

## ¿Administrar o gobernar? El reto del gobierno panista en Chihuahua

*Yemile Mizrahi\**

### **RESUMEN**

Desde 1986 Chihuahua se convirtió en uno de los bastiones más importantes para el PAN y en el símbolo a nivel nacional de la lucha en contra del fraude electoral. La victoria del PAN en 1992 generó grandes expectativas de cambio político. Sin embargo, después de tres años, en las elecciones intermedias de 1995 el PAN perdió por un alto margen las principales ciudades del estado y perdió también la mayoría en el Congreso local. El artículo analiza el desempeño del gobierno panista durante los primeros tres años y explica el resultado electoral. El argumento central es que si bien el gobierno ha tenido importantes logros en distintas áreas de la administración, le ha faltado sensibilidad política para manejar los conflictos que ha tenido que confrontar y descuidado la tarea de construir y nutrir sus coaliciones electorales.

### **ABSTRACT**

Since 1986 Chihuahua has become one of the most important bastions for the PAN and the national symbol of the fight against electoral fraud. The PAN's victory in 1992 generated huge expectations for political change. However, after three years, in the intermediate elections of 1995, the PAN lost with a big margin the main cities of the state, as well as the majority of the seats in the local Congress. This article examines the performance of the PAN government during those first three years and explains the electoral results. The most important issue centers on the fact that although the government has had enormous success in different areas of management, it has lacked in political sensibility to deal with the conflicts it has had to face and has neglected the task of building and nourishing its electoral coalitions.

\*Profesora-investigadora en la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas. E-mail: yemile@dis1.cide.mx

La victoria del Partido Acción Nacional en las elecciones de 1992 en el estado de Chihuahua generó grandes expectativas de cambio político entre amplios sectores de la sociedad. Desde las controvertidas elecciones de 1986, que fueron seriamente impugnadas por la oposición y en las que oficialmente ganó el PRI la gubernatura, los principales municipios del estado y la mayoría en el Congreso local, Chihuahua se había convertido en uno de los bastiones importantes del PAN y en un símbolo en el país de resistencia ante el fraude electoral. El triunfo del PAN en 1992 fue percibido por la mayoría del electorado como la reivindicación de una cuenta pendiente. A tres años de distancia, sin embargo, las expectativas y el ánimo popular por la victoria de la oposición contrastan con los resultados de las elecciones intermedias de 1995. El PAN perdió las principales ciudades del estado, así como la mayoría en el Congreso local, por un alto margen. Este resultado electoral tan desfavorable para el partido en el poder en uno de los estados más significativos para el PAN nos obliga a reflexionar sobre cuáles son los factores que condicionan un buen desempeño en el gobierno y, sobre todo, a evaluar qué tipo de limitaciones y oportunidades encuentra un partido de oposición para introducir y sostener cambios significativos en la vida política de México después de 65 años de vida priísta.

Los propósitos de este artículo son analizar el desempeño del gobierno panista en Chihuahua durante los tres primeros años de gobierno y explicar e interpretar los resultados electorales de 1995.<sup>1</sup> El argumento central es que, si bien el gobierno ha introducido de manera exitosa innovaciones sustanciales en diferentes áreas de la administración pública y obtenido resultados positivos, estos logros no se han traducido en votos porque tanto el gobierno como el PAN han descuidado la tarea de construir y nutrir sus coaliciones electorales. El gobierno ha puesto mayor énfasis en las tareas de administración que en el trabajo propiamente político. Esto se debe en gran parte al origen empresarial de muchos de los funcionarios públicos y al papel *que* desempeñan en la orientación y definición del contenido de las políticas públicas.<sup>2</sup> Aunado a lo anterior, la debilidad electoral del PAN en Chihuahua se debe también a la dificultad que ha tenido el partido para redefinir su misión y reorientar sus prácticas, ahora ya no como oposición sino como partido en el poder.

La experiencia del gobierno panista en Chihuahua, aunque todavía inconclusa, es de gran pertinencia para hacer una reflexión más general sobre los factores que condicionan el desempeño del gobierno. ¿Qué diferencias existen entre el PRI y el PAN en el estilo de gobernar una entidad? ¿Qué factores explican cómo los gobiernos definen sus prioridades? ¿De qué depende el éxito de un gobierno en la tarea de gobernar? Y más generalmente, ¿hasta qué punto son compatibles la democracia con una buena gestión pública?

En la primera parte de este trabajo defino el término “desempeño” y analizo diferentes factores que lo condicionan, En la segunda parte presento evidencia empí-

1 Quiero hacer un especial reconocimiento al señor Salvador Beltrán del Río, representante del gobierno de Chihuahua en la ciudad de México, por su apoyo y amplia disposición para ayudarme a concertar entrevistas con los funcionarios del gobierno del estado. Agradezco también a Luisa Ortiz por su valiosa asistencia en la elaboración de este artículo y a Mayté Guijarro por ayudarme a recopilar y procesar información estadística.

2 Para un estudio de las diferentes coaliciones que un partido en el gobierno se ve en la necesidad de asegurar, véase Edward Gibson, “The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in Argentina and México” (mimeo, 1996). Regreso a este punto más adelante.

rica y evaluó las acciones del gobierno en las áreas de fomento económico, administración y finanzas, educación, procuración y administración de justicia, y reforma electoral. En la tercera y última parte presento y examino los resultados de las elecciones de 1995 y concluyo con observaciones generales sobre las oportunidades y los dilemas que encuentra un gobierno no-priísta al gobernar un estado.

## I. Democracia y desempeño gubernamental

En su ya clásico estudio sobre los factores que condicionan el desempeño de diferentes gobiernos locales en Italia, Robert Putnam sugiere que el buen desempeño de un gobierno democrático responde, por un lado, a su capacidad para alcanzar objetivos de manera eficiente y eficaz y, por otro lado, a la sensibilidad que debe tener para atender las necesidades de su electorado.<sup>3</sup> La combinación de eficiencia y responsabilidad es lo que distingue el desempeño de un gobierno democrático del de otro tipo de gobiernos. Los gobiernos autoritarios pueden introducir de manera eficiente y efectiva políticas públicas;

pueden, además, gozar de un alto grado de legitimidad y consenso social, pero, a diferencia de los gobiernos democráticos, no tienen que rendirle cuentas a su electorado y, por lo tanto, no tienen la obligación de ser responsables ante la ciudadanía.<sup>4</sup> El principal reto de gobernar democráticamente radica, precisamente, en la necesidad de obtener resultados positivos en la gestión pública y generar al mismo tiempo consenso social a través del voto popular. En este sentido, un gobierno que introduce políticas públicas de manera eficiente y eficaz pero que no goza de la aprobación de su electorado no puede considerarse como un caso exitoso de desempeño. Esto es pertinente para el caso que nos ocupa, pues en el estado de Chihuahua, a pesar de que, como veremos más adelante, el gobierno panista ha sido exitoso en la generación de empleos, en la agilización de trámites burocráticos, en hacer más eficiente la administración de los recursos financieros, en retomar el control sobre el sector educativo, en la introducción de programas para combatir la corrupción en la policía judicial del estado y en la introducción de una importante y sustantiva reforma electoral, estos logros no se tradujeron en votos para el partido en el poder. Más aún, según encuestas realizadas por el propio gobierno del estado, el electorado percibe que el gobierno se mantiene alejado de la sociedad y que es inflexible e insensible para atender sus demandas.<sup>5</sup> ¿Cómo podemos explicar este resultado? ¿Por qué un gobierno no-priísta que llega al poder por primera vez, que tiene un compromiso expreso con la democracia y que promete

3 Robert D. Putnam, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1992, p. 9.

4 En su definición sobre gobernabilidad, Alicia Ziccardi sugiere que este concepto debe incluir dos dimensiones: eficiencia administrativa y capacidad de generar legitimidad y consenso. Esta definición, en mi opinión, no distingue de manera clara la diferencia entre gobiernos democráticos y gobiernos autoritarios, ya que no puede descartarse a priori que existan gobiernos autoritarios que gocen de legitimidad y consenso social. En la experiencia latinoamericana, varios gobiernos autoritarios gozaron de alto niveles de legitimidad, sobre todo aquellos que sucedieron a gobiernos democráticos ampliamente desacreditados por severas crisis económicas y políticas. Alicia Ziccardi, "La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad", en Alicia Ziccardi (coord.), *La tarea de gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Miguel Ángel Porrúa/IIS-UNAM, 1995, p. 15.

5 Entrevista con Jesús Mesta, secretario de Finanzas del Gobierno del Estado, ciudad de México, mayo de 1996.

una mejor gestión pública es tan castigado en las urnas?

En la evaluación del desempeño de cualquier gobierno, pero en particular de un gobierno local, es importante reconocer primero las áreas que rebasan la responsabilidad y la competencia del gobierno del estado. Como afirma Putnam, es importante no darle al gobierno crédito o acusarlo por problemas que están fuera de su control.<sup>6</sup> En el caso de Chihuahua, esto es importante porque el gobierno panista se confrontó con dos situaciones adversas que rebasaban su capacidad de acción. Por un lado, con la peor sequía que se ha registrado en años y que afectó de manera considerable la actividad económica de los sectores agrícola y ganadero del estado y, por otro lado, con una severa crisis económica nacional que ha afectado seriamente el nivel de vida de la población. Teniendo esto en consideración, podemos preguntarnos: ¿qué factores condicionan el desempeño del gobierno en las áreas que sí están bajo su control y responsabilidad?

