioritario discursivamente. Pero en la tabla correspondiente aparece sin número de prioridad, ni encargado ni semestre.

<sup>17</sup>*El Bando de Policía y Buen Gobierno* (BPBG) fue diseñado para posibilitar la mejoría administrativa (fue aprobado el 20 de marzo de 1995, a tres meses de haber iniciado la administración panista). El BPBG señala las obligaciones del Municipio en el artículo 18: "Para el cumplimiento de sus facultades y obligaciones, el Ayuntamiento tiene las siguientes funciones: I. El estudio y resolución de los problemas de la ciudadanía; II. La administración del municipio y reglamentación para el gobierno; III. La ejecución de programas y planes aprobados por el cabildo; IV. La inspección para el cumplimiento de las funciones reglamentarias que dicte". Se trata de un listado lo suficientemente amplio como para permitir la acción del municipio, siempre y cuando se apegue a lo que dicte el Cabildo ( de ahí que fuera uno de los primeros reglamentos en ser promulgado). Recogiendo la preocupación por la eficientización, el artículo 19 dicta que "los empleados municipales, de base y de confianza, deberán atender al público con honestidad, cortesía, eficiencia e inmediatez". Independientemente de las discusiones sobre la conveniencia o no de hacer ley una actitud difícilmente medible (ser cortés, V.g.), ya aparece aquí una característica casi "programática" del BPBG: pareciera que se copian los objetivos del *PMD* en los artículos del bando, hablando en tiempo futuro simple como si el objeto de las acciones mandadas fuera el director de área o regidor correspondiente.

de las tradicionales del predial y agua. Los objetivos son:

1) Incrementar la recaudación ejerciendo eficientemente la Ley de Hacienda Municipal. 2) Promover el acopio de fondos por medio de donaciones, aportaciones voluntarias, trámites ante las instancias federales y estatales para buscar renglones disponibles y lograr la expeditación de liberación de fondos. 3) Mejorar los servicios de atención al público y 4) Organizar la administración de la tesorería.

Las políticas de acción propuestas son: a) la actualización catastral con auxilio de la subdirección de catastro del estado, b) el mejoramiento de los padrones municipales (incluyendo al de comercio), c) el establecimiento de planes para controlar estrictamente el cumplimiento de los presupuestos, d) el eficientizar la atención al público y d) el hacer reportes escritos.

Es de notar que en el apartado sobre la hacienda municipal (capítulo XII), *el Bando de Policía y Buen Gobierno (BPBG)* carece de alguna medida coactiva con referencia específica al pago de impuestos municipales<sup>18</sup>. El documento continúa usando el tiempo futuro simple, dando la impresión de que en lugar de dictar disposiciones a cumplirse por la ciudadanía, se tratara de un catálogo programático de acciones a realizar por la tesorería del Ayuntamiento en el trienio<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup>El capítulo XIV, de las infracciones y sanciones, establece faltas generales solamente. El artículo 54 dice que se considera falta o infracción "toda acción u omisión que contravenga las disposiciones legales contenidas en este bando", y el art. 55 menciona como sanciones 1) la amonestación, 2) la multa de 1 a 12 salarios mínimos, exceptuando de esta disposición a los jornaleros, campesinos y obreros, 3) la cancelación del permiso o licencia o 4) la clausura del establecimiento. Aquí encontramos un obstáculo importante para la diversificación y consolidación de los ingresos locales municipales, pues no existen disposiciones específicas contra el evasor de impuestos. En la práctica, la multa al evasor del predial y pago de agua sólo aplica después de una amonestación y sólo si no se es considerado miembro del "sector social" de la ciudad, al que se califica con solo ser empleado en el sector primario o secundario. No se hayan disposiciones sobre estímulos hacendarios de otro tipo.

<sup>19</sup>"Artículo 50. Se mantendrá saneada la hacienda municipal mediante el adecuado equilibrio de ingresos y egresos. Para lograrlo se realizarán las siguientes acciones:

1. Se revisarán las fuentes de ingresos [...] y se implementarán estrategias que tiendan a evitar la evasión fiscal. 2. Se actualizarán los directorios catastrales. 3. Se aplicarán las tasas impositivas que marque la ley [...]. 4. Se realizarán supervisiones periódicas para efectos de control interno y orientación al causante y pueblo en general. 5. Se hará el presupuesto de gastos por programa y se vigilará su ejecución. 6. Se harán los ajustes en las partidas correspondientes, ampliaciones o transferencias de partidas, con la aprobación de la honorable

**Comunicación y difusión social.** Llama la atención la importante extensión de este apartado en el Plan Municipal de Desarrollo (casi 6 páginas, frente a v.g. 3 de desarrollo urbano). La racionalidad de tal relevancia parece estar en la necesidad de dar a conocer a la ciudadanía los avances de la administración en todas las áreas, y ofrecer un *frente común* ante los periódicos de la ciudad<sup>20</sup>. La principal función de este departamento será

dar a conocer a la ciudadanía en general *la verdad* de las actividades del ayuntamiento y así obtener un criterio homogéneo de los funcionarios públicos, y evitar malos entendidos que serían aprovechados por los medios de comunicación para crear una mala imagen de los elementos municipales - *PMD p.65 et seq.* (cursivas nuestras)

Especialmente durante el primer año del trienio, los periódicos locales, tradicionalmente alineados con el Partido Revolucionario Institucional, ciertamente fueron más críticos con los funcionarios del Ayuntamiento, si se hace una comparación con las administraciones anteriores. Sin embargo, la necesidad de establecer nuevos canales de difusión es también parte de la estrategia nacional de Acción Nacional para sus gobiernos locales<sup>21</sup>.

Puesto que la prensa moldea mentalidades, es necesario la elaboración de un periódico propio. *Por Orizaba cambiemos*, publicación oficial mensual del Ayuntamiento, supliría los *defectos* de los diarios de la ciudad, aprovechando que la prensa

Legislatura del estado".

Art. 51. "Se expedirán a la brevedad posible los reglamentos de las actividades económicas, comerciales e industriales". Este último artículo debió de haber sido enumerado dentro de los transitorios del BPBG.

<sup>20</sup>Un funcionario recomendaba no confiar demasiado en las notas del *Sol de Orizaba* y el *Mundo de Orizaba* porque tales periódicos montaron "una campaña de desprestigio" contra el recién elegido alcalde, al suspenderse los pagos que el ayuntamiento acostumbraba a realizar regularmente a reporteros de esos diarios (*Entrevista a Francisco Briseño, Orizaba, 4.Sep.98*). Esto fue corroborado por Irma Porras, miembro de la delegación del PAN en Orizaba en 1994.

<sup>21</sup>Véanse por ejemplo, la *Gaceta de Saltillo* y *Cambio*, órgano oficial de la ciudad de León. Ambas publicaciones funcionaron como lo haría *Por Orizaba cambiemos* algunos años después (en León, la administración panista 1989-1991 de Carlos Medina Plascencia inició tal publicación). - Cf. Bassols, 1996:62 y Valencia, 1996:114-.

además de informativa es analítica, como se ha expresado antes, en cuanto a que argumenta, concluye y plantea soluciones; lo que la convierte en orientador cultural e ideológico de sus lectores. (Ibid.).

Los esfuerzos de *Comunicación y difusión social* se centrarán en la producción de la gaceta informativa, su distribución y la atención a los medios de comunicación locales y foráneos. Así, en el PMD se hace una detallada descripción de la publicación: textos, gráficas, secciones (informativas, de opinión e híbridas), tamaño, proceso de su elaboración e información interdepartamental. Ciertamente la aparición de *Por Orizaba cambiemos* es un avance en lo que respecta el flujo de información a la ciudadanía (mucho mejor que el pizarrón de avisos, que todavía se usa en una ciudad tan grande como Orizaba). A pesar de los problemas iniciales de distribución, el informativo amplió la cobertura, llegando a Universidades, escuelas, comercios, y otras dependencias municipales.

Por último, el departamento de comunicación y difusión social buscaría ser la única fuente de información para los reporteros, que en lugar de dirigirse a los jefes de área o ediles, tendrían que hacerlo a la coordinación de tal departamento.

### 3.3.2 La promoción económica y turística de la ciudad.

La segunda oferta electoral del PAN fue promover la ciudad turísticamente y proponer una nueva imagen objetivo de Orizaba. Aquí describimos brevemente lo que se planeó en materia de embellecimiento de la ciudad (específicamente en parques y jardines) y las propuestas del departamento de desarrollo económico y turismo<sup>22</sup>.

**Parques y jardines.** El PMD comienza realizando un inventario de los paseos, parques, áreas verdes, kioscos, viveros, glorietas, camellones, monumentos y plazoletas<sup>23</sup>. Se contaba con 42 trabajadores con un horario de trabajo de 6:00 a 14:00 horas, de lunes a sábado. No se tenían planos de las áreas jardina das (con la excepción

<sup>22</sup>Dejamos para la parte final de este capítulo lo concerniente a los servicios públicos, no obstante que también son considerados por los ex funcionarios como parte importante de la promoción de la ciudad.

<sup>23</sup>En total 90 espacios.

de la Alameda central) y en general, la evaluación preliminar parece más benigna en esta regiduría que en otras - *PMD* p.55-56-. Las metas que se establecen ( a cumplir durante todo el trienio) contemplan el permanente aseo y mantenimiento de las áreas verdes, la construcción de una nueva alameda y la recuperación de una garita, monumento histórico que divide Río Blanco de Orizaba y que era objeto de una controversia con ese municipio<sup>24</sup>.

**Desarrollo económico y turismo.** El departamento de desarrollo económico y turismo propone en el *PMD* uno de los listados más concretos de estrategias y objetivos de todo el documento. El objetivo general de su gestión será el

promover y fomentar el crecimiento de los diferentes sectores de la economía, así como las nuevas inversiones y la modernización económica de la ciudad para lograr generar empleos - *PMD* p.59-.

Las actividades que se propone estimular son: la inversión foránea, la exportación, la búsqueda de mercados para los productos orizabeños, el fomento de figuras asociativas que fomenten la inversión y la exportación, la capacitación de los comerciantes, el turismo, el análisis de la política fiscal y los programas de fomento al

---

<sup>24</sup>Las metas propuestas son: "1. Mantener en buen estado los espacios físicos de trabajo en cuanto a poda, limpieza y deshierbe de áreas para la dignificación de Orizaba. 2. Mejorar arquitectónica y ecológicamente los diseños y espacios jardinados actualmente en uso.3. Fomentar y desarrollar la producción de plantas herbáceas, arbustivas y arbóreas, preferentemente ornamentales en viveros municipales, hasta conseguir satisfacer los requerimientos del municipio y disponer excedentes para la comercialización. 4. Mediante la participación social y de la iniciativa privada, propiciar el mantenimiento permanente de áreas jardinadas y espacios recreativos permitiendo con ello que el personal asignado a parques y jardines realicen los trabajos especializados de jardinería y ornamentación.5. Concentrar los medios, recursos y apoyos necesarios para hacer posible la creación de una nueva alameda en la zona norte de la ciudad. 6. Recuperar los arcos Poniente a la entrada de Orizaba.7. Incrementar dos áreas más de juegos infantiles así como canchas deportivas de uso múltiple, con el correspondiente reordenamiento y reubicación de la sobrepoblación vegetal, a la vez que se introducen especies arbóreas, arbustos y arbustos nativos de la región. 8. Reordenamiento de áreas verdes en el monumento a la bandera de tal forma que se construya un escudo de Orizaba en terraplén inclinado, con follajes de color, flores y piedras pintadas.9. Revitalización de todas las fuentes instalando bombeo cíclico del agua. 10. Restauración y reforestación incluyendo plantas arbustivas y herbáceas de flor en los camellones de la ciudad.11. Cambiar en algunos camellones o puntos estratégicos de la ciudad las plantas por adoquín, para darle mejor presentación y pasos entre ellos para que los peatones puedan cruzar las calles sin tener que rodear o brincar los arbustos de los camellones". *PMD* p.60 et

empleo (ibid.). Las metas propuestas son: *A) Inversión foránea en la ciudad:* localizar fuentes de financiamiento para proyectos de inversión; analizar las oportunidades comerciales y empresariales relevantes; la creación de un paquete flexible de estímulos e incentivos para captar inversión; el estudio sectorial para colocar a los comerciantes Orizabeños en un nivel competitivo; y la captación de la inversión extranjera y nacional. *B) Exportación:* el análisis de las ventajas comparativas de los recursos de la región; la identificación de productos exportables de acuerdo con la demanda externa; y el crear las condiciones necesarias para incentivar la exportación. *C) Búsqueda de nuevos mercados para los comerciantes Orizabeños:* el fomento interno del comercio local y regional; la promoción de productos y servicios que ofrecen los diversos sectores de la economía de Orizaba; y la elaboración de estrategias de mercadotecnia para el incremento en las ventas de bienes y servicios. *D) Figuras asociativas :* fomentar las uniones de compra, uniones de venta, las empresas integradoras, las cadenas productivas y la asociación entre proveedores y distribuidores. *E) Capacitación:* la capacitación se desarrollaría a través de cursos periódicos, impartidos por personal del Ayuntamiento e invitados externos, a los empresarios de la ciudad<sup>25</sup>. *F) Turismo:* localización y descripción de lugares turísticos de Orizaba; análisis de las deficiencias y fortalezas de los lugares de atracción existentes en la ciudad y la región; medición de la demanda actual y potencial de esos sitios; incorporación a los programas turísticos estatales y nacionales; la elaboración de proyectos con base en futuras atracciones; la publicación del programa anual de ferias y eventos diversos para la captación de turismo nacional y extranjero; fomentar programas de ecoturismo y el establecimiento de un centro de información y consulta. *G) Análisis de la política fiscal:* se propone un programa de estudio que dictamine la mejor manera de incrementar los ingresos del municipio y favorecer la inversión. *H) Fomento al empleo:* programar cursos de capacitación para las personas desempleadas en todas las áreas comerciales; realizar una tipificación del

---

seq.

<sup>25</sup>Su temario: Guía para el establecimiento de un nuevo negocio; habilidades gerenciales; Calidad; Capacitación a instructores; mercadotecnia; economía administrativa; productividad del personal; manual de procedimientos: guía para el establecimiento de precios y análisis y reducción de costos.

trabajador en base a la petición de la empresa solicitante (fundar una bolsa de trabajo municipal) y realizar cursos de capacitación para desempleados (con la colaboración de la Secretaría del trabajo) - *PMD* p.60 et seq.-. Como se puede ver, los objetivos son numerosos y específicos, pero las estrategias nunca se mencionan. Aquí es relevante la crítica de Federico Morales (Morales, s.f.:1.1): la planeación muchas veces sólo es parte del discurso político en el sentido de que no se asegura el basamento social suficiente para la realización de los objetivos. Los *PMD* deberían ser tan específicos como para mencionar a las organizaciones empresariales que serán la contraparte del gobierno local para alcanzar los objetivos planteados para la ciudad. Faltan *amarres sociales*.

El *Bando de Policía y Buen Gobierno* dedica los capítulos X y XI a las actividades económicas y el turismo. La descripción programática ya típica se hace presente también aquí, de modo que el art. 43 dice que "se fomentarán las actividades económicas, como un medio para combatir el desempleo y consecuentemente la vagancia y la mendicidad". El art. 45 hace explícito el deseo de la administración de promover la inversión de capitales nacionales y extranjeros y el art. 46 define a las artesanías, la pequeña y micro industrias como el tipo de empresa que se "apoyará". Los artículos 47 y 48 hablan sobre la regulación del comercio en general. Por último se establecen las obligaciones que en el rubro turístico tendrá el Ayuntamiento:

I. Mantener hermoseados y en buenas condiciones los lugares dignos de visitarse; II. Elaborar planes y programas turísticos; III. Recomendar buen servicio de restaurantes y hoteles; IV. Despertar el interés en nuestros visitantes, no solamente por las bellezas de Orizaba, sino también de sus lugares aledaños; V. Dar a los visitantes la información turística necesaria, y VI. Dar capacitación al personal encargado de proporcionar la información turística. *BPMG*, art. 49.

El problema de los listados de *buenas actitudes* en las leyes, es que hacen obligatorias ciertas actitudes que al ser extra - ordinarias o muy contingentes, vuelven impracticable a la ley<sup>26</sup>. El *BPMG* entonces se muestra como otra expresión de la imagen objetivo de una *mejor Orizaba*. Éste, al menos en las áreas descritas hasta aquí, no

---

<sup>26</sup> Así, de acuerdo a lo descrito hasta ahora, un funcionario del Ayuntamiento podría hacerse acreedor a una amonestación administrativa o incluso a una multa por recomendar un restaurante u hotel de mala calidad a algún turista.

asegura la coacción "necesaria para gobernar", convirtiendo la explicación de los ex funcionarios, sobre la promulgación de casi una veintena de reglamentos, en una justificación discursiva. Después de todo, la ciudad se mantuvo funcionando sin reglamentos por varios lustros. La utilidad del BPBG parece ser el haber sido parte de la orientación general que definió las políticas públicas del trienio, facilitando un ambiente de vigilancia y colaboración ciudadana que posibilitó la obra pública, aunque no haya sido practicado *ad pede litterae*. En ese sentido, el Bando de Policía y Buen Gobierno definitivamente facilitó la mejora en el funcionamiento de la administración municipal.

### 3.3.3 La participación ciudadana en el municipio.

La plataforma del Dr. Trueba consideraba a la participación ciudadana como uno de los puntales necesarios para poder mejorar en la prestación de los servicios públicos. A ésta se le dedican dos apartados en el Plan Municipal de Desarrollo. El primero corresponde a la Coordinación general de promoción social (dentro del área de desarrollo urbano) que contempla la creación de un comité que permita la integración ordenada y el control de los *comités de solidaridad*. Para esto se debería actualizar el padrón de tales comités, procurando establecer, dentro de lo posible, programas de vigilancia y capacitación - *PMD p.22-<sup>27</sup>*.

El segundo apartado corresponde al de participación ciudadana propiamente dicho (Sindicatura I). El programa de participación ciudadana de la ciudad tiene como base el tradicional sistema de los jefes de manzana y cuartel, y su principal objetivo es precisamente reorganizar tal estructura - *PMD p. 27-*. El programa de organización de jefes de manzana tiene como metas:

- a) Tener un jefe por cada manzana en [la] ciudad.
- b) Mandarles el boletín informativo y documentos correspondientes para su información constante.

---

<sup>27</sup> Se ha de recordar que uno de los postulados del Partido Acción Nacional durante la campaña nacional de 1994, fue el desacreditar al Programa Nacional de solidaridad bajo el argumento de que establecía estructuras paralelas, duplicando las funciones propias del municipio. El PRONASOL era considerado como una oportunidad importante para practicar el clientelismo político de Estado, algo que debía desaparecer.

- c) [tener] Reuniones con los jefes de manzana y de cuartel para darles la capacitación cívica, política, cultural y [sobre]sus derechos y obligaciones para con el municipio.
- d) Apoyo de los jefes de manzana a las diferentes comisiones de los síndicos y regidores de este H. Ayuntamiento.
- e) Registro y control en el libro correspondiente de altas y bajas de jefes de manzana. PMD. p.27.

El BPBG establece en su artículo 15 que los jefes de manzana son auxiliares municipales. El *Reglamento para jefes de manzana en el municipio de Orizaba, Veracruz (RJM)* define sus atribuciones. Éstas tendrían carácter de obligatorias, no obstante que el cargo es honorario (estarían sujetos a sanciones de acuerdo al BPBG)<sup>28</sup>. El RJM posibilita el poder exigir el cumplimiento de sus obligaciones a los jefes de manzana. Ciertamente es desequilibrado, pues no les dota del respaldo de la coactividad (no pueden establecer sanciones). Sin embargo se trata de uno de los mejores ejercicios de sistematización de funciones de esta administración, pues se definen muy claramente las obligaciones de estos auxiliares municipales.

---

<sup>28</sup>El *Reglamento para jefes de manzana en el municipio de Orizaba, Veracruz (RJM)*, fue aprobado hasta el 20 de febrero de 1997, ya en el tercer año de la administración. Sin embargo, las atribuciones mencionadas eran ya consideradas como típicas antes de la aparición del Reglamento. Las obligaciones del jefe de manzana son: a) formular y remitir al H. Ayuntamiento en las primeras semanas de enero y junio un padrón actualizado de los vecinos de la manzana, b) expedir gratuitamente las constancias de residencia solicitadas por los vecinos, c) procurar que los niños nacidos en su jurisdicción sean registrados oportunamente, d) vigilar el cumplimiento de la enseñanza obligatoria en los niños de edad escolar de la manzana a su cargo, e) tratar por todos los medios a su alcance que los adultos analfabetas asistan a centros de alfabetización, f) cooperar con las autoridades en el desarrollo de los servicios públicos (los reglamentos de alumbrado, limpia pública, agua y saneamiento, seguridad pública, protección civil, comercio, rastro y panteones tienen especificaciones acerca del papel que los jefes de manzana tienen en hacer cumplir los lineamientos reglamentarios), g) vigilar y promover la limpieza de las calles, h) informar al Ayuntamiento sobre nuevos establecimientos comerciales dentro de su manzana, i) denunciar a los comerciantes que alteren los productos de primera necesidad, j) procurar que las cantinas y comercios cierren a las horas reglamentarias, k) reportar establecimientos comerciales que pudieran ser peligrosos para la salud, l) cooperar con todas las campañas municipales, estatales o federales, m) cooperar en el levantamiento de censos, n) comunicar cuando se establezcan establos y vaquerías dentro de la ciudad, ñ) denunciar lugares clandestinos de sacrificio de animales, o) denunciar personas o hechos que alteren la paz pública, p) intervenir conciliatoriamente en las controversias entre vecinos, y q) ayudar a la prevención de delitos. A cambio de tan ingente cantidad de responsabilidades para un funcionario *ad honorem*, que no recibe sueldo alguno ni protección, el RJM establece que "todos los funcionarios y empleados del H. Ayuntamiento brindarán a los jefes de manzana, así como a sus auxiliares, las consideraciones a que son acreedores en virtud de los cargos que desempeñan" sin explicitar tales consideraciones. RJM, art.9, incisos a - u.

El programa de reordenamiento contempla la formación de comités. Éstos se conformarían a partir de elecciones entre los jefes de manzana. Así, habría 57 comités en la ciudad, uno por cada una de las 38 colonias, 13 unidades habitacionales y 6 fraccionamientos. Además, habría un comité permanente para la calle real y los ejes de la calle Madero Norte/Sur y la Av, Colón Poniente/Oriente, las más importantes de la ciudad.

La reorganización de comités sería continuada por la de cuarteles, y también se contempla un sistema de educación ciudadana continua. Los jefes de manzana y otros auxiliares municipales estarían obligados a asistir a pláticas con temáticas varias<sup>29</sup>. Lo que nunca queda claro es el objeto de tener tal estructura auxiliar a la prestación de los servicios municipales si no se puede en la práctica controlarla ni mantenerla funcionando eficientemente. Se siguen considerando los reglamentos municipales como los medios idóneos para medir la eficacia de los servicios municipales y establecer vías de retroalimentación. Sin embargo, la estructura misma impide un eficaz desarrollo (existe una gran desproporción entre los estímulos y las obligaciones de los jefes de manzana). El programa del *Martes ciudadano* quizá sea un mejor parámetro para medir el poder de gestión de los ciudadanos de Orizaba durante ese trienio.