En primer lugar, el grado de competitividad electoral. Mientras mayor sea la competencia electoral, mayores serán los incentivos de cualquier partido que acceda al poder de obtener altos niveles de desempeño. Si el gobierno tiene que someterse al juicio del electorado de manera periódica y existe la posibilidad real de que su partido pierda las elecciones, existirá mayor presión para desempeñar un buen papel en el gobierno. Esto es aún más evidente cuando hay alternancia política. La presión por distinguirse del gobierno anterior y desempeñar un buen papel en el gobierno es aún mayor, ya que el partido en el poder tiene que demostrar que representa una mejor alternativa que el partido perdedor. El desempeño en el gobierno se vuelve de esta forma central para que un partido se constituya en una verdadera alternativa de poder.

Como afirmamos arriba, los gobiernos autoritarios pueden ser eficientes en la administración pública y pueden en ciertas coyunturas gozar de legitimidad. Sin embargo, aun cuando hayan gozado de apoyo social en un principio, estos gobiernos tienden eventualmente a perder contacto con su sociedad y a perder, por consiguiente, la capacidad para responder a sus demandas. Si el gobierno no necesita someterse al juicio popular y no existe el riesgo de perder el poder en un proceso electoral, no tendrá los incentivos necesarios para introducir innovaciones y mantener un buen desempeño.<sup>7</sup> En efecto, si analizamos las experiencias de gobierno más exitosas y más innovadoras en diferentes gobiernos locales en México, éstas han ocurrido ya sea en municipios en donde el PRI se enfrenta a una fuerte presencia de la oposición o en donde gobiernan los partidos no-priístas.<sup>8</sup>

6 Putnam, op. cit., p. 65.

7 Vale la pena mencionar aquí que, en efecto, en sistemas no competitivos los funcionarios públicos encuentran otros incentivos para desempeñar un buen papel en el gobierno. El más importante es la consideración sobre el futuro de las carreras políticas de los funcionarios públicos en turno. Elaboro este tema más adelante. Lo que es importante mencionar aquí es que, dado que en sistemas competitivos la rendición de cuentas de los funcionarios públicos es hacia abajo, con el electorado, el gobierno tiene que tomar en cuenta la evaluación de este último en el ejercicio de sus tareas. Si el futuro de la carrera política de los funcionarios públicos depende de otras instancias fuera del estado, estos buscarán con sus acciones "complacer" a aquellas personas que tienen el poder de influir sobre sus propios futuros políticos. El grado de competitividad en la entidad es por lo tanto fundamental en la orientación de los estilos del gobierno.

8 Para un análisis de estas experiencias, véanse los trabajos de Alicia Ziccardi, op. cit.; Mauricio (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local no, México: El Colegio de México, 1994;* Enrique Cabrero Mendoza, *La nueva gestión municipal en Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE, 1995.*

En segundo lugar y relacionado con la competitividad electoral, el desempeño del gobierno está ligado al nivel de participación social. Un gobierno que promueve y facilita la participación de la sociedad en la formulación, diseño e implementación de las políticas es un gobierno que, en principio, tiene mayores posibilidades de responder de manera más adecuada a las demandas ciudadanas, de rendir cuentas de sus acciones y de generar, por consiguiente, consenso y legitimidad. Como afirma Putnam, la existencia de una “comunidad cívica” es de vital importancia para el desempeño del gobierno. En el caso italiano, Putnam demuestra que en aquellos lugares en los que la gente se involucra, participa y coopera entre sí y con sus autoridades, los gobiernos logran mejores niveles de desempeño.<sup>9</sup>

En el caso de México, en el que un partido político ha controlado la vida política nacional y estatal por tantas décadas, la emergencia y supervivencia de esta “comunidad cívica” se ha encontrado con serias dificultades.

En efecto, una de las herencias de la falta de democracia en el país ha sido precisamente la desconfianza del electorado en los servidores públicos y la ausencia de un sentido de corresponsabilidad en las tareas de gobierno.<sup>10</sup> El descrédito tan generalizado del quehacer político que impera en México motiva a los funcionarios públicos a pensar en el corto plazo, a obtener resultados rápidos y tangibles a fin de evitar la censura de la sociedad. Sin embargo, la presión por demostrar resultados rápidos actúa en contra de una mayor participación social, ya que ésta frecuentemente tiende a retrasar los procesos de formulación e implementación de los programas de gobierno. Para los gobiernos no-priístas esta situación se vuelve aún más apremiante. La alternancia política genera expectativas de cambio demasiado elevadas que son difíciles de cumplir en el corto plazo. Estos gobiernos se encuentran, por lo tanto, en riesgo de generar grandes desilusiones.

Además del nivel de competitividad electoral y del grado de participación social, existen otros dos factores que condicionan el desempeño del gobierno. Según Edward Gibson, en sistemas políticos competitivos los partidos en el poder tienen dos tareas fundamentales: introducir políticas públicas efectivas y ganar elecciones.”

Esta observación, que parece evidente y simple, es sumamente sugerente para entender los diferentes tipos de acciones que emprende un gobierno y el orden de prioridades que le asignan a estas tareas. Siguiendo su argumento, podemos sugerir que el desempeño del gobierno está relacionado, por un lado, con la coalición constituida por el equipo de funcionarios públicos que definen los contenidos y la orientación de las políticas públicas y los sectores de la sociedad que se ven directamente beneficiados por éstas y, por otro, con las estrategias de supervivencia política, es decir, con las coaliciones que el gobierno y el partido tienen que forjar en la sociedad para conseguir consenso social y, en última instancia, ganar el voto del electorado.

El origen y la experiencia de los funcionarios públicos, su grado de profesionalización, su orientación ideológica y sus fuentes de apoyo en la sociedad son importantes para entender las áreas de política pública a las que el gobierno les da prioridad. La forma en la que el gobierno asigna

9 Putnam, op. cit.

10 Para una discusión similar en el caso español, véase Joan Subirats, “Democracia, participación y eficiencia” (mimeo, 1996).

11 Edward Gibson, op. cit.

su presupuesto, la naturaleza de los vínculos que tanto el gobierno como el partido en el poder establecen con diferentes sectores del electorado y la manera en que el gobierno comunica y difunde sus acciones y sus métodos para resolver o prevenir conflictos son importantes para entender sus estrategias de supervivencia política.<sup>12</sup>

Si analizamos las experiencias de diferentes gobiernos priístas y las comparamos con la de los gobiernos panistas, lo que salta a la vista es que, dado el origen empresarial de muchos de los funcionarios públicos que ocupan un lugar central en la definición e implementación de las políticas públicas y por los vínculos que tanto el gobierno como el partido mantienen con las clases medias, los gobiernos panistas tienden por lo general a darle prioridad a las tareas administrativas y a descuidar el fortalecimiento de sus vínculos con los sectores populares. Estos últimos, sin embargo, juegan un papel fundamental durante los periodos electorales, ya que constituyen el voto mayoritario para cualquier partido político. Los gobiernos priístas, por el contrario, tradicionalmente han tenido menos dificultades en forjar coaliciones electorales que en promover altos niveles de eficiencia administrativa. Esto se explica, por un lado, por el origen y la trayectoria de los funcionarios públicos y por sus vínculos y compromisos con grupos de interés corporativos fuertemente organizados. Muchos de estos funcionarios —empezando por el gobernador— tienen una fuerte relación con el gobierno federal y sus carreras políticas se deciden en el centro. Por otro lado, el PRI ha sido tradicionalmente exitoso en desarrollar fuertes nexos con los sectores populares y en activarlos de manera especial durante periodos electorales.

En el caso de Chihuahua, el gobierno priísta de Fernando Baeza se distinguió más por su labor conciliadora con diferentes sectores sociales agraviados por las elecciones de 1986 y por la construcción de una importante red carretera política-mente visible, que por la introducción de reformas administrativas orientadas a combatir la corrupción y ordenar las finanzas del estado. En contraste, el gobierno panista se ha distinguido más por la introducción de reformas administrativas destinadas a lograr una mayor eficiencia en la administración pública y a proveer servicios públicos con base en criterios de calidad total, que por la construcción de obra pública altamente visible y políticamente redituable. Esta visión más empresarial del gobierno se ve claramente reflejada en una declaración del gobernador panista cuando se le preguntó cuál era la misión de su gobierno: “Nuestra misión está expresada en términos de coordinar hacer eficiente la tarea de gobierno, la función pública y la actividad comunitaria para armonizar y estimular el desarrollo integral de la comunidad chihuahuense”.<sup>13</sup> Según el secretario de Finanzas del Gobierno del Estado, el gobierno panista se ha caracterizado, en efecto, por una orientación demasiado administrativa de la gestión pública. En sus palabras: Nosotro venimos de una escuela en la que se promueve la eficiencia y la honestidad pero nos hemos concentrado demasiado hacia el interior de la administración, a ser eficientes internamente, y nos hemos olvidado de acercarnos más a la comunidad.<sup>14</sup>

12 Para un análisis interesante sobre las diferentes estrategias de supervivencia política, véase Alberto Díaz

Cayeros, “Supervivencia política y distribución de recursos en el sistema federal mexicano: hacia una prueba empírica” (mimeo, 1995).

13 El Norte, ¿O de noviembre de 1994.

14 Entrevista con Jesús Mesta, secretario de Finanzas del estado de Chihuahua, ciudad de México, mayo de 1996.

Esta declaración corresponde a la opinión de la mayoría de la población en el estado. Según una encuesta realizada por el propio gobierno, la población percibe que el gobierno es honesto y eficiente, pero que se mantiene alejado de la sociedad y que es inflexible e insensible.<sup>15</sup>

## II. El PAN y la gestión pública

Desde principios de los años ochenta, la afluencia de un número importante de empresarios hacia el PAN fortaleció de manera considerable al partido en el terreno electoral. Los empresarios contribuyeron no sólo con recursos económicos: también ocuparon un papel fundamental en la organización de las campañas políticas y se volvieron candidatos a puestos de elección popular. 16 Sin embargo, una vez terminadas las campañas, los empresarios no reforzaron organizacionalmente al partido. En 1986, los empresarios regresaron a sus actividades en la iniciativa privada. En 1992, se integraron a la administración pública.<sup>17</sup> La orientación empresarial del gobierno y la debilidad del partido como organización política explican en gran parte los estilos de gobierno de esta administración.

Para un gabinete integrado mayoritariamente por gentes procedentes de la iniciativa privada, muchos de ellos sin previa experiencia en la administración pública, los difíciles problemas económicos y financieros que enfrentaba el gobierno en 1992 representaban un gran reto a vencer. Ordenar las finanzas del estado y revertir el estancamiento de las principales actividades económicas constituían las áreas en las que los nuevos funcionarios públicos consideraban que tenían mucho que aportar, dada su experiencia en el mundo de los negocios.

Desde 1988, la economía en el estado de Chihuahua se encontraba virtualmente en recesión. El producto interno bruto del estado creció de 1988 a 1993 sólo un 1.1 por ciento. En relación con el PIB nacional, la participación de Chihuahua en el total nacional decreció del 3.25 por ciento en 1988 a 2.93 en 1993.<sup>18</sup> Asimismo, los sectores económicos más productivos del estado también disminuyeron su participación en el PIB nacional durante este periodo. La industria manufacturera, uno de los sectores económicos más importantes del estado de Chihuahua, redujo su participación en el PIB nacional, pasando de un 2.65 por ciento en 1988 a un 2.39 en 1993 (cuadro 1). Ante esta situación, la atracción de inversiones productivas hacia el estado y el fomento del crecimiento económico fue considerado como un terreno prioritario de acción.

Por otro lado, la situación financiera del estado también era apremiante. La relación entre los ingresos y los egresos del gobierno se venía deteriorando desde 1988, debido principalmente al crecimiento tan significativo del gasto en educación.

15 La encuesta de opinión incluye resultados con respecto al gabinete y al gobernador. A pesar de que en general el gobernador tiene niveles de aceptación más altos que el gabinete, las opiniones coinciden con respecto a la lejanía, la flexibilidad y la honestidad de los funcionarios públicos. Los resultados de esta encuesta fueron obtenidos a través de la representación del gobierno de Chihuahua en el Distrito Federal.

16 Para una mayor elaboración sobre este tema, véase mi tesis doctoral, "A New Conservative Opposition in Mexico: The Politics of Entrepreneurs in Chihuahua", Universidad de California, Berkeley, 1994.

17 En efecto, los puestos más importantes dentro del gabinete de gobierno en Chihuahua están ocupados por empresarios. Además del gobernador, las secretarías de Gobierno, Fomento Económico, Educación, Finanzas, Fomento Municipal, Comunicación Social y Obras Públicas están ocupadas por empresarios.

18 Tomo el año de 1988 como base debido a la información estadística disponible. No hay datos para 1986, año en que comenzó el gobierno de Fernando Baeza.

efecto, el gasto educativo representa una fuerte carga para el estado, ya que ha ido absorbiendo un porcentaje cada vez mayor del total de las participaciones federales, la fuente más importante de ingresos del gobierno. Mientras que en 1988 el gasto educativo representaba sólo el 51 por ciento de las participaciones federales, en 1992 representaba el 76 por ciento y para 1994 el 94 por ciento.<sup>19</sup> Las participaciones federales, por otro lado, no crecieron al mismo ritmo durante este periodo. De 1988 a 1993, las participaciones federales crecieron en términos nominales 272 por ciento, mientras que el gasto en educación aumentó 578 por ciento. En términos reales esto significa que las participaciones federales no crecieron, mientras que a gasto educativo aumentó 86 por ciento.<sup>20</sup> Más aún, comparado a otros estados del país, la participación de Chihuahua en la distribución total de participaciones federales se mantuvo estable en 2.9 por ciento de 1992 a 1994, cayendo ligeramente a 2.7 por ciento en 1995.<sup>21</sup> Para el nuevo gobierno panista resultaba apremiante, por lo tanto buscar métodos para aumentar los ingresos propios y reducir los gastos del gobierno. Sobre decir que sin los suficientes recursos financieros cualquier gobierno confronta se-

CUADRO 1. *Participación del estado de Chihuahua en el PIB nacional*  
(miles de nuevos pesos corrientes)  
(1985-1993).

PIB estatal	1985		1988		1993	
	Miles de n. pesos	Part. total PIB nac. (%)	Miles de n. pesos	Part. total PIB nac. (%)	Miles de n. pesos	Part. total PIB nac. (%)
TOTAL	1 393 319	2.94	12 684 878	3.25	33 072 552	2.93
Agro, silvicultura y pesca	222 801	5.17	1 597 007	5.20	3 506 096	4.60
Minería	42 219	1.90	485 037	3.80	576 440	2.92
Industria manufacturera	254 794	2.30	2 793 125	2.65	5 425 066	2.39
Construcción	59 392	2.87	528 221	3.36	1 917 576	3.23
Electricidad, gas y agua	6 574	1.46	72 041	1.45	451 416	2.61
Comercio, rest. y hoteles	387 278	2.91	3 615 908	3.39	6 928 598	2.72
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	101 248	3.20	993 829	3.37	3 252 114	2.98
Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles	128 646	3.64	871 189	2.84	5 113 932	3.13
Servicios comunales sociales y personales	202 027	2.58	1 850 184	3.09	6 851 988	2.92

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales, INEGI, 1996.

19 Dirección General de Administración y Finanzas, Francisco Barrio, Tercer informe de Gobierno, 1995

20 Dirección General de Finanzas del Estado de Chihuahua.

21 Dirección General de Administración y Finanzas del Estado. Las participaciones federales se asignan a los estados con base en una fórmula que incluye consideraciones sobre la población total en el estado, el monto de la recaudación de impuestos federales en el estado y el grado de marginalidad. Según el secretario de Finanzas del estado de Chihuahua, las participaciones que recibe el estado han decrecido, no por una discriminación política, sino porque la fórmula no es adecuada. Una de las grandes luchas de los gobiernos estatales con la federación es precisamente la redefinición de esta fórmula.



nos problemas de gobernabilidad. Para un gobierno no-priísta esto es aún más importante, ya que, dada la debilidad financiera de los estados, estos gobiernos, al igual que el resto de los gobiernos estatales, se ven en la necesidad constante de gestionar más recursos con la federación.<sup>22</sup>

Debido a la importancia del gasto educativo dentro del presupuesto del estado y como parte de una estrategia más global de reducir e incrementar la eficiencia en los egresos del gobierno, el gobierno panista también dio prioridad a la reestructuración del sector educativo. En efecto, tradicionalmente el sector educativo había estado controlado por el sindicato de maestros y el gobierno tenía, por consiguiente, poco campo de maniobra para incidir sobre las cuestiones administrativas y financieras de este sector. Otra de las prioridades del gobierno fue la administración y procuración de justicia, sobre todo por el problema de la inseguridad pública que agobiaba a la población del estado desde la administración anterior. Combatir la corrupción en general, pero en particular dentro de las corporaciones policíacas, se convertía así en una de las principales ofertas del nuevo gobierno y en uno de los “sellos” que harían posible distinguirlo del PRI.

Finalmente, como parte de una de las promesas de campaña, el gobierno panista introdujo una amplia reforma electoral con el propósito de democratizar el proceso electoral y hacer que los resultados electorales fueran más confiables.

Como veremos a continuación, en las áreas de política pública consideradas como prioritarias por el gobierno puede apreciarse una visión empresarial que orientó tanto los contenidos como la implementación de las políticas. En el terreno propiamente político, estas políticas públicas fueron acompañadas por la introducción de una reforma electoral que, si bien democratizó considerablemente el proceso electoral, su diseño también incluyó consideraciones estratégicas orientadas a beneficiar al partido mayoritario. Lo paradójico es que, aun con una buena labor administrativa y con reglas electorales más competitivas y limpias, el PAN perdió las elecciones intermedias por un alto margen.