### 3.3.4 Los servicios de la ciudad.

En este apartado se hace breve descripción de los lineamientos del Plan Municipal de Desarrollo en cuestión de servicios urbanos. Para el Bando de Policía y Buen Gobierno, un servicio público municipal es:

toda prestación concreta que tienda a satisfacer las necesidades públicas, y que es realizada únicamente por la Administración pública municipal o los particulares mediante concesión (BPBG, art. 29).

El agua potable y saneamiento, el alumbrado público, la limpia pública, los

---

<sup>29</sup>Serían sobre el funcionamiento de los Ayuntamientos, las atribuciones de los síndicos y regidores, de los auxiliares administrativos, sobre los servicios públicos, los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos (ingresos municipales), entre otros.

mercados, panteones y registro civil; el rastro, el mantenimiento del ornato de la ciudad, de sus parques y jardines, Tránsito y Gobernación (elaboración de reglamentos) son reconocidos por el Ayuntamiento de Orizaba como servicios públicos (BPBG, art. 32), y se les asignan las cualidades usuales dentro de la tradición de la administración pública: generalidad, permanencia y regularidad (BPBG, art. 31). Continuando con la tendencia ya descrita, el Ayuntamiento intenta incrementar la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios declarando explícitamente en el Bando la obligatoriedad de tal mejora (BPBG, art. 33). Los desarrollos más importantes del PMD en este rubro se dan en a) desarrollo urbano, b) Comercio (mercados y centrales de abasto), c) limpia pública, d) agua potable y saneamiento y e) fomento a la salud.

### **a) Desarrollo urbano**

El PMD empieza realizando un diagnóstico de la situación del desarrollo urbano. Dice que el 68% de la población nacional en 1992 es urbana, añadiendo que:

durante 40 años la población se fue incrementando [en Orizaba]. Este dato no incluye la población flotante que es considerada en los días de mercado, festividades, época vacacional y quincenales, la cual se puede incrementar hasta un 20% (aprox. 36,000 o más personas). Es probable que en 1995 nuestra población fija ya sea de 200,000 o más habitantes. - PMD p.19.

La percepción sobre la cantidad de población de la ciudad nos parece exagerada. El PMD apunta además a tres asuntos que son considerados relevantes para el acondicionamiento de la ciudad: 1) el control de los asentamientos irregulares, 2) la migración a la ciudad que se cree se encuentra aumentando (en clara contradicción con las tasas de crecimiento mostradas en el capítulo anterior) y 3) la posibilidad de que la crisis económica ocasione que los estratos sociales menores promuevan ocupaciones de inmuebles o terrenos. Dadas las reducidas dimensiones del municipio, y el hecho de que la ciudad ocupe la totalidad de éste, existen obstáculos reales para establecer reservas territoriales. La planeación del desarrollo urbano se centrará entonces en a) la regulación de la construcción, b) la dirección de la obra pública (especialmente pavimentación) y c) el control del uso del suelo. Los asentamientos irregulares son mencionados como una

preocupación importante del Ayuntamiento, a pesar de que no son tan extendidos como en otras ciudades de la región:

la mancha urbana crece con mejor control pero los asentamientos irregulares son y han sido un verdadero problema para la comunidad. La ciudad tiene un potencial de alto riesgo por los sismos, incendios y contingencias, debido a los materiales de construcción. La migración hacia el área urbana parece ir en aumento cada día. Las minorías [étnicas] continúan su proceso de declinación. El hacinamiento y la promiscuidad son un problema grave de la vivienda familiar, en vecindades, en algunos edificios, cuartos de azotea y en las viviendas improvisadas en los linderos de la ciudad. El municipio enfrenta algunos problemas de asentamientos irregulares[...]. La situación económica de Orizaba tiene su diagnóstico reservado a los resultados de las medidas emergentes dictadas por el gobierno federal en diciembre de 1994. Las clases económicas más lesionadas por la situación podrían mostrar su malestar en diversos grados de inquietud - PMD p.19 et seq.

El desarrollo urbano del municipio es abordado desde la perspectiva de la obra pública. El regidor tercero es encargado de las obras públicas, el desarrollo urbano y los asentamientos humanos, por lo que reporta sobre estas cuestiones en los informes mensuales y anuales. De facto, el desarrollo urbano se entiende en términos del cuidado del centro histórico de la ciudad y el fomento a la construcción de vivienda. De esta manera, la irregularidad de los asentamientos a la que se hace referencia tiene que ver más con permisos de construcción, alineamientos catastrales, asignación de numeración oficial y expedición de licencias del INAH que con invasión de predios, como puede esperarse en una ciudad de menos de 30Km<sup>2</sup>.

Las estrategias propuestas son del mismo orden de las anteriores (muy generales) poniendo marcado énfasis en la *misión municipal*, la participación ciudadana y el control de los programas de *solidaridad*. Como se puede observar, son una copia de las estrategias generales del Ayuntamiento, con a penas algunos asuntos específicamente urbanos:

1) Respetar la misión municipal. 2) Mantener informada a la opinión pública de los avances. 3) Los planes operativos serán establecidos por bloques. 4) La medición de avances debe ser cuantitativa. 5) En todas las áreas políticas y en las líneas de acción deben quedar establecidas bases de datos. 6) Las jefaturas de cuartel funcionarán como verdaderos representantes de la autoridad municipal. 7) Los jefes de manzana y vecinos tendrán ideas y aptitudes para cumplir su misión en la ciudad. 8) Los programas de *solidaridad* serán realistas y se apegarán a la normatividad del sistema. La comunidad

debe estar concientizada de los afectos de las disminuciones presupuestales. Esta concientización es responsabilidad del ayuntamiento a través del regidor que tenga esta comisión. 9) La promoción social (urbana y rural), será un servicio libre de intereses o conveniencias personales, bien organizado, amable, eficaz y con el estricto control de las peticiones y seguimientos de las mismas. 10) Los asentamientos humanos estarán en el marco del desarrollo regional que previene el plan estatal de desarrollo<sup>30</sup> - *PMD* p.21.

El BPBG asigna las obligaciones del Ayuntamiento en cuestiones de estructura urbana (BPBG, art.26), acentuando las actividades de a) vigilancia de las demarcaciones administrativas y el uso del suelo, b) la actualización de la cartografía municipal y c) el control de la nomenclatura de calles y avenidas. El cuidado del "régimen de la tenencia urbana de la tierra", la protección e incremento de las áreas verdes, la gestión de apoyos para el fomento de la vivienda (a través de entes federales), el cuidado de "la estética" de la ciudad, edificios históricos, señalamientos y el tránsito en la ciudad también son prioritarios (*ibid.*). En un esfuerzo por "mantener hermosea a la ciudad" se ordena, en el artículo 28 del mismo bando, que los propietarios de fincas urbanas y suburbanas del municipio deben pintar la fachada de sus casas por lo menos una vez al año, cuidando que sus "bardas no tengan mensajes que ofendan a terceros". También se contemplan sanciones para los infractores de este artículo.

En el PMD no se describen áreas de reserva o de diferente uso del suelo. Ciertamente se puede argumentar que el Plan Municipal de Desarrollo Urbano (**PMDU**) es el documento idóneo para estas descripciones. Sin embargo, en la práctica, se han tenido que reconstruir los lineamientos generales en base a los informes mensuales de la Regiduría III, pues el PMDU no se encuentra disponible en el Archivo municipal. Tales líneas de acción prioritaria fueron: a) las obras de mantenimiento de avenidas y paseos de gran circulación; b) la construcción de guarniciones y pavimentaciones de acceso a colonias populares; y c) la construcción de enlaces viales entre avenidas principales y zonas habitacionales (*Primer informe de gobierno: 27*). La única señalización de un tipo de suelo (a la que se haga referencia en el PMD) se da en el art. 59 del *Reglamento para el funcionamiento de establecimientos comerciales*, al delimitar las calles que comprende el Centro histórico.

---

<sup>30</sup> Aunque el Plan Estatal de Desarrollo no establece nada particular sobre la ciudad en este ramo.

## b) Comercio.

La dirección de comercio y espectáculos establece en el diagnóstico que Orizaba es una ciudad eminentemente comercial (afirmación que al menos debe ser matizada dada la distribución de la PEA ocupada descrita en el capítulo anterior) y que le falta infraestructura en cuestión de mercados. El segundo problema es el del comercio ambulante. De este modo, la dirección de comercio considera que una de las razones por las cuales ha proliferado el ambulante es la falta de espacios para ejercer el comercio de manera establecida:

Orizaba es una ciudad predominantemente comercial. En tiempos pasados nuestra ciudad era mayormente industrial, pero a causa de problemas económicos y conflictos sindicales este ramo ha ido en decadencia. Por consecuencia, las familias en esta ciudad han tenido que buscar otra manera de llevar el sustento a sus hogares...las actividades económicas que se desarrollan en la ciudad son muy importantes, ya que Orizaba funciona como cabecera de otros municipios que vienen a expender sus productos y/o a abastecerse de otros. Las actividades comerciales que se llevan a cabo en esta ciudad abarcan prácticamente todos los giros existentes en este rublo. Orizaba sufre una escasez importante de infraestructura urbana y principalmente en el ramo comercial, ya que es un problema interminable la situación de los comerciantes ambulantes y la sobrepoblación en los diferentes mercados de la ciudad y el mal estado en que se encuentran los mismos por falta de mantenimiento en tiempos pasados, además del pésimo diseño en algunos de ellos, que los vuelven obsoletos e inútiles. *PMD p.33.*

La ciudad cuenta con una infraestructura de mercados establecidos y algunos espacios para *tianguis*. Los mercados Venustiano Carranza (de flores), Melchor Ocampo, y Emiliano Zapata son los principales. Además se cuenta con un Rastro Municipal. La dirección de Comercio y espectáculos estableció los siguientes objetivos:

- \*Mejorar en lo posible la infraestructura existente.
- \*Reconstruir la infraestructura obsoleta.
- \*Ampliar las zonas comerciales, descentralizando las ya existentes; esto es, acondicionando los principales centros de comercio para actividades de mayoreo y distribuir en la ciudad, en las colonias aledañas, mercados pequeños para actividades de menudeo, *ubicando en estos a todos los comerciantes ambulantes de la ciudad.*

- \* Rehabilitación total del rastro municipal, para poder utilizarlo a su máxima capacidad y así captar a todos los introductores de carne de la región, dando un servicio moderno, y eficiente.
- \* Rehabilitación total de los mercados ya existentes, para poder darle un mejor servicio a los ciudadanos de los distintos sectores de la población.
- \* *Ubicar al 100% de los comerciantes ambulantes en lugares adecuados y exprofeso para que laboren en lugares dignos y puedan dar un buen servicio a sus clientes.*
- \* Crear un lugar especial para realizar eventos, tales como ferias agrícolas, ganaderas, comerciales, industriales, etc. Y también para impartir conferencias, capacitaciones y llevar a cabo convenciones diversas para motivar el desarrollo en nuestra región.
- \* Regularizar al 100% los padrones de bares y cantinas de la ciudad, y una eficiente supervisión para controlar la proliferación de este tipo de negocios, así como vigilar el cumplimiento del reglamento que les concierne y el horario de apertura y cierre de los mismos.
- \* Regularizar también al 100% los padrones de los negocios que se dedican al giro de los espectáculos públicos, música viva, circos, eventos especiales, salones de baile, etc. Normando sus actividades y vigilando que sean lugares seguros para realizar este tipo de actividades. - PMD p. 34-35. Las cursivas son nuestras.

Es de notar que la estrategia de combate al ambulante es un corolario del presupuesto enunciado: la construcción de nuevos mercados es indispensable para reubicar a la totalidad de comerciantes ambulantes. Los reglamentos complementan con sus disposiciones el objetivo planteado en el PMD. El *Reglamento para el funcionamiento del comercio en general (RFCG)* establece en el artículo 57 la distinción entre comerciantes ambulantes, semifijos y prestadores ambulantes de servicios (dentro de los "no establecidos"). Los primeros y últimos "deben circular y no instalarse en los lugares, banquetas, parques, jardines y espacios de uso público". Los tres tipos de comerciantes son sujetos de la reglamentación del Ayuntamiento, a través de la expedición de credenciales y permisos. La actividad comercial no establecida debe ser regulada hasta la determinación de días y horas legales, debe ser parte de un padrón, pagar derechos y sujetarse a un sorteo de los lugares disponibles (RFCG, art. 58). Se espera que el Ayuntamiento podrá cobrar derechos por toda clase de comercio no establecido, pero añade el pago de impuestos para los semifijos. *El Reglamento para el funcionamiento de establecimientos comerciales (RFEC)* enlista los requerimientos para la concesión de una licencia de comercio semi-fijo:

I. Presentar solicitud escrita para autorización, dirigida al Edil del Ramo, la cual deberá

contener:

- a) Nombre del solicitante y domicilio particular.
  - b) Croquis de localización del lugar propuesto.
  - c) Mercancía en oferta.
  - d) Capital en giro.
  - e) Dimensión del puesto en su caso.
  - f) Horario de trabajo.
  - g) Autorización de la Secretaría de Comercio y Fomento industrial y del departamento de protección civil, en el caso de usar combustible.
  - h) cumplir con los requisitos que indiquen las autoridades sanitarias.
  - i) *Anexar copia de la inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes.*
- II. Pagar los impuestos y derechos que procedan en caso de obtener la autorización. (RFEC, art. 58). Las cursivas son nuestras.

Por último, el mismo reglamento prohíbe el comercio semifijo y ambulante en el centro del primer cuadro de la ciudad, así como en la zona de monumentos históricos. También queda prohibida la instalación permanente del comercio semifijo en "cualquier parte del municipio" (RFEC, art. 59 y 60).

### **c) Limpia pública.**

La mejoría en el servicio de limpia pública fue una de las ofertas principales del PAN al tomar la oficina en 1995. El problema de la ciudad ha sido siempre a) la recolección de los desechos y b) la disposición final de ellos, en el relleno sanitario "los Colorines" (compartido con otros municipios de la zona y fuera de los límites de Orizaba). El PMD empieza diciendo que el servicio de limpia pública ha sido concesionado de manera parcial (cinco camiones). Se propone que estos camiones recolectores sean supervisados por 2 inspectores y un supervisor general. Las cuotas que se cobrarán por el servicio varían de acuerdo a la zona "popular" o "residencial" y al volumen de basura, de un peso a quince - *PMD* p.39. Se proponen como objetivos:

- \*Estandarizar rutas y optimizar recolección.
- \*Estructurar el sistema de barrido.
- \*[mejorar el ] Equipamiento del personal.
- \*Detección de basureros clandestinos en terrenos baldíos y su saneamiento.
- \*[producir] Proyectos de reciclamiento.
- \*[mejora del ] Relleno sanitario y [creación de ] centros de canje - *PMD* p.43.

El PMD continúa haciendo una detallada descripción de los diferentes métodos que se programan para un uso más racional del relleno sanitario. Como contraparte, el Reglamento de Limpia pública (**RLP**) establece en el capítulo IV las "obligaciones de los habitantes". Resaltan las disposiciones que hacen obligatorio "sacar a la calle recipientes o bolsas cerradas conteniendo basura, sólo al escuchar la campana que anuncia el paso próximo del camión recolector", así como practicar el reciclaje, para lo cual deberán "proporcionar separados: vidrios, plásticos, cartones, metales, las hojas y ramas de los árboles, así como todo tipo de basura reciclable" (RLP, art.11). Las sanciones, a diferencia de lo establecido por el Bando de policía, son más específicas. No se establecen metas en cuanto a recolección callejera de basura, y sólo se mencionan los objetivos generales de a) mantener limpia la ciudad, cuidando que b) la basura, incluso si ya ha sido recogida en los camiones recolectores, no pase a la intemperie las noches dentro de los límites del municipio (sin ser llevada al relleno sanitario).

#### **d) Agua potable y saneamiento.**

Parte del problema del agua en la ciudad de Orizaba (conocida también como *Pluviosilla*) es su naturaleza paradójica. La ciudad es la primera (a nivel nacional) en frecuencia pluvial, y la segunda (después de Teapa, Tabasco) en volumen de precipitación. Los manantiales del Valle de Orizaba son alimentados por el Pico de Orizaba, único volcán con *nieves eternas*, haciendo que los ríos subterráneos que abastecen los mantos friáticos sean abundantes y se encuentren a muy diversas profundidades - PMD p.44. Sin embargo, la carencia de agua potable ha sido aguda en los últimos años. En efecto:

Dios da el agua, pero no la entuba. La población ha crecido en proporciones geométricas y no aritméticas. En cambio, la generación de infraestructura hidráulica potable no ha crecido al mismo ritmo, antes bien, se ha estancado por varios años. E inclusive ha decrecido por daños a la red de agua potable. (ibid.).

Es de resaltar que el documento no hace mención a la importante inversión en infraestructura de agua potable realizada en los trienios priístas inmediatamente anteriores y que el diagnóstico sobre el "crecimiento geométrico" de la población es

errado. Sin embargo, es el único apartado del documento que establece parámetros y metas numéricas.

En principio, son 2 las estrategias propuestas para el aumento en los metros cúbicos por segundo necesarios para el abastecimiento de la ciudad: 1) ocupar el agua que brota en las zonas altas del valle y alimentar a la ciudad de agua por gravedad y 2) efectuar la perforación de pozos profundos para la alimentación de la red actual de agua potable. Los objetivos planteados son:

1) Revisión de la información generada por la administración actual (Padrón actual de contribuyentes). 2) Revisión de la red de agua municipal (Planos de bombas, depósitos, válvulas de paso, tuberías y toda la información que gire al rededor del agua, revisión física del sistema, análisis de fallas y faltantes del sistema de agua potable). 3) Revisión del estado de la contaminación (verificación de consumos, y volúmenes contaminados por las industrias de importancia en la región, sobre todo aquellas que manejan volúmenes grandes, como Cervecería Moctezuma CERMOC. 4) Revisión de acuerdos y convenios con la federación y el estado, así como la industria grande que explota el agua dentro del municipio de Orizaba - PMD p.47.

Así, se planea el incremento del 20% de captación del subsuelo (en 1995 era de 350-400 l/s) y la suspensión del servicio por un máximo de 36 horas; la introducción del agua potable a tres colonias de la ciudad, usando 100% de recursos municipales; a 12 colonias, financiando la obra pública en proporción 50-50 con los vecinos beneficiados y a 20 "lugares" con el 100% de recursos aportados por los usuarios (no se especifican cuales colonias). La renovación de las estructuras obsoletas ( de más de 30 años) se hará con la fórmula 50-50. Por último, se propone un cuadro de objetivos:

#### **Plan de Agua y saneamiento, 1995-1997.**

Concepto	1995	1996	1997

Pozos	15	16	16
Capacidad de los pozos	375 l/s	415 l/s	415 l/s
Manantiales	1	2	2
Capacidad de manantiales	150 l/s	300 l/s	300 l/s
Plantas de tratamiento	0	1	1
Capacidad de plantas de tratamiento	0	300 l/s	350 l/s
Capacidad total	525 l/s	955 l/s	1005 l/s
Número de familias atendidas	50000	51000	53000

Fuente: PMD,[p.50].

El *Reglamento de agua y saneamiento (RAS)* complementa con disposiciones generales sancionando el desperdicio y el daño a tuberías, de modo que es ilegal a) lavar con manguera: autos, banquetas o cocheras, b) regar con manguera: jardines, maceteros, balcones y c) derramar agua de tinacos (RAS, art.27).

#### e) Fomento a la salud.

Por último se enuncian los siguientes objetivos en torno al fomento a la salud:

1) Proponer la creación y fomento de establecimientos de asistencia pública, conservar y mejorar los existentes y favorecer la beneficencia privada. 2) Promover el establecimiento de centros de integración, adaptación y tratamiento juvenil. 3) Inspeccionar los hospitales, cuidando que se asista con eficiencia a los enfermos, que los empleados cumplan con sus deberes, que los alimentos y medicinas proporcionados a los enfermos sean de buena calidad, en cantidad suficiente y conforme a las prescripciones del facultativo y disposiciones reglamentarias. 4) Opinar sobre las condiciones de salubridad de las construcciones y los giros comerciales y 5) Procurar la creación de asilos, albergues y casas hogar.

### 3.4 La Planeación y el discurso político.

*Grosso modo* apuntamos una brevísima evaluación del PMD y una comparación entre las propuestas de la plataforma electoral del PAN y el mismo plan.

No se puede afirmar sin más la rectoría del Plan Municipal de Desarrollo (no es rector en la práctica, a pesar de que sería lo que se supondría más racional y las definiciones del documento). No solo su formulación, sino que también su estructura no permiten una clara jerarquización de políticas públicas. Ante la contradicción conceptual entre el "hacer gubernamental" y la planeación, el PMD se plantea como un ejercicio de cumplimiento de la Ley de planeación con efecto limitado sobre la definición de políticas para la ciudad. Así, a falta de carácter oficial, el Plan orienta de manera muy general. Y es ahí donde deben contarse sus aciertos. Sin embargo, la falta de diagnósticos acertados condiciona seriamente su carácter de utilidad para la toma de decisiones. Ciertamente se puede hablar de una coincidencia entre demandas ciudadanas, propuestas partidistas de campaña y planeación, pero muy ambigua y general. Sí se puede hablar de cierta optimización de recursos políticos. Pero no se asegura el cumplimiento de los dos pilares de la propuesta panista: la participación ciudadana y el combate a la corrupción (honestidad). La reglamentación y el PMD en estos ámbitos son más bien deficientes.

Ante la hipotética contradicción de intereses entre las diferentes áreas, los problemas se pueden solucionar definiendo prioridades en función de los montos necesarios para las obras y la naturaleza misma de ellas. Luego, la planeación es irrelevante para asuntos de decisión factual y la optimización de apoyo político es más importante.

Con los mismos defectos del discurso, la planeación en este trienio sólo indica lineamientos y orientaciones generales. Salvo en el apartado de agua potable, donde se mencionan cantidades objetivas, el plan solo indica tendencias a buscar dentro de la gestión pública. En general es muy difícil hacer comparaciones con este tipo de jerarquización: no sólo no se establecen importancias y jerarquías relativas, sino que tampoco se establecen criterios numéricos para la medición. Aunque esto podría ser racional en función de que acrecentaría la ambigüedad para aligerar las críticas a la administración, en general propone limitaciones serias para la evaluación del desempeño del Ayuntamiento e introduce confusión en la administración.

Puede darse una discusión en términos de la capacidad real de la planeación para

reflejar el bien común de la ciudad y las ofertas de campaña. Al menos el PMD de esta administración nos hace dudar seriamente acerca de la conveniencia y utilidad de un Plan Municipal que se redacta en tales condiciones. Sin embargo, el gran acierto de la administración panista de Orizaba es que se pone en el camino de la optimización al recoger las preocupaciones ciudadanas, produciendo un ambiente y orientación que posibilitaría de facto la mejora en los servicios (en las anteriores administraciones ni siquiera se producen planes municipales de desarrollo). La reglamentación cumple la misma función, con el añadido de que introduce elementos de legitimación del Ayuntamiento (aunque hay que reconocer que para mejorar en la calidad de los servicios públicos no es suficiente reglamentarla).