#### *a) Fomento económico*

Una de las primeras acciones del gobierno en materia de fomento económico fue buscar la asesoría de dos empresas estadounidenses para la elaboración de un plan económico de largo plazo para Chihuahua.<sup>23</sup> Este plan identificó los “agrupamientos de negocios” (*business clusters*) que tienen potencial de desarrollo y expansión en las áreas de industria, servicios y recursos naturales. El plan contempla también estrategias para lograr una mayor integración de los diferentes sectores productivos en el estado. Hasta la fecha, sin embargo, los logros más evidentes en el área de fomento económico han sido el establecimiento de nuevas empresas maquiladoras (el sector tradicionalmente más dinámico en la economía del estado) y la generación de nuevos empleos permanen-

22 Para una mayor elaboración sobre el tema, véase mi trabajo, “The Dilemmas of the Opposition in Government: The Case of Chihuahua” (mimeo, 1996).

23 Durante la administración del gobierno priísta de Fernando Baeza, Desarrollo Económico, una organización empresarial privada de Chihuahua, había empezado a diseñar un plan económico para Chihuahua con el asesoramiento de empresas consultoras estadounidenses. Este proyecto, “Chihuahua Siglo XXI”, quedó parado. El gobierno panista de Chihuahua retomó este proyecto originado en la iniciativa privada, buscó de nuevo el asesoramiento de empresas consultoras norteamericanas y lo incorporó en su plan de gobierno.

tes.<sup>24</sup> Efectivamente, en términos de generación de empleos, el estado de Chihuahua ha sido bastante exitoso. Hasta 1994, Chihuahua ocupaba el primer lugar en la generación de empleo en el país. En 1995 sólo fue rebasado por Baja California (cuadro 2). Si analizamos la evolución del empleo permanente en el estado desde 1986, resulta evidente que mientras que de 1986 a 1992 el empleo creció a un ritmo cada vez menor, de 1992 a 1995 su ritmo de crecimiento se aceleró de manera considerable<sup>25</sup> (cuadro 3).

Desde 1992, el gobierno de Chihuahua ha emprendido una labor agresiva de promoción de nuevas inversiones, sobre todo en el exterior. Esta actividad contrasta con el poco dinamismo que tuvo esta labor durante el gobierno anterior. A pesar de la existencia de una empresa paraestatal encargada de la tarea de promoción industrial, la Promotora de la Industria de Chihuahua, el gobierno no impulsó activamente la promoción de nuevas inversiones.<sup>26</sup> La Promotora se dedicó a construir parques industriales y no a atraer nuevas inversiones. Según un ex funcionario priísta, una de las innovaciones notables del gobierno panista ha sido precisamente el énfasis en la promoción económica.<sup>27</sup> El gobierno creó una nueva organización, llamada Chihuahua Now, que incorporó a la antigua Promotora Industrial y que trabaja de la mano con las organizaciones empre-

CUADRO 2. *Entidades generadoras de empleo.*

<i>Estado</i>	<i>Número de nuevos empleos permanentes</i>			
	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>*1995</i>
Chihuahua	158	8 737	36 954	17 472
Sonora	-6 413	-3 356	5 610	843
Coahuila	-4 932	-13 293	25 902	-5 151
Baja California	631	1 535	25 511	21 878
Tamaulipas	12 171	3 483	25 837	-3 888
NACIONAL	/	/	/	-310 780

\* Cifras hasta octubre.

24 A pesar de que el gobierno ha promovido la producción de insumos para la industria maquiladora, los resultados todavía no han sido muy significativos, porque estos solo se observan a largo plazo. Entrevista con Enrique Tena/as, secretario de Fomento Económico del gobierno del estado, ciudad de México, abril (Je 1996).

25 Es importante mencionar que, además de la generación de nuevos empleos, el gobierno ha podido mantener una buena situación laboral reflejada en el bajo número de huelgas. En 1992 se registraron 10 huelgas y en 1993 14. Según el secretario de Fomento Económico, en 1995 sólo se registró una huelga y esta fue organizada por el magisterio. Entrevista con Enrique Terrazas, secretario de Fomento Económico del gobierno del estado, ciudad de México, abril de 1996.

26 Según una opinión generalizada entre empresarios en Chihuahua, Fernando Baeza fue un gobernador "carretero", es decir, su logro principal fue la construcción de una importante red carretera que conecta al estado de norte a sur. Entrevista con Eugenio Villarreal, ex director de Desarrollo Económico en el estado Chihuahua, ciudad de México, abril de 1996.

27 Entrevista confidencial, Chihuahua, abril de 1996.

CUADRO 3. *Evolución del empleo permanente en el estado de Chihuahua (1982-1995).*

<i>Año</i>	<i>Número de empleos</i>	<i>Variación (%)</i>
1982	196 021	
1983	233 076	18.9
1984	264 674	13.6
1985	284 598	7.5
1986	322 613	21.9
1987	369 486	14.5
1988	410 061	11.0
1989	436 532	6.5
1990	442 126	7.8
1991	452 507	2.3
1992	452 665	.0
1993	461 402	1.9
1994	498 356	10.1
1995	517 874	12.2

FUENTE: Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, INEGI, 1994.

sariales. Esta organización se encarga de generar información para inversionistas extranjeros, organizar giras de negocios para promover nuevas inversiones y poner inserciones publicitarias en revistas de negocios extranjeras.

La orientación de esta actividad de promoción hacia el exterior ha generado descontento entre algunos empresarios del estado, quienes consideran que el gobierno podría hacer mayores esfuerzos para promover y fortalecer al empresariado local. Según el secretario de Fomento Económico, las necesidades de inversión en el estado son muchas y las posibilidades de inversión locales son pocas. Esta es la razón principal por la que el gobierno consideró darle prioridad a la promoción en el exterior.<sup>28</sup> Otra de las críticas lanzadas en contra del gobierno es que, si bien el gobierno tiene que fomentar la inversión, no debe asumir las tareas de promoción, sino dejárselas a los organismos empresariales. “El gobierno es un mal promotor por definición, ya que, cuando va a hablar con los inversionistas, lo primero que éstos hacen es pedir concesiones especiales”.<sup>29</sup>

Más aún, la incorporación de empresarios en el gabinete, y en particular en las tareas de fomento económico, ha sido objeto de controversia y rumores sobre posibles conflictos de intereses entre la función de gobierno y el origen empresarial de los funcionarios públicos. Para un gobierno que ofrece honestidad y transparencia en el manejo de los recursos públicos y que busca distinguirse del PRI en cuanto al combate a la corrupción, este

28 Entrevista con Enrique Terrazas, secretario de Fomento Económico del gobierno del estado, ciudad de México, abril de 1996.

29 Entrevista con Eugenio Villarreal, ex director de Desarrollo Económico en el estado de Chihuahua, una organización que durante los años ochenta emprendió una importante labor de promoción industrial, ciudad de México, marzo de 1996.

asunto no es menor.<sup>30</sup> Si bien es cierto que esto se ha cuidado y que no ha habido ventajas particulares para las empresas privadas de los funcionarios públicos, éstos sí podrían obtener beneficios especiales por tener un acceso privilegiado a la información. Es esto último, precisamente, lo que ha generado tantas suspicacias y malos entendidos.<sup>31</sup>

#### *b) Administración y finanzas*

Uno de los principales problemas que enfrenta cualquier gobierno en Chihuahua, sea panista o priísta, es la carga que representa el gasto educativo para el estado. En efecto, Chihuahua es uno de los estados cuyo gasto educativo absorbe casi la totalidad de las participaciones federales.<sup>32</sup> En términos de los egresos totales del estado, más de la mitad del presupuesto se destina al sector educativo (cuadro 4). Esta situación virtualmente “ata de manos” al gobierno y lo limita para invertir en otros rubros, sobre todo en aquellos relacionados con la obra pública. Debido a estas limitaciones, además de las constantes gestiones necesarias para obtener recursos extraordinarios de la federación, el gobierno puede adoptar una serie de medidas destinadas a incrementar sus ingresos y reducir sus gastos. Es aquí en donde el gobierno panista ha introducido innovaciones importantes.

En primer lugar, el gobierno hizo más eficiente el gasto educativo. Dada la carga presupuestal que representa para el estado, reducir y racionalizar los gastos de este sector era fundamental. Para tal efecto, el gobierno consideró necesario quitarle al sindicato el control sobre el sector educativo, y en especial sobre la nómina del magisterio. Examinó este punto en la siguiente sección.

En segundo lugar, el gobierno ha buscado mecanismos para aumentar los ingresos propios. Al igual que en la mayoría de los estados del país, las participaciones federales constituyen la principal fuente de ingresos en Chihuahua. En 1995 dichas participaciones representaban el 71 por ciento del total de los ingresos totales del estado.<sup>33</sup> Aunque este porcentaje es alto, ha decrecido en los últimos años. En 1992 las participaciones representaban el 75 por ciento del ingreso (cuadro 5).<sup>34</sup> Según un boletín informativo de la Secretaría de Finanzas, de 1992 a 1995 los ingresos propios aumentaron 138 por ciento, mientras que las participaciones federales sólo aumentaron en un 37 por ciento durante los mismos años. Es decir, los ingresos propios aumentaron 3.7 veces más rápido que las participaciones federales.<sup>35</sup>

El aumento de los ingresos propios ha obedecido a una combinación de medidas, algunas de ellas extremadamente impopulares. En primer lugar, el gobierno decidió

30 El titular de la Secretaría de Fomento Económico, Enrique Terrázas, es dueño de una de las compañías cementeras más importantes de Chihuahua. Su empresa ha participado en la construcción de parques industriales

31 Entrevista con Eduardo Romero, secretario de Gobierno del estado, ciudad de México, marzo de 1996.

32 Sólo Baja California y Nuevo León absorben una proporción mayor que Chihuahua. Estados como Tabasco, Oaxaca y Aguascalientes destinan menos del 10 por ciento de las participaciones federales al gasto educativo. La media nacional es del 46 por ciento. Información obtenida en la Secretaría de Administración y Finanzas del Estado de Chihuahua. La diferencia que existe entre los diferentes estados en relación al gasto educativo es marcada. El tema es materia para una investigación aparte. Baste señalar por el momento que la disparidad en términos del gasto educativo ha tenido un efecto perverso, pues el gobierno federal ha penalizado a los estados que más esfuerzos han hecho en materia educativa. Le debo esta observación Alberto Díaz Cayeros.

33 Francisco Barrio, Tercer Informe de Gobierno, 1995.

34 Fernando Baeza, Sexto Informe de Gobierno, 1992.

35 Boletín informativo de la Secretaría de Administración y Finanzas del gobierno del estado

CUADRO 4. *Gasto ejercido por programa en el estado de Chihuahua en 1993-1995*  
(miles de nuevos pesos corrientes).

Programa	1993		1994		1995	
	cantidad	%	cantidad	%	cantidad	%
1 Función legislativa	12 873	0.7	14 141	0.49	15 228	0.7
2 Impartición de justicia	41 521	2.25	49 738	1.71	34 736	1.59
3 Seguridad pública y procuración de justicia	111 301	6.03	136 227	4.69	89 029	4.08
4 Administración pública	35 690	1.93	71 387	2.46	35 727	1.64
5 Administración fiscal	43 939	2.38	41 444	1.43	23 713	1.09
6 Educación	646 463	35.05	1 603 038	55.16	1 125 152	51.58
7 Desarrollo económico	15 730	0.85	21 657	0.75	11 015	0.5
8 Desarrollo urbano	32 073	1.74	23 403	0.81	17 790	0.82
9 Desarrollo regional	484 116	26.25	584 857	20.12	398 249	18.26
10 Desarrollo social y actividades médico-asistenciales	129 546	7.02	107 796	3.71	73 569	3.37
11 Democratización de la sociedad	11 947	0.65	7 464	0.26	43 081	1.97
12 Pago de deuda	176 425	9.57	122 744	4.22	237 996	10.91
<b>TOTAL DE EGRESOS DIRECTOS</b>	<b>1 741 624</b>	<b>94.43</b>	<b>2 783 896</b>	<b>95.79</b>	<b>2 105 285</b>	<b>96.51</b>
13 Fideicomiso Programa de Carreteras Concesionadas	102 824	5.57	111 842	3.85	64 185	2.94
14 Fideicomiso de Asist. Social			10 400	0.36	12 035	0.55

hacer efectivo el cobro de uno de los únicos impuestos que puede retener el estado: el impuesto sobre nóminas. En segundo lugar, aumentaron los precios de algunos de los servicios que provee el estado, como la expedición de actas de nacimiento, licencias de conducir, placas, registro público de la propiedad, etc. No obstante que el gobierno también adoptó medidas de simplificación administrativa para agilizar los trámites y hacer más eficiente la dotación de servicios, los aumentos no han sido populares.<sup>36</sup> Por último, el gobierno racionalizó el uso de recursos pú-

36 En efecto, el gobierno ha adoptado una serie de medidas encaminadas a agilizar los trámites, simplificar los requisitos y hacer más eficiente la provisión de los servicios públicos. Por ejemplo, el gobierno ha simplificado los trámites para el pago del impuesto sobre nóminas, ha reducido los trámites para obtener licencias de conducir y para realizar el pago de las tenencias y los derechos vehiculares, ha introducido módulos de atención a los contribuyentes en diferentes puntos de la ciudad con el fin de hacer más fácil el pago de impuestos y de infracciones de tránsito, ha implementado un programa de atención telefónica al público con el fin de obtener información sobre los servicios que presta el gobierno y los requisitos necesarios para obtenerlos, y ha agilizado los trámites para la acreditación de los proveedores del gobierno del estado en las licitaciones públicas así como la implantación de mecanismos para pagarle a tiempo a los proveedores. Información obtenida por la autora, Dirección General de Finanzas y Administración del Estado de Chihuahua.

CUADRO 5. *Evolución del ingreso en el estado de Chihuahua 1993-1995 (miles de nuevos pesos corrientes).*

	1993		1994		1995*	
	<i>Cantidad</i>	%	<i>Cantidad</i>	%	<i>Cantidad</i>	%
Impuestos estatales	124 772	8.58	158 772	9.8	177 315	9.60
Derechos	235 027	16.15	256 260	15.9	293 695	15.9
Productos	4 611	0.32	22 510	1.4	20 110	1.10
Aprovechamiento	22 353	1.54	30 968	1.9	29 250	1.58
Contribuciones extraordinarias	nd	nd	nd	nd	13 700	0.74
<b>TOTAL INGRESOS PROPIOS</b>	<b>386 763</b>	<b>26.58</b>	<b>468 510</b>	<b>29</b>	<b>534 070</b>	<b>29.0</b>
Rezago de contribuciones extraordinarias	60	0	6 756	0.42	8.1	0.44
Obras por cooperación	56 573	3.89	nd	nd	nd	nd
<b>TOTAL DE OTROS INGRESOS PROPIOS</b>	<b>56 633</b>	<b>3.89</b>	<b>6 756</b>	<b>0.42</b>	<b>nd</b>	<b>nd</b>
Fondo general	923 922	63.5	1 032 500	64.1	1 145 951	62.0
Tenencia o uso vehicular	76 217	5.24	94 471	5.8	115 000	6.20
Participaciones directas	11 391	0.78	6 429	0.4	15 000	0.80
0.5% Supervisión de obras compartidas	nd	nd	1 119	0.06	1 350	0.07
Fondo de fomento municipal	nd	nd	nd	nd	32 968	1.78
<b>TOTAL DE PARTICIPACIONES</b>	<b>1 011 530</b>	<b>69.52</b>	<b>1 134 519</b>	<b>70.7</b>	<b>1 310 274</b>	<b>70.9</b>
<b>TOTAL DE INGRESOS</b>	<b>1 454 926</b>	<b>100</b>	<b>1 609 785</b>	<b>100</b>	<b>1 844 344</b>	<b>100</b>

\*Ley de Ingresos, estado de Chihuahua, 1995.

nd: no disponible

FUENTE: Dirección General de Finanzas, III Informe de Gobierno, Francisco Barrio, 1995.

blicos, como por ejemplo el consumo de gasolina en las unidades de tránsito, e introdujo un programa de combate a la corrupción en todas las entidades de gobierno. Según el secretario de Finanzas del estado, este enfoque más empresarial del gobierno no ha gozado de mucha popularidad, pues sin el "aceite de la corrupción" el gobierno aparece ante el público como rígido e insensible. Más aún, la percepción de que el gobierno se mantiene alejado de la comunidad es en parte atribuible a la actitud de los nuevos funcionarios panistas, que provenían en su mayoría del medio empresarial.

En opinión de muchos de los mandos medios que trabajan en las diferentes dependencias de gobierno, los panistas tendían a ver a todo aquel que había trabajado en la administración anterior como corrupto. Algo hay de cierto en esta afirmación. Efectivamente, se ha alienado a mucha gente.<sup>37</sup>

37 Entrevista con Jesús Mesta, secretario de Finanzas del gobierno, mayo de 1996.

CUADRO 6. *Cantidad e índice anual de incidencia delictiva en el estado de Chihuahua.*

Títulos	1993	*Índice <sup>1</sup>	1994	*Índice <sup>2</sup>	1995	*Índice <sup>3</sup>
Delitos contra la seguridad del Estado	2	0.1	6	0.2	8	0.3
Delitos contra la administración pública	542	20.1	551	20	593	21
Delitos contra la administración de justicia	217	8	267	9.7	308	10.9
Delitos contra la seguridad de los medios de transporte y vías de comunicación	1 505	55.8	1 475	53.5	275	9.7
Delitos contra la fe pública	281	10.4	315	11.4	263	9.3
Delitos contra la moral pública	170	6.3	159	5.8	162	5.7
Delitos contra la familia	1 614	59.8	1 765	64	1 217	43.1
Delitos contra la salubridad estatal	55	2	59	2.1	56	2
Delitos contra la vida y salud personal	16 593	614.9	16 354	592.7	14 304	506.9
Delitos de peligro para la vida y salud personal	587	21.8	703	25.5	943	33.4
Delitos contra la libertad y seguridad de las personas	4 955	183.6	4 797	152.1	4 483	158.9
Delitos de peligro contra la seguridad colectiva	86	3.2	66	2.4	15	0.5
Delitos contra la libertad y seguridad sexuales	1 092	40.5	1 010	36.6	937	33.2
Delitos contra el honor	564	20.9	426	15.4	446	15.8
Delitos contra el patrimonio	41 295	1 530.2	36 803	1 333.9	36 581	1 296.3
TOTAL	69 558		64 156		60 591	

\* Índice es la cantidad de delitos por cada 100 000 habitantes.