En el PMD se recogen algunas de las preocupaciones que serían las específicas de la administración, resaltando las del modelo panista para el gobierno local: eficientización organizacional, creación de un órgano de difusión de las actividades del Ayuntamiento, la propuesta de presentación de cuentas mensuales y la reglamentación municipal. Esto, al menos, hace pensar que el seguimiento de modelos establecidos por Acción Nacional en otros municipios va más allá de propuestas electorales, lo que sería factible, dada la presencia de una influencia notable de la Asociación de Municipios de México, A.C. (AMMAC) en esa administración.

Por último, el PMD establece lineamientos sobre los informes mensuales, la mejora de reglamentación interna y presupone la capacidad del Ayuntamiento para realizar Cabildos abiertos. Sin embargo, no dice nada sobre la policía municipal y es débil en el establecimiento de medidas que refuercen la lucha contra la corrupción. La honradez, entonces, se deja en términos de buena voluntad política y se hacen modificaciones estructurales perfectibles. En lo que respecta a la participación ciudadana, ésta es propuesta a través de los jefes de manzana. También se habla de la promoción turística de la ciudad y la creación de empleos. Por lo que respecta a los servicios, el PMD establece criterios sobre agua potable, limpia pública, y obra pública en general, dejando sin tratar el alumbrado y la seguridad ciudadana. Los objetos discursivos propuestos por el PAN son en su mayoría tratados en el Plan, mostrando voluntad de optimización y de búsqueda para que el electorado considere a AN como un partido *confiable*.

## Capítulo 4.

### Orizaba en el trienio 1995 - 1997.

#### 4.1 Racionalidad y actos de gobierno.

Como se ha visto en el anterior capítulo, el Partido Acción Nacional en el Ayuntamiento de Orizaba tendió a la optimización de sus apoyos políticos al reflejar (aunque sea parcialmente) en la planeación y reglamentación las ofertas electorales de la campaña de 1994 (citando los objetos discursivos relevantes). Con excepción de la realización de la central camionera y algunos servicios como la seguridad pública y el alumbrado, el PMD tiene políticas sobre la mayoría de los objetos discursivos y estrategias propuestas (honestidad, mejora en el funcionamiento del Ayuntamiento, lucha contra la corrupción, la buena administración del municipio, la participación ciudadana, la creación de empleos, la atracción de la inversión foránea, la promoción de la ciudad, y la mejora sensible en la prestación de servicios, en especial agua potable y limpia pública). Existe una continuidad discursiva entre las ofertas partidistas, las necesidades de la ciudad y lo planeado (en términos generales). No obstante esto, la planeación y reglamentación poseen limitaciones serias que cuestionan su utilidad en función de la toma de decisiones de gobierno.

En este último capítulo describimos brevemente las principales obras realizadas durante el trienio en cuestión y se les compara con lo planeado. De este modo, se piensa hacer una aproximación al problema de la implementación de las políticas públicas en la ciudad de Orizaba y en última instancia, una confrontación con los objetos discursivos de la plataforma del Dr. Trueba.

En efecto: el problema de la determinación de las políticas públicas no es el de la definición de jerarquías (análisis de condiciones iniciales, tanto del Ayuntamiento como de la ciudad) sino el de asegurar a) su realización efectiva y su b) continuidad (Gutiérrez, 1996:1). En el caso del gobierno local, las limitaciones y condicionamientos (ya ampliamente descritos en otros estudios) impiden que la concretización de políticas sea

efectiva, continua y diferenciada, según las distintas ofertas electorales. En el caso de los servicios municipales esto es aún más evidente<sup>1</sup>.

Aunado a estos problemas, la duración de las administraciones es importante: en tres años no se pueden resolver los problemas del municipio (ibid:13). De este manera,

---

<sup>1</sup>Véanse los siguientes autores, que describen extensamente la situación actual de la prestación de servicios en los municipios de México. En general coinciden en establecer a) una gran dependencia de las participaciones federales para la prestación de los servicios, b) grandes deficiencias en términos económicos y de formación de recursos humanos y c) que las posibilidades de innovación dependen en gran medida de la optimización de condiciones estructurales y del uso de la imaginación política y administrativa:

1. CABRERO, Mendoza E. y García del Castillo, R. (1994). *La gestión de servicios urbanos: un reto a la innovación en los gobiernos locales*. Documentos de trabajo, división de administración pública, Centro de Investigación y docencia económicas, México.
2. CABRERO, Mendoza E. (1996). *Capacidades innovadoras de los municipios mexicanos*, en **Revista Mexicana de Sociología**, vol. 58. num. 3; IISUNAM, julio-septiembre.
3. DUHAU, Emilio. (1991). *Gestión de los servicios urbanos en México: alternativas y tendencias*, en Schteingart, M. y D' Andrea, L. (comp.) **Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente**, El Colegio de México- CE.R.FE, México, pp. 83-108.
4. *EL DESAFIO MUNICIPAL* (1985). Centro nacional de estudios municipales. Colección democratización integral. Serie de estudios municipales, México.
5. *EL MUNICIPIO Y EL AGUA* (1987). Encuentro nacional de presidentes municipales. Secretaría de Gobernación y Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, México.
6. MARTINEZ Assad y Ziccardi A. (1988). *Política y gestión municipal en México*, Cuadernos de investigación social no. 18; IISUNAM, México pp. 1-39.
7. MARTINEZ Omaña M. (1997). *La reforma del estado y el nuevo orden mundial en Reforma del estado y privatización de los servicios públicos: el caso del agua en la Zona metropolitana de la ciudad de México*, Tesis de doctorado, División de Estudios de Posgrado, FCPyS, UNAM, mayo, pp. 1-28.
8. MASSOLO A. (1991). *Tendencias de la gestión municipal y la participación ciudadana*, en Schteingart, M. y D' Andrea, L. (comp.) **Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente**, El Colegio de México- CE.R.FE, México, pp.241-264.
9. MASSOLO A. (1995). *La triste y cándida historia de la reforma municipal en México*, en **Ciudades 28**, octubre-diciembre, RNIU, México pp. 25-38.
10. OLMEDO, Raúl. (1987). *Agua y municipio: democracia participativa*, en **El municipio y el agua**, encuentro nacional de presidentes municipales. Secretaría de Gobernación y Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, México.
11. PIREZ, Pedro (1996). *Privatización de servicios y gestión de la ciudad. Reflexiones a partir del caso de Buenos Aires*, en programa de gestión urbana **Privatización y responsabilidad social**, serie gestión urbana, vol. 5, PNUD, Banco Mundial, Quito, pp. 130-148.
12. VILLALOBOS, José A. (1986). *Finanzas y empresas públicas municipales*. Centro Nacional de Estudios municipales, secretaría de gobernación, México.
13. ZICCARDI, A. (1991). *Las obras públicas de la ciudad de México (1976-1982)*, México, IISUNAM.

cualquier oferta partidista ambiciosa nace muerta. En el mejor de los casos se hacen mejoras parciales en las líneas de acción definidas en los Planes Municipales de Desarrollo y se cumplen las ofertas concretas (el pavimentado de *tal* calle, la construcción de *tal* albergue, etc.). Pero como se ha visto, estas últimas no son tan abundantes, al menos en el caso que nos ocupa. La racionalidad que se esperaría del Ayuntamiento panista pasaría por la optimización de recursos para el cumplimiento sensible de las ofertas partidistas y la implementación de lo planeado (aunque no ciertamente el cumplimiento de la *totalidad* de lo planeado). Su acción debería estar determinada por a) las acciones de las anteriores administraciones priístas (de las cuales se alejaría mediante la presentación de *su* diferencial partidista en el gobierno) y b) lo que la ciudadanía espera de su gestión (Downs, 1957:72). *Tal racionalidad del gobierno, no obstante todas las limitaciones mencionadas en el capítulo uno, se manifestaría en una mejor gestión en términos generales. Por mejor gestión, entonces, entendemos una mejoría sensible en la calidad de los servicios públicos (medible en términos numéricos) y el establecimiento de condiciones para asegurar su continuidad en el futuro*<sup>2</sup>.

## 4.2 El funcionamiento del Ayuntamiento de Orizaba.

### 4.2.1 Cómo debería haber funcionado.

En este apartado nos proponemos la descripción de las relaciones entre el Cabildo, directores de área y presidente municipal dentro del Ayuntamiento de Orizaba. El referente para comparar son las atribuciones establecidas por la ley. Esto es relevante en función de las condiciones concretas bajo las cuales trabajó la administración panista.

La *Ley Orgánica del Municipio del Estado de Veracruz- Llave (LOM)* establece las atribuciones de los Ayuntamientos de esa entidad federativa.

---

<sup>2</sup>Esto ciertamente **no** asegura el cumplimiento del bien común de la ciudad (el bien común no se identifica ni con las propuestas partidistas ni con lo planeado, en este caso y dudamos que en cualquier otro). El proyecto de gobierno, entonces, se establecería en función de avances graduales y parciales para la consecución de la imagen objetivo que, de la ciudad, tienen sus habitantes. Para cuestiones prácticas, suponemos que un aumento en el número de hogares que reciben servicios públicos y oportunidades de empleo, estaría en tal línea de mejora. La eficiencia del Ayuntamiento sería también una condición necesaria para tal objetivo.

Los Ayuntamientos se integran por a) el presidente municipal, b) los síndicos y c) los regidores (LOM, art.17) y el número de los últimos 2 se establece de acuerdo al número de habitantes e importancia del Municipio (ibid.art. 20)<sup>3</sup>.

Cuando el presidente se ausente del municipio (por periodos que no excedan los sesenta días) será suplido por el síndico primero (LOM, art.24). El Ayuntamiento debe sesionar ordinariamente (cabildo) por lo menos una vez por semana, y tener sesiones extraordinarias cuando la emergencia del caso lo amerite (LOM, art. 26). *En principio, la oferta panista de tener sesiones de cabildo semanalmente, no es sino la oferta del cumplimiento de la ley.* Lo específicamente panista es la *apertura* de tales sesiones, pues la LOM no dice nada sobre la obligatoriedad de tener sesiones abiertas al público.

El órgano superior de la estructura municipal es el Ayuntamiento. Esto es, el Cabildo, pues durante sus sesiones se da la posibilidad de la reunión de los funcionarios mencionados y la votación necesaria para la aprobación, por mayoría, de presupuestos, reglamentos, cuentas públicas de la comisión de hacienda, actos de sus integrantes, contratación de obras y servicios públicos y su gestión y supervisión, contratación de empréstitos, nombramiento de servidores públicos, fraccionamiento de la localidad en Manzanas, designación de jefes de éstas, etc., i.e. cumplir las tareas asignadas a la administración local - LOM, art.34-.

Las facultades, entonces, del presidente municipal, pueden interpretarse como expresión del carácter ejecutivo del puesto. Aunque ciertamente preside, convoca y dirige las discusiones del Cabildo, su principal función es la de "comunicar y ejecutar las disposiciones del Ayuntamiento" (LOM, art.36). Ese mismo artículo determina que el presidente podrá "nombrar, promover o remover libremente a los empleados de confianza, excepto el secretario y el Tesorero" implicando que los directores de área son nombrados

---

<sup>3</sup>De acuerdo a este artículo, Orizaba debería tener 9 regidores y hasta cuatro síndicos (se encuentra en el rango de 60000 a 125000 habitantes). Su distribución en este trienio (10 regidores y 3 síndicos) fue fruto de alguna petición particular hecha a la Legislatura.

por él directamente<sup>4</sup>.

En el modelo original del Ayuntamiento, los síndicos representaban los intereses del gobierno y los regidores los de los vecinos, de modo que las decisiones fueran fruto del consenso entre los diferentes actores relevantes. El cabildo, entonces, desempeñaba funciones de vigilancia y auxilio sobre el alcalde. En la actualidad las funciones de estos ediles han conservado el carácter de vigilancia, incluso aunque presidan comisiones. Así, los síndicos:

son los encargados de la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales y la representación jurídica de los Ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, así como en la gestión de los negocios de Hacienda (LOM, art.38).

Dentro de sus atribuciones se encuentran el vigilar la aplicación del presupuesto, asistir a las visitas de inspección hechas a la tesorería, formar parte (en su caso) de la comisión de hacienda, visar cuentas, órdenes de pago y cortes de caja, auxiliar en la elaboración de presupuestos, legalizar la propiedad de los bienes municipales, ser parte de las comisiones que el ayuntamiento les asigne y fungir como agente del Ministerio Público cuando lo determine la ley (LOM, art. 39). El síndico, sin embargo, no puede desistir, transigir ni comprometerse a arbitrios sin la autorización expresa que en cada caso le otorgue el Ayuntamiento (LOM, art.40).

Los regidores, por otro lado, deben asistir a las juntas del Ayuntamiento, informar a éste sobre las comisiones de las que forman parte, proponer al Ayuntamiento acuerdos que pudieran dictarse para el mejoramiento de los servicios públicos, vigilar la rama de la administración pública que les asigne el Ayuntamiento y formar parte (en su caso) de la

---

<sup>4</sup>Además de las atribuciones mencionadas, el presidente debe: a) vigilar las labores de la secretaría, b) cumplir y hacer cumplir los reglamentos de los diversos ramos municipales, c) vigilar la calificación de las infracciones a los reglamentos, d) suspender la ejecución de acuerdos que estime contrarios a la ley, informando al Ayuntamiento a más tardar 8 días después para que éste los reconsidere o rectifique, e) dictar los acuerdos de trámite, f) citar al ayuntamiento a sesión extraordinaria dado el caso, g) vigilar la recaudación de todos los ramos de la hacienda municipal, h) librar órdenes de pago a la Tesorería, i) informar a los poderes del estado sobre los asuntos que tengan que ver con ellos, j) visitar a las congregaciones de su municipio y k) coordinarse con las autoridades competentes para tratar asuntos administrativos varios (LOM, art. 36).

comisión de hacienda (LOM, art.41). De esta manera, las comisiones se forman por regidores y/o síndicos que junto con los directores de área, son los responsables directos del buen funcionamiento del servicio<sup>5</sup>.

Sin embargo ni los regidores ni los síndicos tendrán funciones ejecutivas en las comisiones. Sus atribuciones son fundamentalmente de vigilancia y de proposición de acuerdos al Cabildo. La ejecución de tales acuerdos se deja en manos de los directores de área y demás personal técnico y de confianza de las diferentes áreas o departamentos:

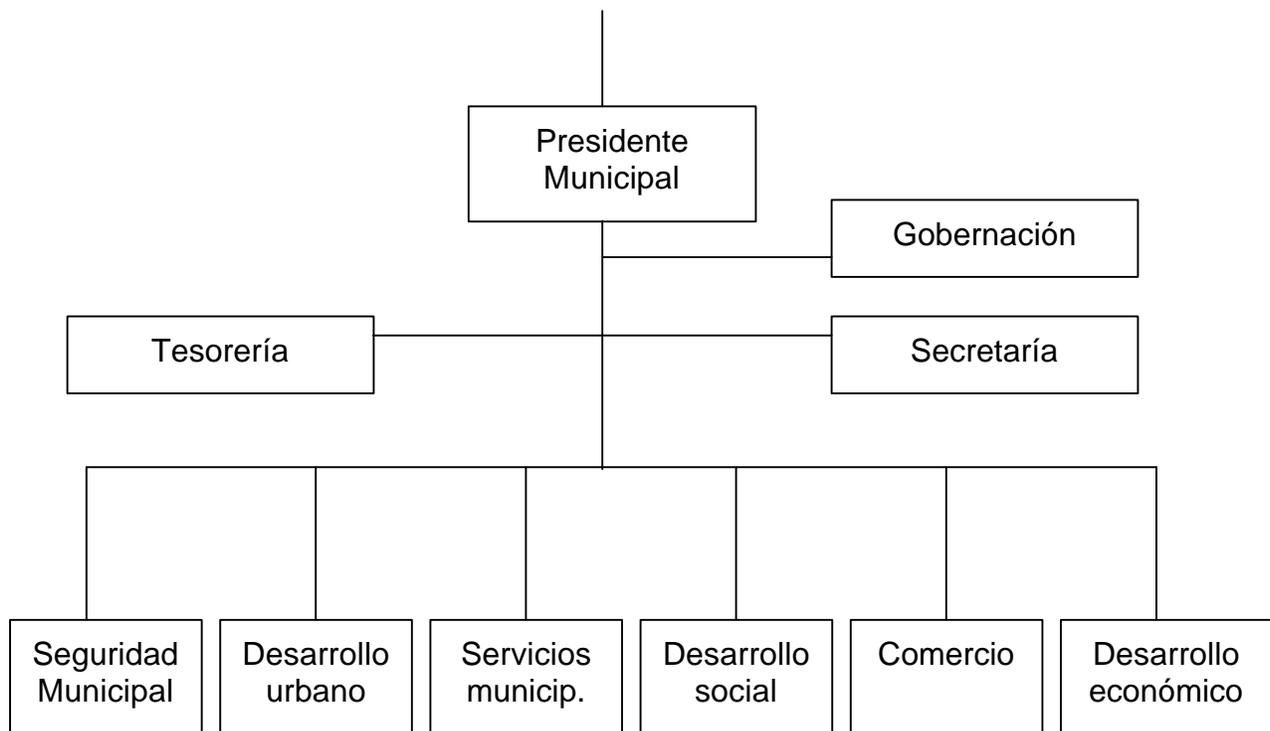
Los ediles no tendrán facultades ejecutivas en las comisiones que les correspondan, sino en los asuntos de mero trámite. En los demás pondrán a la consideración del Ayuntamiento los problemas relativos para que éste, por mayoría de votos, tome las resoluciones pertinentes (LOM, art. 43).

Dentro de un esquema simplificado, la cadena de mando vendría del Cabildo, pasando por el Presidente, para llegar a los diferentes directores según comisión (Véase esquema 1).

### Esquema 1

Cabildo

<sup>5</sup>Las comisiones que establece la LOM son: 1) Hacienda y patrimonio municipal, 2) Educación, cultura, recreación, actos cívicos y fomento deportivo, 3) Policía y prevención social, 4) Tránsito y vialidad, 5) salud y asistencia pública, 6) Comunicaciones y obras públicas, 7) Asentamientos humanos, fraccionamientos, licencias y regularización de la tenencia de la tierra, 8) Participación ciudadana y juntas de mejoramiento, 9) Reservas ecológicas y limpia pública, 10) Fomento agropecuario, 11) Comercio, centrales de abasto, mercados y rastro, 12) Agua potable y alcantarillado, 13) Ornato, parques y jardines y alumbrado, 14) Registro civil, panteones y reclutamiento y 15) gobernación, reglamentos y circulares (LOM, art. 31).



#### 4.2.2 Cómo funcionaba el Ayuntamiento de Orizaba.

El cabildo en la primera administración panista no funcionó de manera muy diferente a como funcionaron los anteriores cabildos en administraciones priístas, i.e., reprodujo la costumbre de que los regidores desempeñaran labores ejecutivas, yendo contra lo dispuesto en el art. 43 de la LOM. Los ex funcionarios lo atribuyen a la falta de experiencia:

El cabildo traía un error de las administraciones anteriores, lo que no pudimos corregir porque carecíamos de la experiencia, y de hecho nosotros mismos decíamos, "Estamos haciendo lo mismo de antes pero mejor", estamos trabajando, *pero finalmente el sistema de gobierno era el mismo de años anteriores, nada más que ahora de forma más honesta. El problema principal era que los ediles asumían funciones operativas, o sea, eran jefes de departamentos. Así, el regidor de obras públicas era el jefe del departamento de obras públicas, el director dependía del regidor y quien mandaba era el regidor, entonces en el cabildo se daba una situación un tanto viciada, pues cada edil defendía su comisión y defendía sus propios errores.* Entonces cuando nos dimos cuenta, cuando analizamos la ley y vimos como estaban los municipios de otras partes de la república, quisimos resolver

el asunto y ya no se pudo, porque ya había ciertos intereses que no se pudieron corregir (*Entrevista a Francisco Briseño, Orizaba, 4.Sep.98*).

Si el director de área depende del regidor, y éste es el encargado de evaluar el desempeño de su propia comisión, entonces las labores de vigilancia se ven comprometidas:

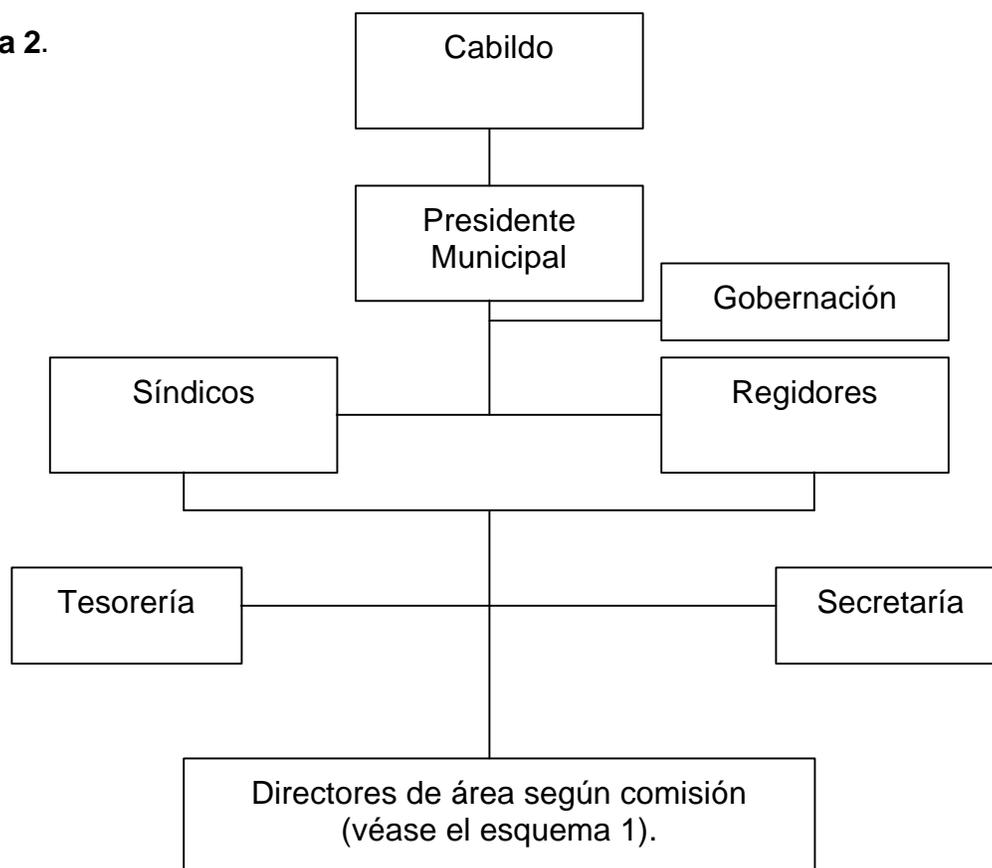
El problema era que si el regidor de obra pública cometía un error, él no se podía denunciar a él mismo ni tampoco a su director, pues él era su jefe. El único que podía vigilar al regidor era otro regidor, pero eso casi no se daba, pues éste a su vez podía recibir ataques de las cosas que se observaban. Eso se dio en el cabildo. Por eso no se puntualizaba mucho en las comisiones particulares. El cabildo se dedicó más bien a reglamentar las funciones del ayuntamiento, a ver cosas de índole administrativo, que pudieran beneficiar o afectar al ayuntamiento en lo general, pero no sobre comisiones, sobre cosas específicas...tan era así que los reglamentos marcan siempre "con la autorización del edil del ramo" pero eso no debía de ser así, pues el edil del ramo no puede autorizar nada ni debe de tener funciones operativas. Pero como todos estábamos en funciones operativas pues...esa era la forma en que operaba el cabildo anterior. (*Entrevista a Francisco Briseño, Orizaba, 4.Sep.98*).

El problema que se da, en primer lugar, es uno de índole estructural, porque no facilita la existencia de contrapesos al poder de decisión de los encargados de área, en este caso los regidores y síndicos. Así, el regidor o síndico encargado de un departamento planeaba, implementaba las decisiones con su director de área y personal técnico, hacía los reportes mensuales y anuales requeridos, y evaluaba su función (incluyendo el gasto de sus presupuestos). Planeaba, ejecutaba y luego determinaba si había cumplido con la LOM, lo presupuestado y el PMD:

Esto no beneficiaba mucho finalmente al ayuntamiento, pues el que hacía el Plan Municipal de Desarrollo era el mismo que lo ejercía, si no lo cumplía era como si se vigilara a sí mismo. El ayuntamiento debe realizar el Plan Municipal de Desarrollo, el cuerpo edilicio junto con los directores. Pero quien debe dar seguimiento al Plan era el cuerpo edilicio. El que era jefe de departamento no se podía exigir a sí mismo. Y en un cabildo en esas situaciones, si no se llevaban a cabo las políticas, el mismo edil de la misma comisión era el encargado de denunciar a su director de que no estaba cumpliendo. Porque el edil está para vigilar que se cumpla el PMD. (*Entrevista a Francisco Briseño, Orizaba, 4.Sep.98*).

En segundo lugar, el problema es el de la imposibilidad práctica de corregir el error. Según lo descrito en el capítulo uno, la corrección de las equivocaciones será racional siempre y cuando tal corrección no sea más costosa que mantener el error. Parece ser, en una interpretación benévola, que la decisión del cambio no obtuvo la mayoría de votos por la preferencia de los ediles panistas (tenían 9 votos de 14) por realizar obra pública sin tener que modificar la manera en que venían trabajando. Los "intereses que no se pudieron corregir" que se mencionan, por otro lado, bien pudieran hacer referencia a la irrelevancia de implementar tal cambio, dadas las condiciones iniciales de formulación del PMD y de la evaluación. El esquema 2 trata de representar este círculo vicioso (por eso los regidores y síndicos aparecen de nuevo en la cadena de mando):

**Esquema 2.**



En la opinión del ex síndico primero, esta situación no condicionó seriamente el funcionamiento global del Ayuntamiento (calificándolo de error administrativo). De nuevo, ante la falla de la innovación estructural, se apela a elementos de buena voluntad política.

Este mismo error administrativo posibilitó, en el pasado, la discrecionalidad en el manejo de fondos y en la evaluación de programas de gobierno. En el caso de esta administración se afirma que las cosas fueron diferentes porque:

se entró con muchas ganas de trabajar. Este vicio fue más bien un error de tipo administrativo. Y todos los cometimos porque no sabíamos y somos co-responsables en ello. Sin embargo todos hicimos lo mejor en cada una de las comisiones. Había cierta competencia entre los ediles para ver quien hacía mejor las cosas. El de obras públicas hizo muchas cosas, el de comercio trató de mejorar varios problemas, el de parques que éstos se vieran bonitos, el de cultura que hubiera muchos eventos, entonces todos trataron de ejercer en sus comisiones una buena función. Incluso reglamentos, la comisión olvidada, nos puso a trabajar mucho, pues todos los reglamentos tenían que aprobarse en cabildo y todos teníamos que estar en cabildo [...] La ciudadanía nos vio siempre con buenos ojos. El ser el primer gobierno de oposición en Orizaba nos dejó muchas cosas buenas, pues siempre nos apoyó la ciudadanía y nos vio con muy buenos ojos. (*Entrevista a Francisco Briseño, Orizaba, 4.Sep.98*).

En estas circunstancias, las labores de vigilancia se deberían dar a través de las votaciones y la presencia de regidores de la oposición (de regidor a regidor). La actitud de compromiso en la vigilancia descrita arriba es confirmada por el ex presidente, quien habla en términos de *governabilidad*. Ciertamente no se puede hablar sin más de actitudes de complacencia respecto al propio actuar del Ayuntamiento. Pero lo que es cierto es que cuando el regidor es juez y parte no se favorece ni la discusión ni la oposición:

Teníamos una mayoría absoluta, 9 ediles panistas y 5 de oposición, por ese lado no había mayor problema. Pero afortunadamente supimos trabajar con la oposición y les puedo decir que la gran mayoría de los acuerdos los sacamos por unanimidad de votos. Incluso cuando entramos a la AMMAC fue por unanimidad. El reporte de las cuentas era por mayoría, cosa curiosa, pero los de oposición siempre apoyaron. Igualmente perdí acuerdos de cabildo. Eso demostró que ya no había presidencialismo...afortunadamente perdí acuerdos en el cabildo y nunca, cuando perdí un acuerdo, los veté, aunque tenía la posibilidad de hacerlo. Para el cumplimiento sí teníamos a veces unos problemas. Nunca faltaba un edil que cuando ya, al hacer un proceso ejecutivo, teníamos a veces algún problema. Pero siempre revisábamos los acuerdos pendientes para o hacerlos valer o derogarlos (si no podíamos cumplirlos). Creo que en general se cumplieron los objetivos. (*Entrevista a Tomás Trueba, Orizaba, 26.Ago.98*).

Este defecto de administración condiciona las capacidades de evaluación del

Ayuntamiento, pero no al grado de imposibilitar cualquier tipo de avance en la gestión<sup>6</sup>. En efecto, si se compara lo establecido en el PMD con lo realizado fácticamente en el trienio se puede escapar a este círculo vicioso. Esta posición pudiera ser calificada de *utilitarismo* (lo importante es la calidad de los servicios, sin importar el cómo se alcance). Lejos de proponer lo anterior, el que los ediles efectúen labores operativas, además de comprometer sus funciones, es ilegal.

Esto último no es considerado como relevante por los miembros del Ayuntamiento. El ex presidente ni siquiera lo mencionó en las entrevistas realizadas. Y en cierta medida no fue importante, si se considera la gran aceptación que tuvo la primera administración panista:

Creo que la mejor evaluación que podemos hacer es que a partir del '94 el partido Acción Nacional no ha vuelto a perder en Orizaba<sup>7</sup>. En las elecciones municipales, como nunca en la vida las del '97, se *barrió* considerablemente. Si se hubieran sumado todos los votos de los partidos de oposición, todos, nos hubieran ganado por [solo] mil votos. Eso quiere decir que barrimos, eso quiere decir que cumplimos. Entonces en cuanto al programa, en cuanto a nuestros proyectos, el 85% se cumplió [...] Lo satisfactorio no es decir que Tomás Trueba lo hizo bien. No. Lo satisfactorio fue que armamos un buen equipo de ediles y funcionarios sindicalizados que entendimos que estábamos para servir. La postura que teníamos en Acción Nacional, de dar un cambio, una nueva forma de gobierno, se pudo hacer. Estas cosas debemos entenderlas los mexicanos. Si no hacemos equipo no podemos. Yo creo que tuvimos éxito. Toda la administración 95-97 fue muy buena, se cumplió, insisto, un 85-90% las expectativas. Faltó tiempo, faltó dinero para hacerlo. (*Entrevista a Tomás Trueba, Orizaba, 26.Ago.98*).

El punto en el que se insiste, por parte de los ex funcionarios, es en evaluar su gestión en función de la obra pública realizada (calles pavimentadas, pozos, donaciones,

---

<sup>6</sup>Pero de nuevo, esto es un juicio *a posteriori*. Si el nuevo Cabildo funcionó de una manera muy semejante a la que venía implementando el PRI en los anteriores trienios (nulificando de facto la capacidad de una real lucha contra la corrupción, en caso de haberla) las condiciones estructurales seguían siendo tan discrecionales como antes. Si el resultado del trienio panista fue en general muy positivo (se realizó, v.g. más obra pública que en varios trienios seguidos) esto se debió primariamente a la voluntad política de los gobernantes. Entonces aunque se puede decir que hubo cambios, éstos no se consolidaron al no modificar las condiciones estructurales del Ayuntamiento.

<sup>7</sup> Quiere decir que el PAN volvió a ganar en las elecciones de 1997, al término de su administración.

etc.). Los cambios o cuestiones administrativas son valiosas sólo en función de la capacidad real de a) sanear finanzas locales para b) dedicar un mayor monto de recursos para la construcción de obra pública en la ciudad y el mantenimiento de los servicios. El modelo de Ayuntamiento introducido por Trueba es considerado por algunos como uno de índole empresarial, donde lo importante es la competitividad de la gestión. De nuevo, las condiciones estructurales no son consideradas como muy importantes para el éxito de una buena administración:

Hicimos cambios administrativos, y le puedo decir que el gasto corriente, incluyendo salarios, todo lo que es gasto corriente del ayuntamiento nosotros destinábamos un 48% del presupuesto, entonces el 52% se iba a obras. La mayoría de los municipios, sólo en salarios, se quemaban más del 60%. Nosotros en salarios gastábamos el 33% contando aportaciones que dábamos al museo [de arte] del estado, al Instituto de Bellas Artes de Orizaba y a otras instituciones...y los funcionarios sindicalizados ganaron lo que nunca habían soñado en ganar, en salarios y prestaciones. La policía tuvo casi el 80% de aumentos, los sindicalizados, comprobado, llegaron a tener aumentos reales de salarios de un 60% y en prestaciones de un 130%. Y a pesar de eso tuvimos el 33% de gasto en salarios<sup>8</sup>. Y eso con el 4% [de participaciones federales]. Si los municipios tuviéramos el 10-15% como lo hemos pedido muchas veces, haríamos maravillas. Entonces sí hay diferencias. Los panistas hemos demostrado que hacemos más con la misma escasez de recursos. *(Entrevista a Tomás Trueba, Orizaba, 26.Ago.98).*

Dentro de la gestión panista de Orizaba no se tuvieron los problemas que en otros lados tuvieron que enfrentar algunos municipios de oposición. El gobernador de Veracruz, a pesar de ser del PRI, al menos no fue obstáculo para la gestión. Dentro de los límites modestos de una relación que no espera demasiado de ninguna de las partes, el Gobernador tuvo:

un absoluto respeto. Patricio Chirinos Calero, gobernador del estado de Veracruz, por lo menos no entorpeció la labor. Si alguien de su gabinete lo intentó hacer no lo sé, pero al final no se pudo. No tuvimos todo el apoyo que hubiésemos requerido (también era

---

<sup>8</sup> Hemos de hacer notar, sin embargo, que a pesar de estos incrementos, los salarios de los funcionarios que se encuentran por debajo de los directores de área en el organigrama son bajos. Así, a principios de 1999, un coordinador (escalafón inmediatamente anterior al de director) tenía un ingreso mensual de cinco mil pesos, que si se compara con otras ciudades de similar tamaño es claramente insuficiente.

normal) pero afortunadamente hubo muy buena relación. Nos permitió trabajar. Lo poco en lo que nos pudo apoyar nos apoyó. Aunque también pedimos poco. Del presupuesto que pedimos en tres años (que era como de seis millones) nos dieron al final dos millones, pero tampoco era para morirse [...] Lo del Palacio ahí nos fallaron. Quiero pensar que no tienen recursos<sup>9</sup>. Y el otro recurso muy importante que necesitábamos del gobierno del estado era para terminar el colector norte. Se quedó a la mitad. Iniciamos esta obra pero teníamos el compromiso de que nos lo iban a dar...yo sí he comentado que de saber que no nos lo iban a dar, esos dos millones y medio los hubiéramos invertido en otro lado. Nos quedamos a la mitad... pero de ahí en fuera creo que fue un gobierno dispuesto, una buena relación con Patricio Chirinos, lástima que no nos dio un poco más de dinero. (*Entrevista a Tomás Trueba, Orizaba, 4.Sep.98*).

La relación con el gobierno estatal resultaría ser más importante de lo que el ex presidente está dispuesto a afirmar, como se verá adelante.

A continuación se hace breve descripción de los principales actos de gobierno de la administración panista. Se sigue el orden del PMD y los contenidos corresponden a los textos de los tres informes de gobierno.

### 4.3 Las obras del trienio.

#### 4.3.1 Las políticas administrativas.

##### a) Las acciones de la presidencia.

El presidente municipal acostumbra la lectura de un *texto de bienvenida* junto con la presentación del informe de gobierno propiamente dicho<sup>10</sup>. En el segundo y tercer informes se añadieron sendos *mensajes políticos* al final del texto, donde se recapitula sobre las políticas públicas del trienio y la conveniencia de "haber votado por el cambio"<sup>11</sup>. En tales

---

<sup>9</sup>Cuando se hace referencia en los informes de gobierno al *Palacio antiguo* o al *Palacio de hierro*, se está hablando del antiguo palacio municipal (de hierro) y de manufactura Belga, que ha estado en los últimos años en proceso de remodelación. Tal proceso no se ha completado aún (marzo, 1999).

<sup>10</sup>En los tres informes se anexa dicha presentación al inicio de los escritos.

<sup>11</sup>En este apartado se hace referencia a los informes de gobierno: H. Ayuntamiento de Orizaba (1995) *Primer informe de gobierno*, Orizaba; (1996) *Segundo informe de gobierno*, Orizaba; (1997) *Tercer informe de gobierno*, Orizaba. **Para citarlos en este capítulo, se escribe el número**

escritos el presidente escoge lo que considera más relevante de su gestión y lo expone de manera sucinta, añadiendo también sus actividades dando conferencias y participando en encuentros y foros sobre municipalismo. Tales actividades no son de carácter administrativo ciertamente, pero están íntimamente ligadas al desarrollo del corpus municipalista de los documentos del trienio y ayudan a "fijar la misión municipalista" dentro de la administración (que es una de las principales estrategias del PMD, según se recordará). La presidencia atendió 1385 audiencias personales y grupales durante el primer año; 780 en el segundo y 540 en el tercero, i.e. 2705 en tres años (en promedio, 75.1 por mes, 18.7 por semana). En las audiencias no solo cuentan las que el presidente dio separadamente, sino también las que eventualmente se efectuaron en el marco del programa *Martes ciudadano* (que se describirá más adelante) - I:2-. Durante el primer año se autorizó, por Cabildo, la creación de la Junta de Mejoras de la ciudad, se inició la campaña "Ciudad Limpia" (campaña en la cual los miembros del Ayuntamiento salían los domingos a barrer parques y pintar edificios junto con brigadas ciudadanas especialmente organizadas para tal efecto), se inició la publicación del órgano oficial *Por Orizaba cambiemos* y el presidente asistió como invitado a la Cámara de Senadores - para hablar sobre problemas financieros de los municipios -, al *Foro regional sobre gestión Municipal* (patrocinado por la fundación Konrad Adenauer, con ediles de Oaxaca, Veracruz y Puebla) y al *II Foro sobre el municipio libre* organizado por la AMMAC, de la que fue nombrado secretario (I:5-6).

Durante el segundo año de gestión, se iniciaron los trabajos de restauración de un mural de José Clemente Orozco que se encuentra en las instalaciones del actual Palacio municipal, y del Palacio de Hierro. La Junta de Mejoras, aprobada el año anterior, todavía no recibía el *placet* de Jalapa en noviembre de 1996. Se implementaron los programas de *Martes ciudadano*, BA.LE.RO (BArre, LEvanta y Recicla con Orizaba) y FAENA (FAvorece a Embellecer Nuestro Ambiente). El segundo programa introdujo contenedores de basura callejeros con segmentos, que debían ser usados de acuerdo al tipo de desperdicio.

---

romano correspondiente al informe (I, II y III) y el número de pagina. Así, v.g., II:55 es: **Segundo informe de gobierno, página 55.**

FAENA implementó sesiones de limpieza de terrenos baldíos de la ciudad. Funcionarios, junto con brigadas estudiantiles, usaban los domingos para este tipo de actividad. La limpieza de ciertos segmentos del Río Orizaba (que cruza toda la ciudad de Norte a Sur) también fue realizada<sup>12</sup>.

Al igual que otras administraciones panistas del país (las que normalmente tienen un *Miércoles ciudadano*) la administración orizabeña organizó, los martes del segundo y tercer años de la gestión, sesiones de las 8 de la mañana a las 2 de la tarde en el amplio patio del Palacio, donde los regidores, síndicos y presidente concedían entrevistas con el objeto de expeditar procesos y recibir quejas y peticiones. El programa inició el 2 de julio de 1996 y se mantuvo hasta noviembre de 1997 (II:79). El control de tales *martes ciudadanos* se efectuaba por medio de boletas que se llenaban, para luego tener las entrevistas con los funcionarios correspondientes. En el cuadro 1 se muestra un conteo total de dichas boletas, de acuerdo a su status al 11 de noviembre de 1997:

**Cuadro 1. Control de Boletas atendidas. Julio 1996- noviembre 1997.**

¡Error! Marcador no definido.	Total	Terminadas	Proceso	S/ seguim.	Canc.
-------------------------------	-------	------------	---------	------------	-------

<sup>12</sup>No produce sino admiración el hecho de que algunos funcionarios (aunque sea un puñado) estén dispuestos a usar los domingos para ponerse camisetas alusivas a Orizaba y recoger basura. El razonamiento implícito en este tipo de programas es el de que *mejor se predica con el ejemplo*. Las brigadas ciudadanas ciertamente prestaban ayuda a la comisión de Limpia pública, que se vio copada por problemas de insuficiencia de camiones recolectores. Más tarde se describen los programas BA.LE.RO y FAENA en Limpia pública. Baste decir que su acción fue muy focalizada.

mento					
Obras Públicas	584	545	28	11	
Policía	113	113			
Panteón	142	142			
Cultura	86	84			2
Educación	29	29			
Ecología	132	131			1
Agua Potable	693	647	32	14	
Desarrollo econ.	306	305			1
Parques y jard.	137	135	2		
Salud y asist.	81	81			
<b>¡Error! Marcador no definido.</b> Departamento	Total	Terminadas	Proceso	S/ seguim.	Canc.
Alumbrado	477	446	13	18	
Comercio	278	271	6		1
PROFECO	709	708			1
Tránsito	206	206			
Part. ciudadana	65	61			4
Presidencia	1695	1642			53
Limpia pública	186	183		3	
Tesorería	70	70			
Deportes	92	92			
Secretaría	12	11			1
Protección civil	19	19			
Fomento agro.	49	49			
<b>Total</b>	<b>6161</b>	<b>5970</b>	<b>81</b>	<b>46</b>	<b>64</b>

Fuente: Ayuntamiento de Orizaba. Documento de control interno.

Como se puede observar, el porcentaje de peticiones resueltas es muy alto,

variando del 91.6% al 100%, teniendo un promedio general de 96.9% de problemas resueltos. Si ciertamente el documento consultado no describe en detalle la clase de peticiones o quejas, sí podemos observar que, en orden de importancia, las personas se dirigieron a: 1) la presidencia, 2) PROFECO, 3) Departamento de agua potable, 4) Obras públicas, 5) Alumbrado público, y 6) Desarrollo económico. *Los ciudadanos siguen pensando en el presidente municipal como el principal interlocutor para la gestión de los servicios y resolución de problemas.* Como es de esperar, las decisiones que involucran una inversión importante de recursos o cuestiones técnicas, son las que tienen que ver con los servicios urbanos (obras públicas, agua potable, parques y jardines, alumbrado público y comercio). Como índice de medición de participación ciudadana y gestión de servicios esta tabla es útil, aunque habría que considerar que era la primera vez que este tipo de programa se implementaba en la ciudad. En todo caso, la oportunidad de plantear los problemas directamente a los funcionarios fue muy bien recibida por la ciudadanía, que afirmaba que "ahora sí conocemos a nuestros gobernantes" (*Entrevista a Francisco Briseño, Orizaba, 25.Ago.98*).

El número de peticiones procesadas disminuye conforme pasa el tiempo (al igual que las audiencias con el presidente). Esto bien puede interpretarse como parte del fenómeno nacional de disminución del entusiasmo con los miércoles ciudadanos (en muchos de los ayuntamientos panistas). Sin embargo reconocemos que ante la imposibilidad de verificar la calidad de las soluciones dadas, bien se puede tratar de un indicador de la ineficacia del plantear directamente los problemas a las autoridades. Suponemos que en todo caso la oportunidad de interlocución es valiosa en sí misma.

También en el segundo año de gestiones se aprobó el candidato propuesto por el presidente municipal para la delegación de Tránsito de la ciudad, aunque finalmente Jalapa no consintió en la municipalización del departamento (II:2). Los argumentos usados por el gobierno estatal para negar tal municipalización no son externados en los informes. Pero sí se informa sobre las constantes gestiones burocráticas durante año y medio. Esto ciertamente pone en duda la tan benévola interpretación que de sus relaciones con el gobierno estatal tiene el ex presidente.

La Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) instaló una oficina en el

palacio municipal, se inauguraron 10 micro-empresas bajo los auspicios de la presidencia, y se donó al Ayuntamiento un terreno al Oriente de la ciudad para la construcción de un mercado donde serían reubicados los ambulantes. El presidente, demás, participó en una reunión de la *Comisión para el fortalecimiento Municipal* del Senado, y en varios foros organizados por la AMMAC, destacando una visita oficial a Alemania invitado por la fundación Konrad Adenauer (II:4-5).

En el *mensaje político* del segundo informe, el presidente anuncia el hecho sobresaliente de la introducción del agua en la Colonia *Lourdes*, la primera de la ciudad, que llevaba 60 años sin tuberías (II:82). También se mencionan las Colonias *Sta. María Tlachichilco*, *San Miguel Tlachichilco*, *Carlos Marx*, *CIDOSA*, *Guadalupe Victoria*, *Ferrocarrileros* y *Marco A. Muñiz*, que se encuentran en el norte de la ciudad, zona tradicionalmente catalogada como *popular* por los periódicos de la ciudad (Ibid.). Respecto al número de calles pavimentadas y con obra pública importante, el informe dice que en 1995 se terminaron 73 calles; en 1996, 107; y 90 en 1997 (II: 82; III:37 y 63). Así, el trienio tendría en su haber **270** calles (pavimentadas, empedradas, embanquetadas y con guarnición, frente a las 30 o 40 que se hacían por trienio antes de que el PAN tomara la oficina - II:82). Sin embargo, todavía restan por terminar 493 calles, i.e. casi un tercio del total (III:63)<sup>13</sup>. Esto se tratará más adelante.

Durante el tercer año de la administración, el Dr. Trueba fue nombrado vicepresidente de la AMMAC, organizó la *Primera reunión de Municipios Medianos Mexicanos* y la *Segunda reunión Nacional de Regidores*. En sesión solemne, el Cabildo entregó reconocimientos a Emilio Carballido y al Embajador de Japón en México. En el mensaje político el presidente termina calificando a Orizaba como un municipio "vencedor" y afirmando que la ciudad "continuará siendo municipalista y gobernada por los orizabeños" (III:65).

---

<sup>13</sup>Se hace una aproximación, pues se sabe que existen 765 manzanas. I:4.