<sup>1</sup> Población en el estado del año de 1993: 2 698 666.

<sup>2</sup> Población en el estado del año de 1994: 2 759 136.

<sup>3</sup> Población en el estado del año de 1995: 2 822 009.

Finalmente, el gobierno de Chihuahua, al igual que los gobiernos del resto de los estados del país, ha tenido que hacer gestiones especiales para obtener recursos extraordinarios de la federación. En este sentido, el origen panista del gobierno no ha sido un obstáculo. El gobierno federal le ha otorgado al estado recursos extraordinarios, sobre todo debido a la sequía que afectó a varios estados norteños. Aún más, el gobierno federal condonó al gobierno de Chihuahua una deuda por 150 millones de pesos que este había contraído en 1995. En opinión del secretario de Finanzas del estado, ante la ausencia de fórmulas más justas para redefinir las transferencias de recursos federales hacia los estados, los gobiernos de los estados se ven en la necesidad de “venir constantemente al centro a pedir limosnas”.<sup>38</sup>

La racionalización del gasto del gobierno, la simplificación administrativa, la lu-

38 Entrevista con Jesús Mesta, secretario de Finan/as del gobierno, mayo de 1996

cha contra la corrupción y las gestiones ante la federación para obtener recursos adicionales constituyen ciertamente logros del gobierno. Sin embargo, para el ciudadano común, y sobre todo para el que no pertenece a la clase media, estos logros son relativamente intrascendentes, ya que no se ven reflejados en sus niveles de bienestar personal. En efecto, al ciudadano común “no le interesa la eficiencia. Uno de los graves problemas del gobierno panista es precisamente que no ha logrado traducir los logros de gobierno en beneficios concretos para la gente”.<sup>39</sup> Uno de los prerrequisitos para un buen desempeño gubernamental, sin embargo, es la capacidad de responder y satisfacer al electorado. Un gobierno que administra bien pero que no tiene la capacidad de persuadir y demostrarle a la comunidad que sus soluciones representan una mejor alternativa que las de la oposición, es un gobierno que puede fácilmente perder el apoyo social, especialmente cuando se somete al juicio del electorado durante periodos electorales. Uno de los ejemplos que refleja más claramente la falta de sensibilidad política del gobierno y su inhabilidad para traducir ante la comunidad el sentido de sus políticas fue el manejo del conflicto con el magisterio.

### *c) Educación*

Al igual que en otros estados del país, en Chihuahua conviven dos secciones del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE): la Sección 8, con 28 mil maestros adscritos al sistema federal, y la Sección 42, con 12 mil maestros adscritos al sistema estatal. Los miembros de estas secciones tienen prestaciones y salarios diferentes. Como en muchos otros estados, la homologación de sueldos y prestaciones es una fuente de constantes conflictos con las autoridades gubernamentales. Sin embargo, como vimos anteriormente, la debilidad financiera del estado limita enormemente la capacidad que tiene el gobierno para resolver este problema, pues carece de los recursos suficientes para hacer frente a las demandas de los maestros.

Con la federalización educativa en 1993, la administración del sistema federal pasó a manos de los estados. Para tal efecto, el gobierno federal le transfirió a los estados una partida presupuestal especial. Por otro lado, el presupuesto del sistema estatal depende por entero de los ingresos del estado. A pesar de que en Chihuahua los maestros pertenecientes al sistema estatal gozan de mayores sueldos y prestaciones que los federales, el conflicto más intenso entre el gobierno y el sindicato de maestros ha sido con la Sección 42. El nudo del conflicto no ha sido el incremento salarial, sino el control del sector educativo.

Tradicionalmente, el Departamento de Educación y Cultura del estado, encargado de la administración del sistema de educación estatal, estaba controlado por los dirigentes de la Sección 42 del SNTE. Los funcionarios que dirigían las diferentes jefaturas del Departamento de Educación eran nombrados por el sindicato. De esta forma, el sindicato mantenía una doble estructura de control. Una sobre sus agremiados y otra sobre la administración de la educación. En efecto, las decisiones sobre la creación de plazas, los aumentos salariales, los ascensos escalafonarios, la implementación de programas, la planeación educativa, la administración de la prestación de servicios, etc., pasaban por encima del gobierno. Esta situación era tolerada por los gobernadores priístas porque los maestros han constituido un sector fundamental para la promoción y movili-

39 Entrevista con Eduardo Romero Ramos, secretario de Gobierno, ciudad de México, marzo de 1996.



CUADRO 7. Elecciones para diputados locales en el estado de Chihuahua en 1992 y 1995.

	1992	1995
<b>Padrón</b>	1 215 550	1 526 765
<b>Votación total</b>		
Absoluta:	678 026	840 864
Relativa	55.70%	55%
<b>Abstención</b>		
Absoluta	537 524	685 901
Relativa	44.20%	44.90%
<b>PAN</b>		
Absoluta	335 372	329 798
Relativa	49.40%	39.20
<b>PRI</b>		
Absoluta	320 975	390 815
Relativa	47.30%	46.40%
<b>Otros*</b>		
Absoluta	216 790	729 570
Relativa	3.19%	8.60%

\*1992: PFS, PARM, PDM, PCM a PRD, PST, PRT.

\*1995: PPS, PARM, PDM, PRD, PFCRN, PRT, PMT, CPC, PCDP.

FUENTE: Centro de Documentación y Estadística Electoral, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa y Dirección Nacional de Procesos Electorales del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional.

zación del voto a Favor del PRI.<sup>40</sup> “A cambio de favores que los maestros hacían a los candidatos a gobernador del PRI, éste entregaba las riendas de la administración del sistema a los dirigentes de la Sección.<sup>41</sup>

Desde la campaña electoral el PAN había expresado lo fundamental que era para el gobierno retomar la rectoría sobre el sector educativo. Esto era considerado básico no sólo para hacer más eficiente el gasto educativo y para introducir reformas que mejoraran la calidad de la educación en el estado, sino también para quitarle al PRI una de sus más importantes fuentes de control político. Sin embargo, al asumir el poder, Francisco Barrio decidió no confrontar al sindicato de forma radical. Había ganado las elecciones por un pequeño margen y no contaba con la fuerza suficiente para resistir el inevitable conflicto que esto implicaría.<sup>42</sup> Por lo tanto, decidió negociar con el sindicato el nombramiento del titular del Departamento de Educación. Sin embargo, después de dos años y a raíz de la contratación de 928 nuevas plazas sin la autorización del gobernador, en 1994 Barrio se enfrentó finalmente al sindicato destituyendo a los funcionarios sindicales y nombrando a gente de su confianza.

40 Muchos de los promotores del voto en las colonias populares son maestros que se encuentran en comisión. Entrevista con Eduardo Romero Ramos, secretario de Gobierno, Chihuahua, agosto de 1994.

41 Entrevista con Roberto Piñón Cely, actual director del Departamento de Educación. Citado por Carlos Ornelas, “La descentralización de la educación en México. Una visión desde la periferia” (mimeo, 1994).

42 Entrevista con Francisco Barrio, gobernador del estado de Chihuahua, ciudad de México, marzo de 1996.

Un primer resultado de este enfrentamiento fue la eliminación de un número significativo de “avidades” de la nómina del magisterio. De 1994 a 1996 fueron removidas más de mil plazas. Además, se racionalizó la contratación de nuevas plazas. En 1994 solamente se contrataron 13 nuevas plazas y en 1995 no se contrató ninguna.<sup>43</sup> Otro efecto es que se han respetado los procedimientos marcados en la ley para otorgar ascensos escalafonarios. Estos ascensos eran otorgados antes de manera arbitraria. “La asignación de premios y castigos para los maestros obedecía a razones políticas, no meritocráticas. El sindicato decidía quién ascendía en el escalafón y quién no.”<sup>44</sup> Ahora existe una comisión mixta integrada por representantes del gobierno y del sindicato para determinar los ascensos con bases meritocráticas. Finalmente, el gobierno tiene ahora una mayor capacidad para introducir reformas orientadas a mejorar la calidad educativa, ya que existen mejores condiciones para respetar la normatividad, para optimizar el gasto y para planear la administración del sector a largo plazo. Sin embargo, los resultados de estas reformas no son inmediatos. Los efectos sólo podrán ser perceptibles en el largo plazo.

El conflicto con el sindicato tuvo, sin embargo, un gran costo político para el gobierno, y sobre todo para el PAN. Quitarle al sindicato la rectoría sobre la educación implicaba un conflicto inevitable. Sin embargo, el conflicto adquirió proporciones mayores debido principalmente a la falta de sensibilidad política del gobierno para enfrentar el problema. Efectivamente, según el secretario de Gobierno del estado, hubo un error en el manejo del conflicto magisterial. El enfrentamiento fue demasiado duro; hubo mucha confrontación. La guerra en el sector educativo tenía que haber sido una guerra de bisturí, sólo dirigida hacia los líderes sindicales. Sin embargo, se generalizó el conflicto y se confrontó a las bases, a los maestros en general.<sup>45</sup> La “factura” se la cobró el sindicato en las elecciones de 1995. Según el secretario de Educación, los maestros desempeñaron un papel fundamental en la movilización del voto priísta. Esto pudo haberse evitado si el gobierno hubiera tenido mayor sensibilidad para hacerle ver a los maestros cuáles eran los beneficios concretos que podían obtener a raíz de los cambios administrativos que se proponía introducir y si, además, no se hubiera confrontado de manera tan radical y alienado a los maestros en general.