### **b) Secretaría de la presidencia.**

Esta dependencia reporta la realización de 203 sesiones de Cabildo en tres años de gestión, lo que promedia 1.5 por semana. Esta cantidad es relevante si se considera que: a) sobrepasa el mínimo requerido por la Ley Orgánica del Municipio del estado de Veracruz y b) que en el trienio inmediatamente anterior se efectuaron 94 Cabildos (III:8). Se elaboraron 22 reglamentos y se extendieron un aproximado de 8000 licencias de vecindad y origen<sup>14</sup> (ibid.).

### **c) Tesorería.**

La tesorería del Ayuntamiento fue una de las dependencias donde la mejora fue sensible. En los tres años de la administración se dieron informes mensuales sobre los ingresos y egresos del municipio y se elaboraron los manuales internos sobre impuesto predial, comercio, ingresos varios, agua potable, cajero, dirección y secretaría de ingresos (II:13). Los cursos de capacitación organizados por el *Instituto de Capacitación Hacendaria del Estado de Veracruz* (INCAHVER) se efectuaron según lo programado, se pasó de 5 computadoras a 38 en el Ayuntamiento y se remodeló la sala de cobros en el edificio del Palacio (III:12-13). Se fundó una caja de ahorros a la que los empleados del Ayuntamiento podían pedir préstamos, con una tasa de interés del 1% anual para los socios y 2% para los no socios. Se colocaron 2 relojes checadores en red con el sistema de nómina (lo que permitía llevar el control de la cantidad de horas trabajadas) y se expidieron credenciales con códigos de barras para los empleados. El pago de sueldos se realizó por un servicio automático bancario y se puso en marcha el programa de becas para los hijos del personal sindicalizado (Ibid.).

El departamento enumera, además, los beneficios de los trabajadores sindicalizados del Ayuntamiento: a) pago de aguinaldo de 60 días, b) aumento del 20% del

---

<sup>14</sup> Se trata de las constancias que el jefe de manzana debe expedir a los vecinos para certificar que una persona vive realmente en la ciudad. Estas constancias son requerimiento, v.g., para la expedición de pre-cartillas militares. Es de notar el detalle con el que se reportan tales números.

salario durante 1997, c) estímulos monetarios a la puntualidad, d) bono por días festivos (incluido uno extra a las trabajadoras que eran madres de familia) y e) bonos semestrales (III:18). Estas últimas medidas fueron ampliamente difundidas después de que durante el primer año de la administración, el Sindicato de Trabajadores del Ayuntamiento de Orizaba emplazó a huelga (algo que se venía anunciando, como se recordará, desde que se supo que el PAN tomaría posesión). Los aumentos de salarios fueron significativos, lo que en apariencia nulificó cualquier escollo relevante por parte del Sindicato. A diferencia de otros municipios panistas, parece que Orizaba se vio libre de presiones importantes tanto por parte del gobierno del estado como del Sindicato del Ayuntamiento, ambos priístas. El éxito en las negociaciones, sin embargo, lejos de ser fruto de condiciones estructurales de la relación entre el Ayuntamiento y el sindicato, se debió a la buena voluntad prevaleciente en los actores políticos. De nuevo se da la misma estructura de los trienios anteriores, haciendo que las capacidades de innovación dependan de las actitudes receptivas de personas concretas. Al preguntársele al ex presidente qué tan significativo fue el conflicto sindical al inicio de su mandato, él contestaba que:

Nada. Realmente tuvimos una excelente relación, y eso lo puede comprobar con cualquier sindicalizado. Estuvieron bastante contentos con la administración panista, estuvieron muy contentos porque tuvieron logros que no habían tenido en muchos años. Por eso le digo que tuvieron mucho mejores condiciones de salarios, aumentos reales de más del 60%, aumentos en prestaciones en más del 120% y entonces hubo diálogo, respeto. Hubo un momento cuando sí tuvimos cuestiones álgidas. Nunca, quiero pensar, movidos con fines partidistas, sino más bien malas orientaciones. Sólo una vez nos emplazaron a huelga, fuimos a los tribunales y la perdieron en ese momento... yo creo que fue una mala jugada del secretario general (yo estaba fuera de la ciudad y de regreso me encuentro con un emplazamiento a huelga). Tenían un abogado buscapleitos. Se les concedió 90% de las peticiones... y en una junta de una hora. No hubo mayor problema. ( *Entrevista a Tomás Trueba*, Orizaba, 4.Sep.98).

En lo que respecta a los ingresos y egresos, la tesorería proporcionó bases de legitimación al ayuntamiento, bajo el argumento de que la honradez se verificaba a través de la publicación mensual de ingresos, egresos y salarios a funcionarios públicos (claro, de manera agregada, lo que no permitía distinguir entre sueldos de directores de área, regidores o del presidente):

...Y la honradez estaba en las finanzas claras. Cada mes se daban a conocer las cuentas del Ayuntamiento (cosa que antes no se daba). Antes la gente no sabía de los ingresos y por cuales conceptos ingresaba, ni cuanto egresaba ni por que conceptos. Y toda esa información mensualmente se publicaba. Y esa una forma de medir la honradez. Aunque el cómo lo percibía la gente no lo sabíamos. Nosotros nos podíamos medir comparando lo hecho con la plataforma. (*Entrevista a Francisco Briseño, Orizaba, 4.Sep.98*).

En todo caso, los ingresos locales aumentaron proporcionalmente de una manera importante, fruto de la depuración, selección y actualización de los padrones realizada durante el primer semestre de la gestión (I:58). La recaudación del predial fue la base para la modificación del departamento de ingresos (de hecho, tan solo el primer año se entregaron 7918 requerimientos, de los cuales 6699 eran sobre rezagos y multas por predial y 1002 por agua potable - I:59-<sup>15</sup>. El aumento de captación del predial se interpretó por los funcionarios como una señal de la confianza del electorado:

La participación también se dio, por ejemplo en el pago del predial, una cosa histórica. El promedio nacional según BANOBRAS es del 62% y en el estado de Veracruz teníamos un 63%...en Orizaba cobrábamos un 95-96% del predial<sup>16</sup>. Eso habla de confianza y participación. La gente entendió que para tener hay que dar. En las obras, aunque sí nos quedaron a deber mucho dinero, la gente se quitó el concepto de recibir todas las cosas. Entendieron que había que pagar lo que la ley marcaba para lograr el beneficio en obras. Entonces sí se logró un cambio radical en la participación. Lo veíamos en nuestro programa de radio y los martes ciudadanos, lo veíamos cuando visitábamos a colonias. La gente se fue entregando y participando. Para mí fue algo muy importante. (*Entrevista a Tomás Trueba, Orizaba, 4.Sep.98*).

Los ingresos reportados por Tesorería en el trienio se describen en el cuadro 2.

## **Cuadro 2. Ingresos del Ayuntamiento de Orizaba según concepto, 1995- 1997.**

<sup>15</sup>Sin embargo, de esa cifra inicial, sólo 1920 contribuyentes pagaron durante 1995.

<sup>16</sup>De hecho fue del 94.5%, (III:19).

Concepto	1995	1996	1997
Tot. Ingresos	<b>35073</b>	<b>48716</b>	<b>55822</b>
Impuestos	<b>5824</b>	<b>7241</b>	<b>6736</b>
Derechos	<b>3765</b>	<b>4263</b>	<b>4578</b>
Contribuciones	<b>964</b>	<b>1454</b>	<b>714</b>
Productos	<b>1223</b>	<b>1429</b>	<b>1505</b>
Aprovechamientos	<b>1673</b>	<b>3885</b>	<b>2400</b>
Participaciones	<b>18481</b>	<b>27841</b>	<b>35848</b>
Otros	<b>3141</b>	<b>2601</b>	<b>4038</b>

Fuente: I:61; II:anexo; III: 22-23. Cantidades en miles de pesos<sup>17</sup>.

Como se puede observar, los montos de recaudación de impuestos aumentaron significativamente a la mitad del trienio, pero decrecieron al final. Situación similar se da con las contribuciones (dada la crisis de ese año y la seria situación del desempleo en la región al inicio de ese año, no sería impensable una disminución en el pago de las cuotas por introducción de agua potable y pavimentación) y con los Aprovechamientos (multas y

<sup>17</sup>Los IMPUESTOS son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma, dentro del territorio del municipio. Se componen por el predial (rústico y urbano), e impuestos cobrados por la traslación de dominio, el establecimiento de fraccionamientos, los espectáculos públicos, la matanza de ganado y otros. Los DERECHOS son las contribuciones establecidas por la ley por servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público - pagos de contribuyentes como contraprestación de los servicios que se reciben del ayuntamiento. Destacan los cobros por uso de rastro, panteones, registro de planos, alineamiento de calles y nomenclatura, el cobro de licencias por uso de suelo, el cobro por los servicios del registro civil y el agua potable. Los PRODUCTOS son las cantidades de dinero que los gobiernos reciben por la enajenación o explotación de sus bienes patrimoniales, ya sean materiales o financieros. Se trata fundamentalmente de ingresos por arrendamientos. Los APROVECHAMIENTOS son las cantidades de dinero que perciben los gobiernos por funciones de derecho público, no clasificados como impuestos, participaciones, derechos o productos, pero que provienen de sus fuentes ordinarias de ingresos (recargos - rezagos, multas y donaciones). Los ingresos por PARTICIPACIONES son las cantidades de dinero que recibe un gobierno como participación en los ingresos de otro gobierno, en los términos convenidos por la Ley. Los OTROS INGRESOS incluyen subsidios para el pago del alumbrado público, otros arrendamientos y aportación estatal para obra concertada. Es de notar que las cuentas mostradas por el Ayuntamiento excluyen ingresos virtuales, tales como los ingresos por cuenta de terceros (deducciones de cuotas del ISSTE, v.g.) y las disponibilidades (cantidades no gastadas que quedan en caja). No se especifica ingreso alguno por endeudamiento, aunque de hecho se da. Cfr. INEGI, 1990:665 et seq.

rezagos). Sin embargo, los ingresos totales aumentan constantemente debido, entre otras cosas, al aumento de las participaciones federales (que casi crecen un 100% en tres años), del costo del arrendamiento de propiedades municipales (productos) y del aumento en las tarifas de los servicios públicos (derechos).

En cuanto los egresos, se puede ver un resumen de éstos en los cuadros 3a y 3b:

**Cuadro 3a. Resumen de egresos del Ayuntamiento de Orizaba, 1995- 1997.**

Concepto	1995	1996	1997
Total egresos	<b>32736</b>	<b>48251</b>	<b>56003</b>
Nómina	<b>12888</b>	<b>14365</b>	<b>17601</b>
Electricidad <sup>18</sup>	<b>4585</b>	<b>6561</b>	<b>8461</b>
Servicios públicos <sup>19</sup>	<b>9540</b>	<b>14004</b>	<b>18919</b>
Otros <sup>20</sup>	<b>5721</b>	<b>13320</b>	<b>11020</b>
Saldo <sup>21</sup>	<b>2336</b>	<b>1464</b>	<b>-181</b>

Fuente: Elaboración propia en base a I:61; II:anexo; III: 22-23. Cantidades en miles de pesos.

**Cuadro 3b. Resumen de egresos del Ayuntamiento de Orizaba, 1995- 1997. Porcentajes.**

<sup>18</sup>Se refiere al pago que el Ayuntamiento debe realizar a la Comisión Federal de Electricidad por concepto del alumbrado público.

<sup>19</sup>Bajo este rubro se contabilizaron los siguientes gastos: Servicio de agua potable, mantenimiento de mobiliario y equipo, mantenimiento de vehículos, alumbrado público, mercados y edificios públicos; adquisición de vehículos, adquisición de mobiliario y equipo, construcción de calles y banquetas, mantenimiento de la red de agua potable, construcción de edificios y servicio de limpia pública. En 1997 se añaden además el costo de la construcción de la planta potabilizadora y la construcción de un edificio en el cementerio.

<sup>20</sup>Bajo este rubro se contemplan: las retenciones de participaciones, el uso del teléfono, combustible y lubricante para los vehículos del Ayuntamiento, papelería y artículos de escritorio, materiales y suministros, medicamentos y servicios médicos, subsidios, erogaciones diversas, adquisición de terrenos, seguros y fianzas e indemnizaciones al personal.

<sup>21</sup>Corresponde a la diferencia entre ingresos y egresos. No se cuentan los saldos en caja.

Concepto	1995	1996	1997
Total egresos	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Nómina	<b>39.36</b>	<b>29.77</b>	<b>31.42</b>
Electricidad	<b>14.00</b>	<b>13.59</b>	<b>15.10</b>
Servicios públicos	<b>29.14</b>	<b>29.02</b>	<b>33.78</b>
Otros	<b>17.47</b>	<b>27.60</b>	<b>19.67</b>
Saldo	<b>7.13</b>	<b>3.03</b>	<b>-.32</b>

Fuente: elaboración propia en base al cuadro 3a.

El gasto por nóminas decreció relativamente. Sin embargo, sigue siendo un gasto importante, pues en términos generales se está hablando de cantidades que rondan un tercio del gasto ejercido. Los servicios públicos, según en listado de la nota al pie del cuadro 3a, también rondan el tercio de los gastos totales. El pago del alumbrado público es un gasto importante también. Si se suman las dos últimas cantidades (pues después de todo el alumbrado de calles, parques y jardines es también un servicio público) los porcentajes llegan al 43.14%, 42.61% y 48.88% en 1995, 1996 y 1997 respectivamente. Luego, el gasto en servicios públicos de esta administración es muy importante. Las cantidades manejadas discursivamente por el ex presidente municipal son muy cercanas a la realidad en cuanto a nóminas se refiere (*Entrevista a Tomás Trueba*, Orizaba, 16.Ago.98) pero al indicar que la obra pública era el 52% del gasto (puesto que el gasto corriente representaba el 48% del presupuesto) no es tan exacta. Parece que dentro de la "obra pública" los ex funcionarios también contabilizan algunos gastos meramente administrativos y otros. No obstante esta ambigüedad que busca optimizar los beneficios políticos, *el gasto dedicado a los servicios públicos (sin contar los pagos a la CFE) sí sobrepasan la media nacional. Así, para 1995, las obras públicas y fomento representaron el 20.76% del gasto de los municipios del país. Para 1996 la proporción es de 20.56% (Porras, 1998:c.2b). Suponiendo una proporción similar para 1997, entonces el Ayuntamiento de Orizaba habría gastado alrededor de 13 puntos porcentuales por arriba de la media nacional en servicios y obras públicas para ese año, y entre 8 y 9 puntos porcentuales más que la mayoría de los municipios del país, en 1995 y 1996.*

Por último, la deuda contraída por el Ayuntamiento ascendió a cinco millones de pesos (en la forma de cuentas sin pagar a contratistas). En opinión del expresidente ésta no es tan relevante, pues contablemente hablando, el Ayuntamiento quedó con finanzas *saneadas*:

Yo dejé una deuda de cinco millones. Pero desde julio del '97 vimos que íbamos a dejar esa deuda y a partir de agosto yo recorrí la ciudad, clubes de servicios, Universidades, cámaras, jefes de manzana, diciéndole a la gente cómo iba a estar la deuda y porqué, un resumen administrativo en qué se gastó, y se les demostró que nos quitaron en un recorte presupuestal mal hecho (para mí que fue electorero) cerca de 6 millones de pesos. La ciudadanía le debía al ayuntamiento otra cantidad importante. Dejamos cuentas por pagar, a contratistas sobre todo, por cinco millones de pesos. Pero dejamos cuentas por cobrar de 11 millones de pesos. Contablemente yo dejé saneado al ayuntamiento. Yo dejé debiendo 5, pero nos deben 11. Cóbralos y te quedan 6... (*Entrevista a Tomás Trueba, Orizaba, 26.Ago.98*)

#### **d) Comunicación social.**

Este departamento no reporta sino sobre el órgano oficial del Ayuntamiento y la realización de un programa de radio donde el presidente y ediles atendían llamadas telefónicas y exponían las obras realizadas. De los 36 meses de la gestión, *Por Orizaba cambiemos* se publicó en 31, iniciando con tiradas de 1000 ejemplares y terminando con 5000. Se cumplió con el objetivo del reporte mensual de cuentas, incluidos los sueldos agregados de los funcionarios<sup>22</sup>. El programa de radio fue transmitido por una estación local (XEPP) semanalmente entre febrero de 1995 y diciembre de 1997. En los tres años se recibieron aproximadamente 1020 llamadas telefónicas (III:9). A pesar de esto, la impresión de los ex funcionarios es que hubo deficiencias importantes en el comunicar las obras del trienio (*Entrevista a Tomás Trueba, Orizaba, 4.Sep.98*). En la misma entrevista, el Dr. Trueba argumenta la obligación del ciudadano de enterarse por sus propios medios,

<sup>22</sup>Como se ha dicho anteriormente, la utilidad de tal cantidad agregada es mas bien discursiva y limitada, sobre todo si se toma en cuenta el pequeño tiraje de la publicación (frente a más de 114000 habitantes). Sin embargo, la vigilancia ciertamente era posible. La utilidad mayor era *hacia adentro* del Ayuntamiento: el preparar reportes de ingresos y egresos era una obligación de la secretaría y tesorería. Luego, la fiscalización de los departamentos era mayor que en otras administraciones.

"para eso había cabildos abiertos". Las faltas en el flujo de información se debieron, es nuestro entender, más a condiciones propias de los medios escogidos para difundir la labor del ayuntamiento, que a la falta de cultura política del orizabeño solamente. La página web del municipio no dependía de comunicación social, sino de Tesorería, a través de su coordinación de sistemas. En su momento, esta página fue relevante para promocionar a Orizaba a nivel nacional<sup>23</sup>.

De esta manera, si se pudiera hacer una evaluación general a lo realizado en cuestiones administrativas, esta sería positiva (con excepción de la falta de mejoras estructurales de prevención y combate de la corrupción). En efecto, el PMD condicionaba las mejoras administrativas a 4 factores: a) la conducta de la dirigencia del sindicato (a favor o no obstaculizando las labores del Ayuntamiento panista), b) la capacitación continua de los miembros del Ayuntamiento, c) el liderazgo de los ediles y jefes de área y d) el apoyo ciudadano. A pesar del problema no solucionado de la ilegalidad del funcionamiento operativo de los ediles, las 4 condiciones se dieron en diversa medida durante el trienio. Era de esperar, de ser correcto el diagnóstico, que la mejora en la administración fuera sensible. Así, se informa a la opinión pública y se trata de presentar los resultados de manera cuantitativa (por medio del gasto). También se realizaron sondeos estadísticos - véase participación ciudadana -. Las bases de datos se hacen procedimiento regular logrando incrementar el control de operación. Los informes de gobierno no reportan sobre Planes operativos semestrales (en lugar de anuales), ni sobre el incremento de la comunicación interdepartamental, ni sobre la tan mencionada "difusión de la misión municipal". Se cumplen total o parcialmente 5 objetivos de los 8 establecidos. Las estrategias también se logran con cierto nivel de éxito: se formulan reglamentos

---

<sup>23</sup>"Fuimos el segundo municipio en entrar a internet. Las páginas más completas de internet municipal las tenían Orizaba, Guadalajara y Tijuana, que ya tenía un avance. Pero vamos a comparar esas ciudades con Orizaba. Asociaciones como AMMAC, personajes como Alicia Ziccardi y Tonatihu [Guillén] que la vieron en internet pueden dar fe [de su calidad]. (*Entrevista a Tomás Trueba*, Orizaba, 26.Ago.98). No ha sido posible hacer comparaciones, pues la página se encuentra en construcción desde enero de 1998. A la fecha (Diciembre 1998) no ha habido cambios.

internos en las distintas dependencias y se actualizan las plantillas de trabajadores. Los cursos de capacitación no son tan abundantes como planeado, pero se dan. Se rediseña el departamento de comunicación social y se publica *Por Orizaba cambiemos*, el órgano oficial de comunicación tan detalladamente descrito en el PMD. Por último, se diseñan los protocolos para la concesión de audiencias (a través del martes ciudadano). De acuerdo a los informes de gobierno, no se llevan a cabo estrategias para la "fijación de la misión municipal" como ideario de la organización municipal. No se definen con claridad los criterios para la sustitución del presidente en ausencias y, sobre todo, al no modificar el *modus operandi* del Cabildo, no se trabajó consistentemente para poner limitaciones estructurales a la corrupción. Se implementaron 6 estrategias de 10, no trabajando en la más importante<sup>24</sup>. La Joya de la administración de Orizaba es la Tesorería, pues cumple total o parcialmente la totalidad de las metas propuestas: incrementa la recaudación, implementa programas de donaciones, mejora la atención al público, organiza la administración interna, actualiza el catastro y los padrones municipales, logra el hacer controles presupuestales y reporta por escrito los ingresos y egresos. Por último, Comunicación social cumple con el objetivo de la presentación del órgano oficial del Ayuntamiento, pero no reporta sobre el haber atendido eficientemente a los medios de comunicación o haber mejorado la comunicación interdepartamental. En total, de los 31 objetivos o estrategias propuestas por el PMD, se cumplen total o parcialmente 21.

#### 4.3.2 La promoción de la ciudad.

<sup>24</sup>Según el ex presidente, la corrupción posible de los funcionarios se prevenía a través de:

- 1) La expedición de reglamentos internos,
- 2) Charlas durante los cursos de capacitación sobre la LOM,
- 3) Una preselección rigurosa de los directores de área,
- 4) El mejoramiento de las condiciones de trabajo y de remuneraciones de los Policías preventivos municipales,
- 5) Incremento de las sanciones en los reglamentos,
- 6) Aplicación del reglamento (baja o denuncia penal). Durante el trienio no salió a la opinión pública ningún caso relevante de corrupción de funcionarios. Sin embargo, como hemos venido insistiendo aquí, hacen falta las modificaciones institucionales que hagan punible la corrupción, independientemente del liderazgo y compromiso de los ediles. Una organización verdaderamente racional debería integrar al error y a la corrupción dentro de su estructura, como una posibilidad. Recuérdese la actitud de Ulises ante las sirenas, tratada en el capítulo uno.

Como se recordará, la promoción de la ciudad se planeó desde su embellecimiento, mejora en los servicios públicos y la promoción turística y de inversiones.

En lo que se refiere a parques y jardines (Regiduría VIII), en 1995 se realizaron constantes obras de mantenimiento (poda, limpieza, deshierbe, rediseño e introducción de especies vegetales de ornato) en 10 parques, 3 plazoletas y 4 calles. Se fomentó la participación ciudadana a través de grupos de vecinos en 3 Colonias que colaboraron en el mantenimiento de jardines. Se restauraron camellones en 7 avenidas importantes y se colaboró con las regidurías de obras públicas, agua potable y saneamiento, ecología, educación, cultura y deporte, y el DIF municipal (I:43 et seq.). Durante el segundo año de la administración, se sigue con el programa de embellecimiento de parques y de su diseño, se pone a funcionar un nuevo programa de limpieza a fuentes públicas y plazoletas; se mejora considerablemente en la limpieza y buen estado de 4 parques de la ciudad y se construye un área de juegos para niños discapacitados (II:49-50). Las fuentes y el monumento a la bandera (aunque no el escudo) son las obras prioritarias de la regiduría durante el primer semestre de 1997. Así, se continúa con el mejoramiento del mantenimiento dado a parques y jardines, se mejora el diseño de jardines, se introducen especies de ornato tradicionales en la región, se fomenta la participación ciudadana a través de brigadas estudiantiles de cuidado de parques y se reacondiciona el monumento a la bandera. No se logra la recuperación de la garita del Poniente de la ciudad, ni la comercialización de excedentes producidos en los invernaderos de la ciudad. Tampoco se construye una segunda alameda, y la meta de áreas de juegos infantiles se logra parcialmente (ibid.). Se avanza en 5 de los 9 objetivos establecidos por el PMD.

El departamento de desarrollo económico y promoción turística reporta, durante el primer año de la administración, la elaboración de encuestas para conocer la opinión ciudadana sobre los lugares turísticos de la ciudad. El municipio fue reconocido como uno de los 300 municipios turísticos del país por la SECTUR. 14 programas de radio, 4 videos promocionales y programas televisivos de difusión nacional fueron realizados. Se organizaron: el *Primer encuentro artesanal de Orizaba* y la región, el *Programa de intercambio cultural "ciudades hermanas"* con la ciudad de Portsmouth, Ohio (la que donaría

después una ambulancia a la Cruz Roja de la ciudad), la feria EXPORI y el evento *Señorita Turismo '95* (I:50-51). En el segundo año se instalan dos anuncios espectaculares sobre la autopista México - Veracruz para la promoción de la ciudad (II:76) y se editaron 20 000 folletos invitando a la visita de los lugares de interés de la ciudad (III:61).

En el primer año, se instaló la ventanilla única de gestión, dependiente de este departamento. Ésta tuvo como primordial objetivo el:

apoyar los proyectos e iniciativas de inversión y la actividad productiva de la micro, pequeña y mediana empresa, de los sectores comercial, industrial y de servicios; con lo que se agiliza las gestiones ante autoridades federales, estatales y municipales buscando - como fin último- mejorar la calidad de vida de la comunidad (I:51).

De esta manera, la ventanilla ofreció trámites ante la SECOFI, la Secretaría de Desarrollo de Veracruz (SEDUVER), la SEDESOL, SHCP, SRE, BANCOMEXT y con la SSA. Expedía avisos de apertura y actualización de establecimientos, brindaba asesorías y se daban cursos ("La empresa y el empresario", "Principios de administración", "Principios básicos del proceso exportador", "Producción y costos", entre otros) - I:52-. Por medio de proyectos de fomento a la micro industria, se crearon 14 nuevos empleos<sup>25</sup> y al ser el ente municipal encargado de administrar las becas del Servicio Estatal del empleo, concedió 500 becas de capacitación técnica (ibid.). En 1996 se crearon 36 empleos directos, y en el marco de la feria Expori '96 se organizó el pabellón de la micro industria, contando con la participación de 110 empresarios de la ciudad (II:74). Ese mismo pabellón promocionó a 130 empresas en la versión de 1997. En total, bajo la dirección del departamento, se crearon 37 nuevas micro empresas en el trienio<sup>26</sup>, se dieron 1538 asesorías y se impartieron 18 seminarios (III:60). Dentro de las propuestas más originales

---

<sup>25</sup>Las empresas creadas bajo los auspicios del Ayuntamiento fueron pequeñas empresas en el ámbito del servicio inmobiliario (mantenimiento eléctrico, herrería, plomería) embobinado de motores, fumigaciones, hechura de uniformes y ropa, diseño gráfico por computadora y de carpintería y ebanistería, I:53.

<sup>26</sup>El ex presidente habla de la creación de 17 nuevas microempresas y la regularización de otras 70 (*Entrevista a Tomás Trueba*, Orizaba, 31.Ago.98).

de esta administración se encuentra la creación de una *Bolsa de residuos industriales* en 1996, oficina que proporcionaba información para compradores y vendedores de desechos que pudieran ser reciclables (Ibid.). De esta manera, se cumplen parcialmente 7 de los 11 objetivos propuestos por este departamento. Es de esperar las dimensiones más bien modestas de los resultados que puede tener un gobierno local en la promoción de la inversión internacional y la creación de empleos. Así, los objetivos que no se cumplen serían los que asegurarían empleos estables mejor remunerados: la inversión foránea, la exportación y la creación de empleos permanentes. Ciertamente se dan avances en términos de capacitación y la experimentación con diversas figuras asociativas para optimizar las condiciones comerciales de la región, pero el fomento al empleo más eficiente se da con la producción de la obra pública. Los empleos a los que se hace referencia son los creados con la obra desarrollada en el trienio: los jornaleros y trabajadores de la construcción siguen siendo el tercer sector más importante de la estructura laboral de la ciudad<sup>27</sup>.

#### 4.3.3 La participación ciudadana.

Como se había esperado, la estructura de jefes de manzana no fue la manera preferida de medición de la participación ciudadana por parte de los funcionarios (a pesar de la abundante planeación al respecto). Generalmente tomaron como indicadores: a) el pago del impuesto predial, b) los programas de brigadas ciudadanas (en sus variadas modalidades), y c) el *martes ciudadano*:

Otra forma que pudiéramos tomar de medición es, en la participación ciudadana, los *martes ciudadanos*<sup>28</sup>. La gente venía y hablaba con el presidente municipal y con los ediles

<sup>27</sup>El ex presidente municipal afirma que se crearon más de 10 000 empleos durante su administración. También reconoce que éstos eran, en su abrumadora mayoría, producto de la obra pública de la ciudad (*Entrevista a Tomás Trueba, Orizaba, 31.Ago.98*).

<sup>28</sup>En la entrevista, el ex síndico propone también la realización de Cabildos abiertos como una vía que tenían los ciudadanos para influir en la definición de políticas públicas. Sin embargo, al no tener voto y sólo voz bajo casos especiales, esta manera de *participación ciudadana* es más bien discursiva, sin esperanza de hacer la diferencia en la realidad salvo en situaciones extraordinarias.

y directores de área y antes no existía eso. Y claro, la manera subjetiva de medirlo son los comentarios de la gente, que decían "ahora sí tenemos más participación de parte de gobierno. Antes no sabíamos siquiera quienes eran los gobernantes. Ahora los conocemos". Los programas de radio eran también una manera de medir la participación ciudadana. El alcalde tenía un programa de radio semanal donde exponía las decisiones de gobierno de la semana anterior o de esa semana y la gente le hablaba para plantearle problemáticas. Y eso tampoco existía. Y la manera de medirla era por los comentarios de la gente: "que bueno que ahora existe esto y nos dan la oportunidad de expresarnos, de participar" (*Entrevista a Francisco Briseño, Orizaba, 4.Sep.98*).

El ex presidente habla en términos de recursos humanos frente a la escasez de los económicos. La participación ciudadana posibilitó la realización de algunos programas que ayudaron circunstancialmente al mejor desempeño de las diversas comisiones. Sin embargo, a pesar de la gran importancia discursiva que se les da, estos programas de limpieza de aceras y parques y lotes baldíos, no son tan relevantes como para acreditar a alguno de ellos la mejoría de la calidad en la prestación de los servicios de la ciudad:

Y por ahí leí no se adonde que ante la carencia de poder económico hay que sustituirlo con un poder social. No tengo dinero pero sí recursos humanos. Podemos hacer algo si todos nos juntamos. De aquí salieron programas como "ciudadanos en acción" y el BA.LE.RO. Pero sí es limitada la gobernabilidad en el sentido de que el que tiene el dinero tiene el poder [...]. A pesar de las limitaciones tuvimos un apoyo total, pudimos hacer gobierno. Yo no pienso que para que haya gobernabilidad todos deben de ser del mismo partido, eso es miedo a la democracia...pero sí hubo limitación en ese sentido. Pero eso se irá quitando poco a poco, en la medida en que haya más fuerza social y proyección. Es necesaria la participación del ciudadano (*Entrevista a Tomás Trueba, Orizaba, 31.Ago.98*),

Durante 1995, la participación ciudadana estaba bajo el encargo del Síndico primero, pero a partir de 1996 éste se concentra en cuestiones de comercio y el Regidor I preside la comisión. Durante el primer año se reestructura el 50% de la organización de jefes de manzana, 765 en total. Se realizó el *Primer foro de consulta popular de participación ciudadana* y se reclasificaron a las colonias de la ciudad según cuarteles (I:4-5). La *reestructuración* mencionada consistía fundamentalmente en la supervisión de elecciones democráticas, pues los anteriores jefes de manzana eran parte del sistema clientelista de los priístas. La coordinación de participación ciudadana organizó las visitas

del presidente a cada una de las colonias del municipio y resolvió un conflicto entre los dos sindicatos de veladores nocturnos de la ciudad mediante la firma de un acuerdo (II:77). La coordinación tomó en sus manos la organización del *Martes ciudadano*, de tal manera que ya informa acerca de este programa en el segundo informe (II:79). Ya en el tercer año, la importancia relativa que se dio a los jefes de manzana al inicio del trienio es substituida por la visita del presidente a las colonias de la ciudad, el programa *martes ciudadano* y el programa *Policía Amigo*, mediante el cual se presentaba a cada jefe de manzana (reunido con una cantidad de vecinos) a los policías asignados a su sector y se les explicaba el sistema de vigilancia implementado. Esta coordinación también aplicó 12040 encuestas para normar su criterio en cuestiones de permisos extendidos a cantinas y sobre la calidad del agua potable (III:62). La información disponible en los informes no permite determinar el grado de cumplimiento de los objetivos asentados en el PMD. En todo caso se puede asegurar que mejoró el control de las listas de los jefes de manzana y que se dictaron cursos de capacitación.

#### **4.3.4 Los servicios de la ciudad.**

##### **a) El desarrollo urbano.**

La regiduría III, de obras públicas y asentamientos humanos, normalmente realiza una descripción detallada de los montos, conceptos de gastos y obras realizadas localizándolas por calle. Sin embargo, le falta un resumen general que enumere las obras de acuerdo a concepto (pues sólo realiza tal listado pero por monto). De esta manera, se mencionan aquí sólo agregados, en el entendido que algunas obras pueden coincidir en la misma calle.

Durante el primer año de la gestión se expidieron un total de 2274 licencias de construcción varias. Se tuvo acceso a diferentes programas de fondos: *Solidaridad*, obras con recursos municipales, obras de alumbrado, de panteones y obra estatal concertada. En total, se pueden contar más de 80 pavimentaciones con técnicas varias, apoyo a escuelas del municipio (donativos), construcción de templetes, guarniciones, retiro de

escombros de la ciudad y la construcción de una planta de pre-tratamiento para minimizar los efectos de la contaminación en el Río Orizaba (I:27 et seq.). Durante el segundo año se reporta la concreción de un proyecto de 240 casas de INFONAVIT (que terminan siendo 255 en 1997) construidas en la parte sur de la ciudad. Se realiza el *Simposium sobre Conservación del Patrimonio histórico*<sup>29</sup> y se expiden más de 1000 licencias de varios tipos (de construcción, deslinde de predios, reposición de pavimento, plano de la ciudad, bases para concursos, etc.). Si se cuentan todos los tipos (obra municipal con recursos propios, obra con participación ciudadana, programa *ciudadanos en acción*<sup>30</sup> y el fondo de desarrollo social municipal) se realizaron 145 obras, incluyendo pavimentos de *whitetopping*, cruceros de ferrocarriles, pavimentos de concreto, bacheo, pavimentos de asfalto, trabajos de albañilería, trabajos de construcción de infraestructura de agua potable, drenaje, drenaje pluvial, mantenimiento a edificios, banquetas, guarniciones, empedrados y donaciones a escuelas (II:24). Para los montos usados, véanse los cuadros 3a y 3b de arriba. En el último año, se organizan brigadas de bacheo que realizan 180 trabajos de reparación y se efectúan (sin contar a las anteriores) 136 obras, en los rubros ya mencionados (III:29 et seq.). También se menciona la elaboración de un mapa actualizado de la obra pública. Este mapa se anexa (ver mapa 1).

Como puede verse, la obra pública se concentra hacia el norte de la ciudad, donde se encuentran las colonias de más bajos recursos. También hay urbanización importante en el sur de la ciudad y en el sureste. En la Colonia *Barrio Nuevo*, tradicionalmente sin calles de buena calidad, la pavimentación es casi total. Alrededor de las áreas pavimentadas con asfalto se puede apreciar un número importante de calles con pavimentación de terracería, indicando que a) se dio una jerarquización en el uso de los materiales, destinando los mejores a calles más importantes y b) que la pavimentación con

<sup>29</sup> El centro histórico es importante en esta administración. Tal se refleja en a) las disposiciones reglamentarias en cuestiones de comercio ambulante, b) las obras de restauración emprendidas (sobre todo del antiguo palacio municipal) y c) la mejora de servicios (limpia y alumbrado) en el primer cuadro de la ciudad. Sin embargo, no se desarrolló algún programa específico para el centro histórico. Mas bien se trata de un área privilegiada dentro de la prestación general de los servicios.

<sup>30</sup> El programa aportaba el material de construcción a bajo costo y la supervisión necesaria, mientras que los vecinos ponían la mano de obra - II:32.

terracería fue complemento de pavimentaciones más formales. Una razón de esta política es la escasez de recursos.

El objetivo de establecer enlaces viales entre grandes avenidas y zonas habitacionales se cumple, al menos de manera parcial hacia el norte de la ciudad y especialmente en *Barrio Nuevo*. La gran actividad de bacheo y de construcción de guarniciones y baquetas obligan a pensar en una labor consistente de mantenimiento a las calles. Sin embargo, aunque se dan los informes al público, no se realizan en términos muy accesibles. No se da información sobre el efectivo o defectuoso control ejercido sobre los diferentes *comités de solidaridad*, que dejan de mencionarse después del primer informe.

La medición cuantitativa de la obra pública se puede hacer a través de los montos ejercidos pero, de nuevo, la "fijación" de la misión municipal es inmensurable. Resumiendo, se cumplen parcialmente la mayoría de los objetivos propuestos por el PMD para desarrollo urbano: 5 de 7.

## **b) Comercio.**

La Sindicatura I estaría a cargo del comercio a lo largo del segundo y tercer años, excluyendo al rastro, como parte de una estrategia para reducir la carga de trabajo del regidor II (originalmente encargado de comercio, rastro, espectáculos, bares y cantinas, policía e inspección de mujeres). Así, en 1995 el regidor II reporta que la mejora de la infraestructura de los mercados, el reacondicionamiento de instalaciones obsoletas y la rehabilitación de los mercados existentes fueron objetivos en los cuales se hicieron avances constantes. Así, se realizaron mejoras en cristales, baños, iluminación y drenaje en los mercados *Ocampo*, *Carranza* y *Zapata* - los tres de la ciudad - (I:18 et seq.). En 1996 hay mejoras en los techos, instalaciones de agua, drenaje, luminarias y pintura en todos los mercados (II:56). En el primer semestre de 1997 se limpian tuberías de drenaje profundo, se corrigen fugas de agua, se instalan tinacos y bombas en los baños. También se fumiga en algunos mercados y las obras de mantenimiento continúan

ininterrumpidamente hasta que acaba el trienio (III:50). Uno de los objetivos del PMD marcaba como prioridad el acondicionar los tres mercados existentes para actividades de mayoreo y crear nuevos mercados pequeños para menudeo. Al respecto se inician estudios en 1995 para dar respuesta a las exigencias de espacio de los mayoristas en el mercado *Ocampo*, y en el *Carranza* se determina, en 1997, que los introductores mayoristas sólo pueden estacionarse sobre una calle aledaña al edificio.

La reubicación de los ambulantes muestra el cambio de las políticas públicas a la par del cambio del cabildo. En 1995 se continúan realizando *levantamientos* de vendedores en las inmediaciones del mercado Ocampo, pero no se les reubica. Después de negociar, se acepta que las tortilleras ocupen la planta baja de tal mercado. Se cobra un boleto de uso de suelo diario a ciertos vendedores ambulantes no establecidos en calles o banquetas prohibidas (I:21). Se realiza un censo de vendedores ambulantes (2166) y en agosto de 1995 se efectúa el *Primer foro de participación ciudadana sobre comercio y ambulante*. En 1996 se reubica, en un espacio del ex-convento de San José, a algunos vendedores ambulantes que trabajaban en las inmediaciones del mercado *Carranza* y la compañía *Apasco* dona un terreno al oriente de la ciudad para ser acondicionado como mercado para antiguos ambulantes. Ya en el segundo informe se afirma que *no es posible* erradicar al ambulante del todo (II:58). El número de ambulantes crece alrededor de épocas, como Semana Santa y las fiestas de Guadalupe, pero el Ayuntamiento sólo controla su dispersión en la ciudad, concentrándolos en ciertas calles. Finalmente, el Órgano Oficial del Ayuntamiento anuncia, en mayo de 1997, la inauguración de la plaza “El siglo”, donde se reubicarán algunos ambulantes. Pero no muchos quieren establecerse ahí por lo que el Ayuntamiento se compromete a financiar la publicidad del lugar (al final del trienio se logra la reubicación de la totalidad del ambulante de la calle Madero, uno de los ejes de la ciudad, en dicha plaza, que se encontraba a la fecha con un 48% de avance en la construcción - III:50).

El inciso 1 de las estrategias del PMD establece que es prioridad del Ayuntamiento el hacer que el rastro trabaje a su máxima capacidad. En el primer año se realizan mejoras en el edificio y se implementan operativos foráneos (al rastro) para verificar el expendio de carne. La matanza de res se incrementa durante este año en 100%. En 1996 se invierte un

total de \$80 000 pesos en las instalaciones, y aumenta en 10% la matanza de reses. Durante 1997 se hacen mejoras en las tuberías y baños y se regalan *overoles* a los trabajadores (II:56).

Respecto a los padrones se incrementa el control sobre los espectáculos y bares y el empadronamiento continúa durante los dos primeros años. Se introduce el uso del “decibelímetro” para la inspección de espectáculos al aire libre.

El que los locatarios paguen el 50% de los gastos de obras públicas se logra solo parcialmente. En 1995 se inician pláticas con los locatarios del mercado *Carranza* pero se suspenden poco tiempo después. En cambio, los del mercado *Ocampo* firman un convenio con el Ayuntamiento donde se comprometen a pagar según el PMD. En la práctica, en 1996, el municipio termina pagando, en el *Ocampo*, \$627 300 pesos y los locatarios \$150 000 pesos. En el *Carranza* los locatarios aportan \$150 000 y el Ayuntamiento \$260 000. En el mercado *Zapata*, finalmente, los locatarios no aportan nada a los \$147 000 que debe pagar el municipio para obras de mejora (I:21 et seq., II:56 et seq.).

Muchas otras cosas se mencionan en los informes que no habían sido contempladas originalmente en el PMD, como la conformación de “Sociedades de Amigos” para los mercados - una especie de junta de mejoras -, la reglamentación del comercio ambulante, añadiendo un apartado especial para ellos en el reglamento de comercio, la asistencia oficial de miembros del Cabildo a fiestas religiosas de los patronos de los distintos mercados. De los objetivos establecidos en el PMD se cumplen los que tienen que ver con la mejora y acondicionamiento de la infraestructura de mercados, rastro y la actualización de padrones. Sin embargo, sólo se puede construir un mercado de periferia, donde se logran instalar algunos ambulantes, y se está lejos de la meta de la reubicación del 100%. Tampoco se construye el lugar especial para fiestas y reuniones programado. El programa de pagos 50/50 para la renovación se logra implementar sólo parcialmente.

El reglamento de comercio (descrito en el capítulo anterior) fue un factor importante en la realización de estas mejoras.

### c) Limpia pública.

Los problemas reportados al inicio tiene que ver con la disponibilidad de un tiradero para la ciudad y los litigios con el Municipio de Nogales para tener acceso al tiradero "los colorines" a un precio accesible (\$1200 por renta del tiradero más \$10626 por concepto de renta de maquinaria, por mes, en 1995 - I:15). Durante 1996 se cambió al tiradero Cuitláhuac. Se implementó el programa BA.LE.RO y FAENA ya mencionados, junto con VIGILANTES, que trata de reclutar a vecinos que se desempeñan como supervisores para la aplicación del reglamento de limpia (II:53). El tercer informe reconoce que los programas implementados no fueron soluciones estratégicas para la solución del problema de limpia en la ciudad, pero que fueron útiles para desarrollar una cultura ecológica (III:49). No se aportan datos para evaluar el cumplimiento de los objetivos salvo en el último año, cuando se cambiaron 5362 despensas de productos básicos por materiales reciclables (ibid.).

#### **d) Agua potable.**

A finales del trienio la administración contaba con 16 pozos con una capacidad promedio de 480 l/s. Se introdujo agua en 7 colonias durante 1995 (I:34), se expandió la red en 14 colonias durante 1996 (II:38) y se introdujo y expandió la red en 7 colonias en 1997 (III:41). La construcción de la planta potabilizadora permitió introducir agua en 2 colonias del norte de la ciudad. No se mencionan capacidades. En el mapa 2 se muestran las redes de agua potable. La introducción de la planta potabilizadora trajo mejorías en la prestación del servicio en todas las redes. El mapa, sin embargo, no muestra las obras concretas de introducción de tuberías. Si es útil es porque muestra que al final del trienio prácticamente la totalidad de la ciudad se encontraba conectada a alguna red de servicio.

De este modo, se cumplieron los objetivos respecto al número de pozos y la construcción de la planta potabilizadora. Se superó el número de l/s programados para los pozos, aunque la cobertura de familias programada quedó solo a la mitad. Luego, los manantiales no aportaron la cantidad de litros que se esperaba. La planta de tratamiento se construyó de acuerdo a lo planeado, pero no se informa sobre su capacidad. Entonces, aunque se cumplieron la mayoría de los objetivos del PMD, el número de litros por segundo necesarios para asegurar el total abastecimiento de la ciudad no se logró. La

cobertura no fue total en abastecimiento de agua, aunque fue casi total en la introducción de tuberías. En consecuencia, la tan esperada mejora en la calidad de la prestación del servicio fue solo parcial<sup>31</sup>. La cantidad total ofertada en los *10 puntos* (1600m<sup>3</sup>/s) no se cumple.

#### **e) Salud y Asistencia.**

Los principales desarrollos se dieron en la implementación de programas de fomento a la cultura de la higiene. Los programas antirrábico (y la instalación del centro correspondiente) junto con el programa de concientización contra el dengue son los más sobresalientes. No se reporta visita a algún hospital, según lo programado en el PMD.

#### **4.4 El PMD y los actos de gobierno.**

Como puede verse, una de las principales ventajas de la planeación, que es el de asegurar ventajas estructurales en la administración, no es del todo aprovechada en el PMD de Orizaba, de modo que mucha de la misma discrecionalidad imperante es la que posibilita una gestión diferente a la implementada por trienios anteriores (junto con las actitudes nuevas del Cabildo). Luego, el trienio gira en torno a los funcionarios, sus cualidades y buenas disposiciones.

Parece ser menos difícil el realizar cambios a nivel administrativo. La doble gema de la administración es el alto nivel de recaudación y la no antes vista cantidad de obra pública en un solo trienio. Las obras, sin embargo, son obras de montos relativamente pequeños. Las obras grandes sólo ofertadas en campaña (Central camionera) y planeadas (Colector Norte, Nueva Alameda para la ciudad, construcción de mercados y de un lugar de reunión para locatarios) no se completan, entre otras cosas, por falta de recursos. Tampoco se logra la tan ofertada y deseada municipalización de la delegación de Tránsito

---

<sup>31</sup> I.e. las colonias donde se introdujeron tuberías disfrutaron del servicio por primera vez, y las demás partes de la ciudad redujeron sus días sin agua.