No obstante que ahora el gobierno tiene la rectoría sobre el sector educativo, siguen existiendo áreas que escapan a su control, debido a que el gobierno federal continúa ejerciendo un papel importante en la negociación de acuerdos salariales con el SNTE a nivel nacional. En el mes de abril de 1996, el gobierno y el SNTE acordaron aumentos salariales del 22 por ciento para los maestros de todo el país. En la negociación de estos aumentos, sin embargo, no incluyeron a las autoridades estatales. El estado de Chihuahua, que de por sí enfrenta ya un enorme problema por el gasto educativo, se vio financieramente imposibilitado para hacer frente a estos aumentos. Esta situación obligó a las autoridades estatales a negociar con el gobier-

43 Entrevista con César Chavira, secretario de la Dirección General de Educación y Cultura, ciudad de México junio de 1996.

44 Ibidem.

45 Entrevista con Eduardo Romero Ramos, secretario de Gobierno, ciudad de México, abril de 1996. Esta opinión fue ampliamente compartida por vanos funcionarios del gobierno, incluido el gobernador.

no federal el otorgamiento de partidas extraordinarias de recursos para poder cumplir con los nuevos acuerdos. En este sentido, los gobiernos panistas se encuentran ante la misma situación que el resto de los gobiernos priístas: la falta de autonomía financiera los hace igual de vulnerables y dependientes del gobierno federal. “Ésta es la paradoja del nuevo federalismo”.<sup>46</sup>

#### *d) Procuración y administración de justicia*

Una de las ofertas más importantes del gobierno panista al asumir el poder fue combatir la corrupción, hacer valer el estado de derecho y combatir el problema de la seguridad pública que agobiaba al estado desde años anteriores. Según el ex procurador de Justicia del estado, antes de tomar el poder hicieron un diagnóstico de la Procuraduría de Justicia para poder definir cuál sería su plan de trabajo. De este diagnóstico resultó que uno de los principales problemas que tenían que atacar era la falta de orden dentro de la Procuraduría. Se encontraron con 60 mil denuncias a las que no se les había dado conclusión alguna, órdenes de aprehensión guardadas en cajones, una fractura entre la Policía Judicial y la Procuraduría debido a que la policía había dejado de rendirle cuentas al procurador, y la ausencia de bases de datos que pudieran usarse para sistematizar la información de la Procuraduría.<sup>47</sup> Las acciones de la Procuraduría se encaminaron, consecuentemente, a dar solución a estos problemas. Primero se analizaron los 60 mil expedientes rezagados para determinar cuáles eran todavía vigentes, y se dieron de baja aquellos casos en los que ya no se podía ejercer acción penal. Por cada 25 expedientes revisados se le daba a la gente una compensación. De esta forma, de los 60 mil expedientes quedaron 5 mil con los que se podía trabajar. Esta revisión también sirvió para sistematizar la información y crear una base de datos.<sup>48</sup>

Otra de las innovaciones que se introdujeron y que tenían por objetivo el combate contra la corrupción fue la reestructuración de la Policía Judicial estatal. En primer lugar, se introdujo una política de profesionalización de la policía, reglamentando los ascensos con bases meritocráticas y normas claras. Los ascensos dentro de la policía se otorgan ahora con base en un examen de oposición. Aunado a esto, se dio de baja a casi la mitad de los policías judiciales existentes que tenían antecedentes penales. En segundo lugar, se reactivó la academia de policía y se reglamentó que no podía contratarse a ningún policía que no hubiera pasado por ella. En tercer lugar, se introdujo un programa de estímulos para premiar al policía del mes y al policía del año con base en el desempeño. Para otorgar estos premios se formó una comisión, que tomaba en cuenta tanto el volumen de trabajo como la dificultad y el grado de peligrosidad para realizarlo.<sup>49</sup>

Uno de los resultados concretos de estas acciones fue la baja en los índices de delincuencia en el estado (cuadro 6). Sin embargo, a pesar de estos logros, el ex

46 Entrevista con Cesar Chavira, secretario de la Dirección General de Educación y Cultura, ciudad de México, junio de 1996.

47 Entrevista con Francisco Molina, procurador de justicia del estado de Chihuahua de 1992 a 1996, ciudad de México, junio de 1996. Antonio Lozano Gracia, ex titular de la Procuraduría General de la República, nombró a Francisco Molina director general del Instituto Nacional del Combate a las Drogas.

48 Entrevista con Francisco Molina.

49 Entrevista con Francisco Molina. “A la mitad del camino seguimos avanzando”, boletín informativo de la Procuraduría General de Justicia del estado.

procurador de justicia del estado reconoció que el buen desempeño no se premia necesariamente. Era necesario encontrar algún logro visible políticamente. El gobierno de Barrio ofrecía muchas expectativas, por lo que teníamos que localizar algún logro alcanzable que pudiera identificarse concretamente como un logro del gobierno. Decidimos que la recuperación de autos robados constituía un buen candidato.<sup>50</sup>

Efectivamente, con la excepción de Ciudad Juárez, el robo de autos cayó de forma significativa en todos los municipios del estado. En 1993 se recuperaron 4 506 autos de los 6 884 robados en todo el estado, lo que equivalía a una eficiencia del 65 por ciento; en 1994 se recuperaron 5 142 autos de un total de 6 956 autos robados, lo que significó una eficiencia del 74 por ciento;

y en 1995 (hasta agosto) se recuperaron 3 727 autos de un total de 4 349 autos robados, lo cual significaba un índice de eficiencia del 85 por ciento.<sup>51</sup> El gobierno del estado hizo una fuerte campaña para divulgar este logro. Sin embargo, como veremos más adelante, a pesar de estos logros inobjetables, el PAN perdió las elecciones intermedias por un alto margen.

Una posible explicación es que los resultados concretos que decidió promover el gobierno como evidencia de sus logros no constituyen acciones que interesen a los sectores populares sino más bien a las clases medias. Aunado a lo anterior, y al igual que en los otros rubros de la política pública, lo que es evidente es que los logros en la gestión pública en términos meramente administrativos no necesariamente son redituables en términos políticos.

#### *e) Reforma electoral*

En 1995 entró en vigor una nueva ley electoral estatal, que incluía mecanismos para hacer de las elecciones procesos más justos, equitativos y transparentes. La ley electoral anterior, vigente desde 1988, tenía una serie de sesgos que favorecían al PRI, particularmente una distritación extremadamente heterogénea del estado (es decir, la existencia de distritos muy pequeños y distritos muy grandes) y la falta de imparcialidad y equidad en la integración de las autoridades electorales. La introducción de una reforma electoral que favorecía la competitividad era para el PAN vital para su reafirmación como alternativa política. La ausencia de condiciones que garantizaran elecciones limpias se había convertido en una de las principales fuentes de descontento contra el gobierno y el PRI, sobre todo en Chihuahua, a raíz de las movilizaciones postelectorales en 1986.

Las principales innovaciones de la nueva ley electoral son:

a) La ciudadanización de los organismos electorales. La ley establece que el Consejo Estatal de Elecciones es la autoridad para organizar, dirigir y vigilar las elecciones. Este consejo se integra con ciudadanos independientes, tanto de los partidos políticos como del Poder Ejecutivo del estado. A diferencia de su antecesora —la Comisión Electoral—, en el Consejo Estatal de Elecciones ningún funcionario es designado directamente por el gobernador.<sup>52</sup> Entre las resoluciones de este Consejo para garantizar elecciones limpias y más equitativas en 1995, destacan la introducción de topes al financiamiento

50 Entrevista con Francisco Molina, junio de 1996.

51 “A la mitad del camino seguimos avanzando”, boletín informativo de la Procuraduría General de Justicia del Estado.

52 Ley Electoral del Estado de Chihuahua, 1995, art. 55.

CUADRO 8. Elecciones municipales en el estado de Chihuahua en 1992 y 1995.

	1992	1995
Padrón	1 215 550	1 525 767
Votación total		
Absoluta	692 408	768 466
Relativa	56.9%	50%
PAN		
Absoluta	342 971	328 612
Relativa	49.50%	42.70%
PRI		
Absoluta	341 522	383 667
Relativa	49.30%	49.90%
Otros		
Absoluta	7 905	56 187
Relativa	1.41%	1.3%
Otros*		
Relativa	43%	49.3%

\*1992: PPS, PARM, PDM, PCM a PRD, PST, PRT.

\*1995: PPS, PARM, PDM, PRD, PFCRN, PRT, PMT, CPC, PCDP.