(tampoco se aprueba la junta de mejoras), indicando que la "relación de respeto con el gobierno del estado" en algunos puntos importantes no fue tan expedita como se declara por los ex funcionarios. De hecho, la interpretación política también es posible: el gobierno estatal no consideraba racional la promoción de gobiernos de oposición. La obstaculización realizada por Jalapa, aunque es negada discursivamente por los ex funcionarios, aparece de manera evidente en este rubro.

La promoción modesta de empleos, creación de empresas y de viviendas, y el desempeño del Ayuntamiento en los rubros descritos, nos lleva a pensar que la gestión de un gobierno local debe entenderse en términos de parcialidad: los problemas se atacan con medidas concretas y sucesivas (que son ampliamente difundidas en la lógica de la liberación *sólo* de la información que beneficie a la administración) pero que no pueden sino atenuar la gravedad de los problemas en la medida en que no se atienden cambios estructurales. El caso de Orizaba puede ser, ciertamente, calificado como exitoso si se compara con los trienios anteriores. En efecto: si el trienio tuvo mejoras en los servicios se debió a la presencia de políticos interesados en demostrar que el haber votado por el PAN no era un error. Si no se corrigen las condiciones mismas de funcionamiento de ese ayuntamiento, puede ser que la grata experiencia no se repita en otros trienios.

La tan esperada participación ciudadana, considerada como complemento que se daría naturalmente ante una buena administración, no se da de manera automática, sino mediada por la cultura política y la historia de participación en la ciudad.

Para alguien que quisiera medir en porcentajes el éxito de la administración, el cumplimiento de objetivos pudiera ser un parámetro medianamente adecuado. Los departamentos exitosos cumplen entre el 60 y el 70% de lo programado en el PMD. Sin embargo esto no habla necesariamente de calidad en el servicio, pues muchos de los objetivos no cumplidos son los más importantes.

## **Conclusiones.**

### **Sobre la factibilidad de un proyecto de gobierno.**

#### **A. Sobre el proyecto de gobierno del PAN en Orizaba.**

Cuando se habla de la *factibilidad* de un proyecto de gobierno deberían considerarse las condiciones que son necesarias para realizar efectivamente las ofertas partidistas de campaña. No sólo se deben contemplar los resultados fácticos de una administración local, sino también las condiciones estructurales de la administración. Por estas últimas entendemos el modo en que las relaciones hacia dentro del Ayuntamiento son normadas y reglamentadas de modo formal. Sobre este entramado de relaciones burocráticas se dan las relaciones informales entre funcionarios. Es en esta última área donde se puede encontrar el *estilo* de gobernar. El estilo de gobernar es determinante en el caso de la administración panista estudiada, puesto que ante la falta de una modificación profunda en las relaciones entre miembros del Cabildo (comparado con otros trienios), éste desarrolló un esfuerzo importante de adaptación a las nuevas realidades de la ciudad: la ciudadanía había votado contra una manera de gestión que no permitía el avance sensible en la calidad de los servicios públicos y la administración del municipio.

En el trienio 1995 - 1997, a pesar de todas las limitaciones descritas, se dio un proyecto de gobierno. Tal proyecto, según se estableció en el primer capítulo, consiste en las orientaciones y jerarquizaciones comunes que existen entre las ofertas partidistas y los actos de gobierno. O lo que es lo mismo, el establecimiento de políticas en concordancia con puntos de la plataforma. Esto es lo más que se puede decir de esta administración, dada la naturaleza tan general y desproporcionada de los objetivos establecidos en la campaña. Ningún gobierno local, en tan solo tres años, podría devolver la vivencia de la identidad ciudadana a más de cien mil habitantes (punto uno) y reactivar la economía de una ciudad que depende de mucho más que la inversión municipal para generar riqueza (punto cuatro). Los demás puntos son cumplidos parcialmente. Y por esto queremos decir

que se planea, reglamenta y dedican recursos para tener cabildos semanales y abiertos (punto 2), favorecer empleos (a niveles modestos) de personas de más de cuarenta años (punto 4), proyectar a Orizaba Turísticamente (punto 5), mejorar la obra pública y la prestación de los servicios urbanos (punto 6), mejorar en las condiciones de la Policía municipal (punto 7), combatir la drogadicción y el alcoholismo, favorecer la privatización de mercados y optimizar los recursos de la ciudad (siguientes puntos, todos de la *Plataforma Política y Económica del Dr. Tomás Trueba*). El problema es el modo en que se expresan tales objetivos. Al ser tan universales, ningún gobierno podría cumplir ninguna oferta *sino de manera parcial*. En ese cumplimiento parcial y limitado es donde se encontraron avances en la administración de Orizaba. Y donde se pueden encontrar avances en *cualquier* administración. Al final parece que la cuestión del buen gobierno local es una que implica diferencias de grado y no grandes diferencias cualitativas (exceptuando, claro, los casos extremos de ineficacia y corrupción). A pesar de todas las limitantes en el caso de Orizaba, se pueden reconocer distintos estilos de gobierno entre la gestión panista y las anteriores. Tales diferencias se dan generalmente en la mejoría de políticas establecidas con anterioridad al PAN (con la excepción de las innovaciones en programas menores, participación ciudadana y administración del ayuntamiento).

Así, la plataforma del PAN no puede ser referente absoluto para la evaluación del desempeño de este Ayuntamiento. En efecto, el listado de los 10 puntos (dada su naturaleza meramente indicativa) no puede sin más identificarse con el *bien común* de la ciudad (tan mencionado en el corpus doctrinal panista sobre el gobierno local). Esto es doblemente relevante si se considera el modo en que se elaboró dicha plataforma y su carácter general, fruto de que la delegación municipal siguió el modelo propuesto a nivel nacional por ese partido.

Los patrones de concordancia existentes entre las ofertas electorales y las políticas públicas se establecieron en torno a un nuevo estilo de gobierno. Lejos de modificar significativamente la estructura del funcionamiento del Cabildo, los resultados de la administración panista dependieron en gran medida de la buena voluntad y disposición de los miembros concretos del Ayuntamiento. Especialmente en este caso, sólo se puede establecer la existencia de un proyecto de gobierno *a posteriori*, dadas las condiciones de funcionamiento de esta administración. De este modo se cumplen las expectativas de

un modelo racional sólo parcialmente y en función de otros elementos además de los considerados (plataforma, plan municipal de desarrollo y obras del gobierno). Lo que es racional (suponiendo una cultura política como la mexicana y en el contexto de la transición democrática) es esperar que un primer gobierno opositor aumentará la calidad de la gestión, *no así que lo hará a través de una planificación que refleje el discurso político y la implementación de todo lo planeado*. En este orden de ideas, la racionalidad del votante de Orizaba radica no en haber escogido a un partido político con objetos discursivos muy similares a los del PRI, sino en haber votado por los elementos de verosimilitud (externos al discurso) que le proporcionó el Dr. Trueba a la campaña de Acción Nacional. La mejora de la ciudad se entendió ligada a la personalidad del candidato.

Sin embargo, aunque se puede afirmar la existencia de un proyecto de gobierno para la ciudad de Orizaba en ese trienio (i.e. concordancia entre los objetos discursivos y lo realizado), no se puede comprobar que existiese un verdadero *proyecto de ciudad* para Orizaba<sup>1</sup>. Compartimos el sentir de Martín Ortiz sobre la falta de algún proyecto a largo plazo en la ciudad de Orizaba:

No es fácil definir los proyectos reales que tanto el PRI como el PAN ofrecen a la ciudad. No existe una visión urbana verdaderamente diferenciada. La lucha por el poder se convierte en una secuela de recriminaciones ideológicas e históricas o en una confrontación de prestigios individuales que poco explican la forma en que se pretende gobernar al municipio<sup>2</sup>.

Las ofertas partidistas del PAN en Orizaba se refieren a cuestiones que deberían ser parte de la vida de la ciudad, independientemente del partido en el gobierno. El cumplimiento de la ley, la honradez, la prestación eficiente de los servicios públicos y la

---

<sup>1</sup>Un proyecto de ciudad supondría la explicitación de los elementos que conforman la nueva imagen objetivo para Orizaba. Sin embargo, esta nunca es claramente enunciada. La imagen presentada en los documentos analizados es un conjunto de deseos de mejora, con cierto énfasis en los servicios y la creación de empleos. El hecho de que los funcionarios detectaran serias limitaciones a la socialización de tal imagen es muestra de que no existía algún proyecto global, que trascendiera los límites temporales de la administración panista.

<sup>2</sup>Ortiz, M. (1991). *¿Quién gobierna en León?* en **Dos ensayos sobre política en Guanajuato**, UIA, Plantel León, México; citado en Valencia, G. (1996:124).

participación ciudadana no deberían ser ofertados electoralmente, en el sentido de que son parte de condiciones administrativas y de cultura política indispensables para el buen funcionamiento de la ciudad (en cualquier trienio). Esto habla de las condiciones bajo las cuales gobernaron las anteriores administraciones: la verosimilitud de la oferta panista (del cumplimiento de la ley) indica que en los gobiernos anteriores también se prometían mejoras e introducción de servicios sin su cumplimiento. Sin embargo, como se ha visto, durante las dos últimas administraciones priístas se avanzó consistentemente en la introducción de agua potable, alumbrado y drenaje. El crónico incumplimiento de algunas de las expectativas ciudadanas se debe mas bien a las modestas capacidades del municipio y a la insuficiencia de tres años para resolver seriamente cualquier problema ciudadano.

Un proyecto de gobierno debería establecerse sobre asuntos que fueran contingentes para la vida de la ciudad y al mismo tiempo optimizaran los beneficios ya recibidos en anteriores administraciones. Una ciudad debe tener agua potable, alumbrado y pavimentación siempre. Para que eso se logre a largo plazo, no se puede prescindir de las modificaciones estructurales en el ejercicio de la administración. En el caso de Orizaba, la falla en la aplicación de la Ley Orgánica del Municipio en el funcionamiento del cabildo y la ambigüedad de lo planeado obran en contra de la concreción de las políticas públicas. Ciertamente el realizar buenos planes de desarrollo y llevarlos a la práctica no asegura la mejora en la calidad de vida de los habitantes de un municipio. *El tener un proyecto de gobierno no es indicador sin más de que se trabaja sistemáticamente para lograr el bien de la ciudad.* Sin embargo es una condición necesaria: sólo dentro de una administración que sea responsable y coherente se pueden dar las condiciones para la mejoría de la ciudad.

No obstante, se puede hablar de patrones de coincidencia entre lo ofertado y lo planeado y realizado. Se definieron políticas públicas que avanzaron en la resolución de algunas de las demandas ciudadanas imperantes en el momento. Es ahí donde se puede encontrar el *quid* del proyecto de gobierno realizado.

Por último, no se puede dejar de señalar la discontinuidad e incoherencia que también existe entre el discurso político y las obras públicas en algunas áreas. Esta discontinuidad cuestiona la oportunidad del modelo de la decisión racional. Si las

incoherencias entre los elementos del modelo son atemperadas, esto es gracias al particular estilo de gobierno implementado por el Ayuntamiento de Orizaba. Sin embargo, no podemos afirmar esto sino solo de manera indirecta. El presente estudio tiene como una de sus principales limitaciones el no haber medido directamente la percepción del ciudadano sobre las políticas implementadas. Las posiciones de la ciudadanía sólo se conocen de modo indirecto (actores representativos y documentos oficiales). Así, la crítica de que este trabajo se centra en un análisis "desde el gobierno" es válida.

## **B. Sobre las hipótesis.**

Efectivamente existe un hilo conductor argumentativo entre el discurso y las políticas en esa administración. Se trabajó sobre lo que se consideraba más importante para mejorar la vida de la ciudad y resolver las demandas ciudadanas. Esta también es una línea recurrente del discurso de los ex funcionarios. Luego, el PAN logró tener una administración optimizadora de sus apoyos políticos<sup>3</sup>.

La plataforma influyó ciertamente en la elaboración del PMD<sup>4</sup>. Sin embargo, ambos documentos (el plan y la plataforma) son ambiguos y generales. Esas condiciones podrían ser racionales en función de que impondrían menos condicionamientos al ejercicio gubernamental. Así, v.g. si se ofertó "combatir la drogadicción y el alcoholismo" y se implementó un programa de concienciación en las escuelas sobre las adicciones, bien se podría argumentar que se están cumpliendo las promesas de campaña. La naturaleza de ambos escritos no permite una medición cuantitativa del cumplimiento de los objetivos salvo en contadas excepciones. Los documentos mencionados tienen más bien una importancia discursiva: sirven para legitimar las acciones del Ayuntamiento. Tanto el PMD como la plataforma tienen una utilidad limitada para la toma de decisiones reales.

El discurso político de Acción Nacional para la ciudad carece de propuestas

---

<sup>3</sup>Aunque por otro lado, si efectivamente pretendía seriamente el Ayuntamiento, no podría haberse comportado de otra manera. Cumplir lo ofertado, además, siempre es posible ante objetivos tan generales. Lo interesante ( y diferenciante ) en el Ayuntamiento panista de Orizaba es el estilo de gobierno en primer lugar y la coincidencia del carácter opositor y novedoso de la gestión y la participación ciudadana.

<sup>4</sup> Por *influencia* entendemos que el PMD trató la mayoría de los objetos discursivos

estratégicas bien definidas. Ciertamente es abundante en definiciones conceptuales y contenidos temáticos relacionados con las necesidades de la ciudad. Todos los actores relevantes de las elecciones de 1994 saben qué es necesario hacer, pero ninguno establece cómo. Esto no debería ser tratado como un defecto de la producción del discurso solamente, sino también como una característica propia del sistema político mexicano.

El PMD no es rector, en el sentido establecido en el primer capítulo. Entre otras cosas porque presenta defectos importantes en su elaboración y porque tuvo un carácter oficioso más que oficial. Los funcionarios oponían conceptualmente la búsqueda de consensos de la planeación democrática a la realización de obra pública (i.e. la planeación llegó a ser considerada una pérdida de tiempo). El PMD no asegura la continuidad y sistematicidad de la implementación de las decisiones de gobierno. Así, cumple con los requisitos de posibilitar la convergencia de diferentes actividades, presenta objetivos e introduce mayor racionalidad en las decisiones del Ayuntamiento. Pero se trata de una planeación incompleta.

El PMD resultó muy útil en la creación de un nuevo ambiente y estilo de trabajo. Éste posibilitó la mejora real en la administración y la prestación de servicios públicos. Los objetivos del PMD no rigieron la *totalidad* de la acción del cabildo por las limitaciones ya dichas (i.e. la planeación defectuosa no es paso necesario para hacer intermediación entre las ofertas partidistas y las acciones de gobierno realizadas. Además se realizaron obras no descritas en el PMD). No obstante esto, se cumplieron muchos de los objetivos asentados en el Plan. Luego, aunque no hubo un control exacto de objetivos y acciones, el PMD ciertamente *orientó algunas de las acciones del cabildo*.

De este modo, la oferta de honradez se cumplió de facto, con las limitaciones estructurales mencionadas. Se mejoró sensiblemente en el funcionamiento del Ayuntamiento, especialmente en la recaudación de impuestos y en el aumento del intercambio de información entre gobierno y gobernados. Se crearon empleos y se mejoró en la prestación de servicios urbanos (incluyendo a los de Alumbrado y seguridad pública, que no se tratan en el PMD). Las líneas de optimización del trienio son entonces: a) la mejora sistemática de la administración, b) el aumento de la participación

---

presentados en campaña.

ciudadana, c) el sustantivo incremento de la obra pública, d) la reglamentación, y e) la publicación de tales resultados.

Las obras importantes (en creación de empleos o en recursos) propuestas en campaña no se lograron. La reubicación de la totalidad de los vendedores ambulantes se realizó sólo dentro de muy modestos límites. Ni la construcción de nuevos mercados o de una salida propia a la autopista México-Veracruz se pudieron efectuar de manera total. La central camionera ni siquiera se planea. Esto nos lleva a pensar que nuestro modelo de *proyecto de gobierno* no contempló explícitamente variables que son relevantes para entender el resultado final de la administración panista de Orizaba: a) el gobierno estatal, b) las participaciones federales, c) la experiencia política de los integrantes del cabildo y d) la experiencia técnica son importantes, como posibilitadores del proyecto. En efecto, cualquier planeación sería presupone el apoyo del gobierno estatal y la existencia de participaciones federales. También que los miembros del cabildo tienen la capacidad para llevar a cabo lo planeado con eficiencia. En el caso de Orizaba, la justificación discursiva de los ex funcionarios sobre las fallas del trienio recurre a los defectos de estos elementos exógenos al municipio y a la estructura del Ayuntamiento. Sin embargo, esto solo se puede decir verdaderamente de los recursos provenientes del estado. Los escollos vividos cuando se trató de cambiar el modo de funcionamiento del Cabildo nos hablan de que la administración panista se enfrentó a problemas de inexperiencia política y falta de conocimientos técnicos. Estos son elementos endógenos al funcionamiento del gobierno local, y no existen pruebas de que el PAN los tuviera en cuenta al proponer su plataforma o planear.

Orizaba comparte con otros municipios por primera vez panistas, las expectativas de cambio de la ciudadanía. Estas expectativas giran en torno a la personalidad del presidente municipal, no alrededor de estructuras partidistas. Esto ha llevado a decir a Mario Bassols que no se puede hablar realmente de "un partido que se hace gobierno" (Bassols, M. 1996:76).

La punta de lanza de la modernización municipal panista es la eficientización administrativa. En eso radica el estilo de gobierno ya mencionado: se parte de creer que las finanzas saneadas del ayuntamiento aseguran la mejoría administrativa, y por ende, la prestación de servicios públicos (véanse los casos descritos por Bassols M., 1996;

Valencia G., 1996 y Padilla, H.,1996). En el caso de Orizaba, el principal defecto ( y potencialmente una virtud importante) es el haber hecho depender la administración de la buena voluntad política y participación de los miembros del cabildo. Los cambios que pudieron hacerse en el *modus operandi* encontraron aquí una fuerte resistencia, según se ha visto.

El proyecto de gobierno panista puede ser catalogado como racional porque posibilitó la optimización del apoyo político para el partido (que volvió a ganar en las elecciones de 1997)<sup>5</sup>. No solo se trabajó en líneas propuestas por la plataforma (presentándose como un partido *confiable*) sino que se mejoró en áreas que son señaladas por varios autores como necesarias<sup>6</sup>. Sin embargo, uno no puede dejar de percibir una desproporción importante entre los objetivos propuestos y los recursos con los que se cuentan. Esto, lejos de manifestar irracionalidad sin más, debería ser considerado parte importante de la cultura política de nuestras ciudades. Cualquier evaluación acerca de la racionalidad del actuar político en nuestras ciudades debe tener esto en cuenta.

En consecuencia, nuestras hipótesis se cumplen solo parcialmente. Esto es de esperar si se recuerda que la *decisión racional* sólo puede hacer análisis cercanos a la realidad si se le considera dentro del contexto político. La validez del modelo, de nuevo, está en un punto intermedio entre la necesidad de establecer reglas generales, útiles en toda circunstancia, y la de describir adecuadamente todo aquello que hace que un fenómeno local sea particular.

---

<sup>5</sup> Sin embargo, estamos conscientes de que el apoyo político no es solamente fruto del buen desempeño gubernamental, sino también de a) la reorganización del PAN, b) el mayor descontento por la crisis de 1995, c) las luchas internas del PRI y d) una mayor presencia del PAN en el estado.

<sup>6</sup>Véase, v.g. García, R. (1996:32 et seq.). Este autor señala a la modernización municipal integral como necesaria para mejorar en la prestación de servicios. Así, la actualización de las bases de operación administrativa, la capacitación en áreas básicas de funcionamiento, la descentralización (se señala a León Gto. durante la gestión de Medina Plascencia como ejemplo) y la integración de una visión del municipio, serían parte indispensable de tal modernización. La participación ciudadana activa también es requerimiento. En estas líneas el Ayuntamiento de Orizaba realizó avances importantes. No lo hizo así en áreas de participación privada en la prestación de servicios y procesos de endeudamiento.

## ANEXOS

### Anexo 1.

#### Variables e indicadores seleccionados para la elaboración de este trabajo.

Según lo dicho en el capítulo I, en el discurso político se pueden encontrar 2 dimensiones principales en él: una que tiene que ver con el hecho de que primero que nada es discurso, i.e., expresión de una argumentación, y otra que tiene que ver con su carácter político. Así, la primera dimensión comprende los elementos lógicos/comunicativos que son comunes a todo pensamiento expresado. La segunda se divide en tres: el Discurso político es (a) argumentativo - quiere convencer al indeciso, y reafirmar al leal -, (b) propone estrategias como realizables y (c) el discurso político electoral es un acto público. Las variables involucradas, así como los posibles indicadores, se señalan en el siguiente cuadro:

#### El discurso político.

¡Error! Marcador no definido. Dimensiones del concepto de Discurso Político	Variables involucradas en las dimensiones del concepto (concepto operacionalizado)	Indicadores de las variables
Lógicas/de comunicación	<b>1.Coherencia interna.</b> <b>2.Elementos de producción y recepción del discurso.</b>	<b>1.Estructura (orden) del discurso.</b> <b>2. Identificar - en el texto - al productor, al destinatario, al ayudante del productor del discurso y al opositor.</b>

<b>¡Error! Marcador no definido.</b> Dimensiones del concepto de Discurso Político	Variables involucradas en las dimensiones del concepto (concepto operacionalizado)	Indicadores de las variables
Argumentativas (convencer al indeciso, confirmar al leal)	<b>1. Contenidos temáticos y axiológicos.</b> <b>2. Elementos retóricos.</b>	<b>1. Conceptos, definiciones, prioridades, jerarquizaciones, enunciaciones de valores, advertencias y posturas partidistas sobre tópicos relevantes.</b> <b>2. Falacias y recursos propios de la voluntad de convencer<sup>1</sup>.</b>
Estratégicas	<b>Capacidad del discurso para proponer soluciones a los problemas del municipio.</b>	<b>Programas y propuestas concretas para problemas del municipio.</b>
De producción de un acto público	<b>1. Contextos de la producción y de la posible recepción.</b>  <b>2. Contextos diferenciados: El país y la región de Orizaba.</b>	<b>1. Cómo, cuando, dónde, por qué se produce el discurso político electoral.</b> <b>2. Patrones diferentes o similares del discurso municipal o nacional (incluye el análisis periodístico realizado durante el proceso</b>

<sup>1</sup>Se está pensando en argumentaciones que, pareciendo verdaderas o no, buscan reforzar la identificación con el partido político involucrado. V.g. *argumenta ad hominem, ad verecundiam, ad baculum, ad populum, ad misericordiam* y otros, según la clasificación aristotélica, y otras más modernas. Sin embargo, no se crea que las falacias son las únicas maneras que se usan para producir verosimilitud. Ésta es producto de la identificación ideológica entre el emisor y el receptor, y de otras condiciones tales como la no-contradicción y la sensatez de las propuestas (adecuación entre medios y fines): "La retórica clásica suele situar aquí el fenómeno de la persuasión, pero desde nuestro punto de vista la persuasión no puede ser considerada como resultado de una misteriosa fuerza psicológica del discurso, o alguna especie de carisma, sino resultado del efecto de reconocimiento ideológico que produce en el receptor la sensación de verosimilitud. En el discurso, la dimensión ideológica está vinculada a la dimensión persuasiva, y ésta a su vez adquiere un valor político". Warat, L.A. (1979). *Mitos e teorías na interpretação da lei*. ed. Sintese, Porto Alegre, p. 116; citado en Giménez, 1989:164.

		<b>electoral).</b>
--	--	--------------------

Fuente: esquema propio en base a Giménez, 1989:148; Poloniato, 1987; Villoro, 1985; y Foucault, 1983,

En lo que respecta a las variables e indicadores de las políticas públicas, se pueden señalar las siguientes:

### Las Políticas públicas.

<b>¡Error! Marcador no definido.</b> Dimensiones del concepto de Políticas públicas	Variables involucradas en las dimensiones del concepto (concepto operacionalizado)	Indicadores de las variables
Orientadora (rectora del gobernar)	<b>1. Juicios de valor. 2. Jerarquizaciones.</b>	<b>Conceptos, definiciones, prioridades, jerarquizaciones, enunciaciones de valores, advertencias y posturas oficiales.</b>
Especificidad	<b>Áreas administrativas sobre las cuales se aplican los juicios de valor.</b>	<b>1. Organigrama del municipio de Orizaba. 2. Organización y funcionamiento del Ayuntamiento. 3. División administrativa.</b>

Fuente: elaboración propia en base a Massiah, 1993.

La planificación, por su parte, involucra las siguientes variables:

## La Planificación.

<p><b>¡Error! Marcador no definido.</b> Dimensiones del concepto de Planificación.</p>	<p>Variables involucradas en las dimensiones del concepto (concepto operacionalizado)</p>	<p>Indicadores de las variables</p>
<p>Convergencia de actividades económicas</p>	<p><b>Actos explícitos del ejercicio del poder que buscan favorecer las condiciones de acumulación de capital.</b></p>	<p><b>Decisiones, acuerdos, definiciones y posturas oficiales que directa o indirectamente 1) fomenten la inversión o buena imagen del municipio, 2) o busquen aumentar los ingresos locales 3) o las participaciones federales o estatales<sup>2</sup>.</b></p>
<p>Presentación de objetivos</p>	<p><b>1. Imágenes objetivo. 2. Objetivos, fines y metas propuestas.</b></p>	<p><b>1. Definiciones, conceptos, posiciones y jerarquizaciones que describen la imagen objetivo de Orizaba. 2. Metas concretas del plan municipal de desarrollo.</b></p>
<p>Sistematicidad y continuidad</p>	<p><b>1. Recursos institucionales (organizativos, humanos, económicos) que buscan asegurar la continuidad de las Políticas públicas en el trienio. 2. Recursos que buscan crear e incrementar</b></p>	<p><b>1. Acciones del Comité de planeación. 2. Estructura y funcionamiento del cabildo. 3. Breve evaluación sobre la eficacia y eficiencia del Cabildo Orizabeño. 4. Problemáticas</b></p>

<sup>2</sup>Suponemos, más bien, posibilidades muy limitadas del gobierno local para ejercer influencia decisiva sobre la economía. En la práctica se trata de decisiones en el área de recaudación local y de optimización de uso de recursos.

	<b>sistematización.</b>	<b>recurrentes.</b>
<b>¡Error! Marcador no definido.</b> Dimensiones del concepto de Planificación.	Variables involucradas en las dimensiones del concepto (concepto operacionalizado)	Indicadores de las variables
Racionalidad	<b>Criterios por los que se ordenan los medios disponibles hacia las metas propuestas.</b>	<b>Presupuestos bajo los que funciona el Ayuntamiento (cognitivos, legales, culturales, etc).</b>

Fuente: elaboración propia en base a Ortega, 1982 y 1984.

De esta manera, la factibilidad del *proyecto de gobierno* se establece por el nexo existente entre las distintas dimensiones de los conceptos usados. Se somborean las áreas en las cuales se puede esperar razonablemente patrones de concordancia

### **Dimensiones en las cuales se esperaría encontrar patrones de concordancia en un gobierno racional.**

<b>¡Error! Marcador no definido.</b> Discurso político electoral	Políticas públicas	Planificación
Lógicas de comunicación		Convergencia de actividades
<b>Argumentativas</b>		<b>Presentación de objetivos</b>
<b>Estratégicas</b>	<b>Orientaciones rectoras</b>	<b>Sistematicidad y continuidad</b>
De producción de un acto público	Especificidad	Racionalidad

Fuente: elaboración propia.

## Anexo 2.

Actores relevantes en la producción de discurso en las elecciones, con las variables e indicadores involucradas.

¡Error! Marcador no definido. Actor	Variables	Indicadores
Partido incumbente (PRI)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Saber cómo se comportarán los votantes.</li> <li>2. Saber cómo se comportará el PAN.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Declaraciones de funcionarios y candidatos sobre el sentido del voto.</li> <li>2. Declaraciones de funcionarios y candidatos que hablen de la conveniencia de que el PRI gane y descalificando a la oposición.</li> </ol>
Votantes	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Beneficios recibidos del gobierno saliente.</li> <li>2. Propuestas del PAN (qué saben los votantes acerca de lo propuesto por acción nacional).</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Declaraciones de personajes relevantes de la comunidad sobre lo que es necesario en Orizaba.</li> <li>2. Evaluación de los candidatos panistas sobre el impacto de su plataforma.</li> </ol>
Partido acción nacional	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Utilidad obtenida por los ciudadanos de los gobiernos del PRI.</li> <li>2. Acciones del Ayuntamiento saliente</li> </ol>	Análisis del Discurso Político electoral del PAN en todas sus dimensiones.

Fuente. Cuadro realizado en base a Downs, 1957:72.

**Anexo 3.**

**Plataforma política del candidato del Partido Acción Nacional para las elecciones municipales del 13 de noviembre de 1994 en Orizaba, Veracruz.**

**MUNICIPIO DE ORIZABA TRIENIO 95-97  
PLATAFORMA POLITICA Y ECONOMICA DEL  
Dr. TOMAS TRUEBA GRACIAN  
PARTIDO ACCION NACIONAL**

1. Un gobierno honrado y que dé conciencia de nuestra propia identidad.
2. Gobernando con el pueblo, por el pueblo y para el pueblo, coordinando las inquietudes, cabildos abiertos y reporte de cuentas mensuales.
3. Muy importante, promover la cultura, educación y recreación, todo a favor de los jóvenes y niños, apoyo directo a los ancianos y procurando atención a jubilados y pensionados.
4. Reactivar la economía, favorecer empleos incluso a mayores de 40 años motivando [a] empresarios de otros estados y de Orizaba a crear fuentes de trabajo.
5. Proyectar [a] Orizaba turísticamente, trabajando con todos los sectores en especial con el de turismo y las Universidades. Promover Orizaba como una ciudad sin conflictos y con obreros disciplinados.
6. Crear las condiciones necesarias para mejorar la obra pública, siempre de la mano [de]

un compromiso social y trabajando por los más necesitados en alumbrado, pavimentación, agua, banquetas.

7. Seguridad con una policía más digna, más preparada, con mejores salarios, prestaciones, equipos, uniformes y más patrullas.

8. Combatir el alcoholismo y la drogadicción, con trabajos conjuntos de educación y controlando el funcionamiento y no nuevas aperturas de antros de vicio.

9. Favorecer privatización de mercados, nuevos mercados para ambulantes, una central camionera, cuidar la vialidad de la ciudad.

10. Usar y sacar provecho a todo lo que tiene Orizaba sobre la base de la participación ciudadana.

**Sabemos que se han hecho promesas de este tipo durante muchos años y ahora algo similar vuelven a ofrecer, pero la realidad es que nunca se ha cumplido. El sistema tuvo su oportunidad y la perdió. Ahora es tiempo de CAMBIAR y ACCION NACIONAL lo está haciendo. ORIZABA, DESPIERTA Y RECUERDA...**

**¡CAMBIAR PARA MEJORAR!**

**Anexo 4.**

**Anexo a la plataforma política del candidato del Partido Acción Nacional para las elecciones municipales del 13 de noviembre de 1994 en Orizaba, Veracruz.**

**¿POR QUE TOMAS TRUEBA GRACIAN?****PORQUE VAMOS:**

- A gobernar con honradez para todos y es orizabeño.
- A cambiar Orizaba, con el único compromiso de trabajar.
- A aprovechar la riqueza de Orizaba y la capacidad de los orizabeños.
- A crear las condiciones para aumentar la inversión y trabajar el desempleo.
- A generar las oportunidades para los más necesitados.
- A urbanizar y embellecer Orizaba (agua, luz, pavimentos, limpia, etc.).
- A proyectar Orizaba en el ámbito nacional, fomentando el turismo.
- A dar seguridad con una policía digna.
- A darle un buen futuro a los jóvenes.
- A fomentar el bienestar de la mujer, que es clave del progreso y la unión.

**CAMBIAR PARA MEJORAR...**

## Anexo 5.

### Cuadro de insumo producto del Plan Municipal de Desarrollo, 1995- 1997.

<b>¡Error! Marcador no definido.</b> Entradas	Salidas
La situación política, económica y social, nacional y regional.	<b>Los Planes operativos Anuales (POA).</b>
La filosofía de la misión municipal.	<b>Cumplimiento de la misión municipal.</b>
Información. La población pide un cambio.	<b>El pueblo está satisfecho y cree en el ayuntamiento.</b>
El Plan Nacional de Desarrollo.	<b>La ciudadanía participa responsablemente.</b>
El Plan Estatal de Desarrollo.	<b>El Cambio de conductas en los servidores públicos.</b>
Las actitudes de los servidores públicos.	<b>Informe anual del presidente (municipal).</b>

Fuente: PMD, p.7.

## Bibliografía.

Aguilar, A.G. (1987). *Planificación urbana. Hacia un enfoque de economía política*, en **Revista interamericana de planificación**, vol. XXI, nos. 83-84; Sep.-Dic. México.

Aguilar, L. (1982). *Política y racionalidad administrativa*. INAP. Estudios, serie V: teoría de la administración pública. INAP, México.

Alvarez, M.E. (1989). *El PAN al rescate del municipio*, en **Estudios políticos**, vol. 8, NUM. 3, julio- septiembre.

Aristóteles (1982). *Ética Nicomaquea*. Porrúa, México.

Ayuntamiento de Orizaba (1995). *Bando de Policía y Buen Gobierno*, Orizaba.

Ayuntamiento de Orizaba (1995). *Plan Municipal de Desarrollo*. Orizaba.

Ayuntamiento de Orizaba (1995). *Primer informe de gobierno*. Orizaba.

Ayuntamiento de Orizaba (1995). *Reglamento de agua y saneamiento para el municipio de Orizaba, Ver.*; Orizaba.

Ayuntamiento de Orizaba (1995). *Reglamento para el funcionamiento de establecimientos comerciales en el municipio de Orizaba, Veracruz*. Orizaba.

Ayuntamiento de Orizaba (1995). *Reglamento para el funcionamiento del comercio en general en el municipio de Orizaba, Veracruz*. Orizaba.

Ayuntamiento de Orizaba (1996). *Segundo informe de gobierno*, Orizaba.

Ayuntamiento de Orizaba (1997). *Reglamento para jefes de manzana en el municipio de Orizaba, Veracruz*. Orizaba.

Ayuntamiento de Orizaba (1997). *Tercer informe de gobierno*, Orizaba.

Bassols, A. (1979). *México. Formación de regiones económicas, influencias, factores y sistemas*. UNAM, México.

Bassols, M. (1996). *Para entender a Saltillo; la gestión panista de Rosendo Villarreal (1991-1993)*, en Ziccardi A. (coord.). **La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas**. Miguel Angel Porrúa, IIS UNAM. México.

Batley, R. (1996). *Manejo de ciudades en crecimiento, servicios públicos y privados*, en programa de gestión urbana, **Privatización y responsabilidad social**, serie gestión

urbana NUM. 5, PNUD, Banco mundial. Quito.

Carbó, T. (1984). *Discurso Político: lectura y análisis*. Cuadernos de la casa chata, 105. CIESAS, México.

Castells, M. y J.Borja (1997). *Local y global*. Taurus. Madrid.

Centro de servicios municipales " Heriberto Jara" (1995). *El municipio y sus retos en la transición democrática. Memoria del seminario internacional*. CESEM. México.

Chávez, A. (1996). *Hacia la hegemonía del discurso democrático en México. El caso de los partidos políticos PAN, PRD y PRI, 1989- 1995*. Tesis de maestría. Instituto Mora.

Clichevsky, N. et al. (1990). *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*, Instituto Internacional de medio Ambiente y Desarrollo; Grupo editor latinoamericano, Buenos aires.

Coraggio, J.L. (1991). *Consideraciones sobre la planificación urbana posible en los noventa*. Ponencia presentada al encuentro **Ciudades, gobiernos locales y políticas urbanas**, Quito.

Crespo, J. A. (1989). *Racionalidad política de la democracia*, en **Estudios: Filosofía, historia, letras**. Número 17, verano. Instituto Tecnológico Autónomo de México. México.

Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. Harper Collins publishers. Nueva York.

Downs, A. (1967). *Inside bureaucracy*. Little, Brown and Co. Boston.

Druténit, S. (1997). *La memoria de los políticos: sobre la pérdida y recuperación de su estelaridad*, en G. de Garay (coord.), **Cuéntame tu vida. Historia oral: historias de vida**, Instituto Mora/Conacyt, México.

Elster, J. (1986). *Introduction*, en Jon Elster (ed.). **Rational choice**. New York University press, New York.

Elster, J.(1989). *Ulises y las sirenas. Estudios sobre racionalidad e irracionalidad*. FCE. México.

*Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-americana*, Espasa - Calpe (1991). Tomo XLVII, Barcelona.

Espinoza, V.A.(1998). *Alternancia política y gestión pública. El Partido Acción Nacional en el gobierno de Baja California*. El colegio de la frontera norte. México.

Ferejohn, J. (1991). *Racionalidad e interpretación: elecciones parlamentarias en*

*Inglaterra en la primera época de los Estuardo*, en **Foro Internacional**, el colegio de México. Vol. XXI, num. 124, abril - junio, México.

Foucault, M.(1983). *El orden del discurso*. Tusquets Editores, 2a ed., México.

Friedman, J. (1996). *Introduction: economic approaches to politics*, en Friedman, J. (ed.). **The rational choice controversy. Economic models of politics reconsidered**. Yale university press. New Haven y Londres.

Friedmann, J. (1987). *Planning in the public domain. From knowledge to action*. Princeton university press, New Jersey.

Friedmann, J. (1988). *Life, space and economic space. Essays in third world planning*. Transaction books, New Bruswick y Oxford.

Friedmann, J.(1998). *El bien común: evaluando las ciudades*, en **Revista interamericana de planificación**, vol. XXX, Nos. 117 - 118. Enero, Junio; Cuenca, Ecuador.

Fuentes, A. (1997). *Posibilidades y límites para el cambio*. PAN. Plaza y Valdés editores. México.

García, R. (1995). *Los servicios municipales en México: diagnósticos y perspectivas en La revista del Colegio. Ciencia política y administración pública*. Año III, Num. 5 segundo semestre.

Geddes, B. (1995). *Uses and limitations of rational choice*, en Smith, P. (ed.). **Latin America in perspective. New approaches to methods and analysis**. Westview press, Boulder, San Francisco y Oxford.

Giglia, A. (1997). *Apuntes sobre la verdad y la reconstrucción de los eventos en los relatos orales*, en G. de Garay (coord.), **Cuéntame tu vida. Historia oral: historias de vida**, Instituto Mora/Conacyt, México.

Giménez, G.(1989). *Poder estado y discurso. Perspectivas sociológicas y semiológicas del discurso político-jurídico*. Instituto de Investigaciones. UNAM, México.

Gutiérrez, F. (1996). *Implementación de políticas públicas*, en [www.condor.dgsca.unam.mx](http://www.condor.dgsca.unam.mx)

Green, P. e I. Shapiro (1994). *Pathologies of rational choice theory: a critique of applications in political science*. Yale university press. New Haven y Londres.

Guillén, T. (1996). *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*. M.A. Porrúa, El Colegio de la frontera norte, México.

Harsanyi, J. (1986). *Advances in understanding rational behavior*, en Jon Elster (ed.). **Rational choice**. New York University press, New York.

Hirschman, A. (1977). *Salida, voz y lealtad*. FCE, México.

Homero (1916). *La Odisea*. s.e. Madrid.

Instituto Federal Electoral (1994). *Plataformas electorales federales*. IFE, México . Tomo I.

INEGI (1990). *Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1976-1986*, INEGI, México.

INEGI (1991). *Veracruz. Resultados definitivos. Tabulados básicos. XI Censo general de población y vivienda, 1990*, INEGI, México. Tomo V.

INEGI (1993). *Anuario Estadístico del estado de Veracruz, edición 1993*; INEGI, gobierno del estado de Veracruz, México.

INEGI (1995). *Anuario estadístico del estado de Veracruz, edición 1995*; INEGI, gobierno del estado de Veracruz, México.

INEGI (1996a). *Resultados definitivos. Tabulados básicos. Veracruz. Censo de población y vivienda, 1995*. INEGI, México. Tomo III.

INEGI (1996b). *Orizaba. Estado de Veracruz. Cuaderno estadístico municipal. Edición 1995*, INEGI, México.

Iracheta, A. (1992). *Hacia una planificación urbana crítica*. UAEM. México.

Kaplan, M. (1989). *Sociedad, política y planificación en América Latina*, UNAM, México.

Lane, R.E. (1996). *What rational choice explains*, en Friedman, J. (ed.). **The rational choice controversy. Economic models of politics reconsidered**. Yale university press. New Haven y Londres.

*Ley Orgánica del Municipio del estado de Veracruz.-Llave*, (s.f). en [www.serpiente.dgsca.unam.mx/cesem/](http://www.serpiente.dgsca.unam.mx/cesem/)

Lynn, L.(1987). *The behavioral foundations of public policy-making*, en R. Hogarth y M.W. Reder (ed.), **Rational choice. The contrast between economics and psychology**. The University of Chicago press, Chicago and London.

Mabry, D. (1973). *Mexicos's Acción Nacional. A catholic alternative to revolution*. Syracuse university press. S.I.

Martínez, U. (1987). *Tipo ideal*, en UNESCO, **Diccionario de ciencias sociales**. Planeta. Madrid.

Massiah, G. (1993). *Ciudades en desarrollo: ensayo sobre políticas urbanas en el tercer mundo*. Siglo XXI, México.

Mizrahi Y. (1992). *The strenghts and weaknesses of the PAN in Chihuahua*. Documento de trabajo. Estudios políticos. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

Mizrahi Y. (1995). *Conciliation against confrontation: How does the Partido accion nacional rule in chihuahua?*. Documento de trabajo, CIDE, México.

Montaño, A.(1978). *Manual de administración municipal*, Trillas, México.

Morales, F. (s.f). *Manual de diagnóstico económico municipal*, en **Red de información Municipal (RIM-CESEM). Sistema de indicadores regionales**, [www.serpiente.dgsc.unam.mx/cesem/MANUALES/SIR/indicema](http://www.serpiente.dgsc.unam.mx/cesem/MANUALES/SIR/indicema)

Mueller, D. (1989). *Public choice II. A revised edition of public choice*. Cambridge University press, Cambridge.

Olson, M. (1971). *The logic of colective action. Public goods and the theory of groups*. Harvard University press. Cambridge.

Ortega, B. (1982). *Diccionario de Planeación y planificación*. EDICOL, México.

Ortega, B. (1984). *El campo conceptual de la planeación y planificación en Planeación, la opción al cambio*, EDICOL, México.

Padilla, H. (1996). *Ciudad Juárez: administración pública y conflicto político en la experiencia de un gobierno panista*, en Ziccardi A. (coord.). **La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas**. Miguel Angel Porrúa, IIS UNAM. México

Parfit, D. (1986). *Prudence, morality and the prisoner's dilemma*, en Jon Elster (ed.). **Rational choice**. New York University press, New York.

Partido Acción Nacional (s.f.). *Estatutos*, [www.pan.org.mx](http://www.pan.org.mx)

Partido Acción Nacional (s.f.). *Principios de Doctrina*, [www.pan.org.mx](http://www.pan.org.mx)

Partido Acción Nacional (s.f.). *Proyección de principios de doctrina*, [www.pan.org.mx](http://www.pan.org.mx)

*Plataforma política y económica del Dr. Tomás Trueba Gracián*, (1994). Partido Acción Nacional, Orizaba (archivo Word).

Platón (1921). *Diálogos platónicos. El Critón*. UNAM, México.

Plott, C. (1987). *Rational choice in experimental markets*, en R. Hogarth y M.W. Reder (ed.), **Rational choice. The contrast between economics and psychology**. The University of Chicago press, Chicago and London.

Poloniato, A. L. (1987). *Mirando el poder. Análisis del discurso político y social*. UAM, México.

Porras, F. (1998). *Finanzas municipales y servicios públicos: algunas consideraciones en torno a la gobernabilidad local*, ponencia del II Congreso Nacional de Ciencia Política, México.

Przeworski, A. (1997). *Una defensa de la concepción minimalista de la democracia*, en **Revista mexicana de sociología**, IIS\_UNAM, vol. 59 num 3. jul- sep- México.

Rendón, T. (s.f). *Extracto del libro "Derecho Municipal"*, Ed. Porrúa, en **Asociación de Municipios de México, AC**, www.ammac.org.mx

Ruiz J. y M. Ipizua (1989). *La decodificación de la vida cotidiana*. Universidad de Deusto. Bilbao.

Santoyo y Santoyo (1996). *Estadística electoral de Veracruz*, SC/ABSBE, Jalapa.

Schelling, T.(1989). *Micromotivos y macroconducta*. FCE. México.

Soskice, D. et al (1992). *Ambition and constraint: the stabilizing role of institutions*, en **The journal of Law, economics and organization**, Oxford University Press. V. 8, n. 3. Oxford.

SPP (1985). *Antología de la planeación en México, 1917-1985*, SPP, México. Vol. I.

Stewart, C. (1950). *The town*, en APRR. ed. **Towns and country planning textbook**, The architectural press, London.

Tsebelis, G. (1990). *Nested games. Rational choice in comparative politics*. University of California Press, Berkeley.

Valencia, G.(1996). *La administración panista del municipio de León, Guanajuato (1989-1991)*, en Ziccardi A. (coord.). **La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas**. Miguel Angel Porrúa, IIS UNAM. México.

Villoro, L. (1985). *El concepto de ideología y otros ensayos*. Cuadernos de la gaceta no. 14.FCE, México.

Violich, F. (1987). *Urban planning for latin America. The challenge of metropolitan growth*. The institute of Land Policy book, USA.

Weber, M. (1981). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Premio. México.

Ziccardi A. y H. Saltalamacchia (1997). *Metodología de evaluación del desempeño de gobiernos locales en ciudades mexicanas*. IIS, UNAM. México.