FUENTE: Centro de Documentación y Estadística Electoral, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa y Dirección Nacional de Procesos Electorales del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional.

de las campañas políticas y la elaboración del listado nominal con fotografía.

b) La creación de un Tribunal Estatal de Elecciones para sustanciar y resolver conflictos que se presenten durante el proceso electoral. Este tribunal adquirió las facultades para resolver: recursos de apelación, de inconformidad y de revisión de las resoluciones y los actos del Consejo Estatal de Elecciones.

c) La introducción de las figuras del plebiscito y del referéndum como formas de consulta directas ante la ciudadanía.

d) La redistribución del estado con e) fin de homologar a la población de los 18 distritos electorales. La heterogeneidad existente en la distritación anterior generaba problemas de sobre representación y sub representación en el Congreso local. Los distritos grandes y los distritos pequeños contaban igual para las elecciones, ya que en cada distrito sólo se elige a un diputado por el principio de mayoría relativa. Con el nuevo trazo y la desaparición de los distritos más pequeños, la población quedó repartida en distritos más homogéneos.<sup>53</sup>

e) La abolición de la cláusula de gobernabilidad y el establecimiento de nuevas fórmulas para elegir a los diputados por

53 La población de cada distrito sólo varía como máximo un diez por ciento del tamaño promedio de los distritos. Esto permite una mayor equidad en la representación. En la distritación anterior había distritos 14 veces más grandes que otros, Juan Molinar, "Geografía Electoral", en Carlos Martínez Assad (coord.), Balance y perspectivas de los estudios regionales en México, México, Miguel Ángel Porrúa/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades-UNAM, 1990, y Jenny Saltiel, "Representación parlamentaria y geografía electoral. Efectos políticos del diseño de fronteras electorales: El caso de Chihuahua 1983-1986", tesis de licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, unam, 1991.

representación proporcional. Éste es quizá el aspecto más controvertido de la nueva ley electoral y el que, finalmente, resultó perjudicial para el PAN. Si bien se incrementó de 10 a 13 el número de diputados que pueden ser electos por el principio de representación proporcional, no se resolvió el problema de la sobre representación del partido mayoritario, ya que no se incluyeron reglas para asegurar que la composición del Congreso fuera más compatible con los porcentajes de votación.<sup>54</sup> Dada la victoria del PRI en la mayoría de los distritos uninominales, esta nueva fórmula se revirtió contra el PAN y favoreció al PRI, dándole una sobre representación en el Congreso.

### III. Conclusión. El juicio del electorado. Las elecciones de 1995

No obstante la realización de elecciones con base en una ley electoral más justa y equitativa, el PAN perdió las elecciones abrumadoramente y de manera legítima. El PRI ganó las principales ciudades del estado, con excepción de Ciudad Juárez, así como la mayoría en el Congreso local. Si comparamos los resultados de las elecciones de 1992 con las de 1995, sin embargo, puede concluirse que en términos porcentuales el PRI no ganó más terreno; más bien, el gran perdedor fue el PAN. En las elecciones municipales de 1992 el PAN obtuvo el 49.5 por ciento del total de los votos y el PRI el 49.3 por ciento. En 1995 el PAN obtuvo el 42.7 por ciento del total del voto mientras que el PRI obtuvo el 49.9 por ciento. Mientras que el voto por el PAN cayó casi 7 puntos porcentuales, el voto por el PRI se mantuvo en términos relativos casi igual. La misma tendencia se observa en los resultados de las elecciones para diputados locales<sup>55</sup> (cuadros 7 y 8). ¿Cómo se puede explicar este resultado electoral? Según un ex funcionario priísta, “el PRI no hizo mucho para ganar, el PAN perdió sólo”.<sup>56</sup>

Sin duda, la falta de sensibilidad política del gobierno, evidente particularmente en el conflicto magisterial, explica en gran parte la evaluación del electorado. A esto habría que añadir la falta de oficio político para comunicar, difundir y promover las actividades del gobierno. Como vimos en la sección anterior, la experiencia en Chihuahua demuestra *que* las acciones del gobierno han estado en erecto orientadas por una mentalidad empresarial que da prioridad a las cuestiones administrativas: eficiencia, fomento a nuevas inversiones, calidad total en la provisión de servicios, transparencia y honestidad en el manejo de los recursos públicos, etc. El gobierno ha sido menos exitoso en su política de comunicación social y en sus esfuerzos por ligarse con la comunidad y convertirla en un actor más participativo en las tareas de gobierno. Como afirmó el secretario de Gobierno: Las elecciones nos demostraron que un buen administrador público tiene que ser no sólo un buen administrador sino también un buen político y un buen comunicador. La

54 Esto I fue resultado de un “mal” cálculo político, pues el PAN, efectivamente, pensó que ganaría la mayor parte de las diputaciones por mayoría relativa. Esto esencialmente demuestra que los partidos en el poder tienen cálculos políticos similares. Para una mayor elaboración del tema, véase mi artículo, “Las elecciones de 1995 en Chihuahua”, en Leonardo Valdés (coord.), Elecciones y partidos políticos 1994-1995, México Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa (en prensa).

55 En las elecciones para diputados locales en 1992, el PAN obtuvo el 49.4 por ciento del total de los votos; el PRI el 47.3 por ciento. En las elecciones de 1995, el PAN obtuvo el 39.2 por ciento y el PRI el 46.4 por ciento. La votación por otros partidos aumentó del 3.19 por ciento en 1992 al 8.6 por ciento en 1995. Para un análisis más elaborado, véase un artículo, “Las elecciones de 1995 en Chihuahua”.

56 Entrevista confidencial.

administración sola, los buenos logros a secas son insuficientes.<sup>57</sup>

Sin embargo, hay otro elemento que es importante para entender el resultado electoral: la debilidad del PAN como organización política. Mientras que estaba en la oposición, el PAN tuvo la capacidad de organizar buenas campañas políticas y de movilizar a vastos sectores de la población que se oponían al gobierno y al PRI. Sin embargo, una vez en el poder, el PAN como organización tiende a contraerse y a abandonar su trabajo de organización de cuadros, difusión de su filosofía partidista, formación de líderes comunitarios y transmisor de demandas hacia el gobierno. Es decir, una vez en el poder, el PAN pierde la capacidad de mantener su coalición electoral. Esto en gran parte es resultado de la ausencia de un modelo alternativo de interacción con la sociedad civil. Si bien el PAN rechaza el clientelismo y se define a sí mismo como un partido de ciudadanos, no ha desarrollado nuevas estrategias para vincular a los ciudadanos con el gobierno de forma más permanente en aquellos lugares en donde gobierna.<sup>58</sup> Además de la debilidad de la estructura y organización del PAN, particularmente evidente durante períodos no electorales, los diputados panistas tampoco han buscado un mayor acercamiento con la población de sus distritos. Esto ha impedido también que el PAN pueda desarrollar una mayor presencia en la sociedad. Aun tomando en cuenta que la imposibilidad de reelegirse desincentiva a los diputados para trabajar más de cerca con sus comunidades y para rendir cuentas de sus acciones, por lo general los diputados panistas, a diferencia de sus contrapartes priístas, no realizan trabajo comunitario. Según un diputado panista consciente de este problema, los diputados panistas necesitan hacer más gestión social. Aunque su presupuesto es muy limitado, los diputados sí pueden atender quejas y necesidades de su distrito. Para ello se trae a gente del partido *que* es el puente entre la comunidad y el gobierno. Esto lo hacen los priístas muy bien.<sup>59</sup>

Al preguntarle sobre las funciones más importantes que han desempeñado los diputados, otro diputado panista respondió: “[Nos] hemos dedicado a hacer leyes, no a andar gestionando servicios públicos”.<sup>60</sup>

Uno de los principales problemas del PAN es que no ha sabido reorientar su misión, redefinir su estrategia y cambiar sus hábitos como partido en el gobierno. Como afirmó el secretario de Gobierno:

La cultura organizativa del PAN no ha desarrollado estrategias para defender al gobierno en turno. El PAN ha sido un partido acostumbrado a resistir, no a apoyar. Si sólo saben “empujar”, cuando se les pide que “jalen” no saben cómo hacerlo.<sup>61</sup>

57 Uno de los primeros resultados de esta auto evaluación es el programa “Jalemos Parejo”, destinado a “etiquetar” las obras que realiza el gobierno a lo largo del estado y de este modo hacerlas más identificables para el ciudadano común. Otro cambio destinado a estrechar más los vínculos del gobierno con la comunidad es la introducción de audiencias públicas con los funcionarios de alto nivel, incluido el gobernador. Entrevista con Eduardo Romero Ramos, secretario de Gobierno, ciudad de México, abril de 1996.

58 Yemile Mizrahi, “Eficiencia, democracia y participación. Los dilemas de los gobiernos de oposición en México”, en *Política y Gobierno*, vol. II, núm.2, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1995, pp 200-202.

59 Entrevista con Leandro Lujan, Chihuahua, agosto de 1994.

60 Entrevista con Javier Corral, Chihuahua, agosto de 1994.

61 Entrevista con Eduardo Romero, secretario de Gobierno del gobierno de Chihuahua, ciudad de México, abril de 1996.

Esto último se vio reflejado en una mala coordinación entre el PAN y el gobierno del estado y en una serie de conflictos que afectaron y atrasaron el proceso de selección interna de candidatos. Según un funcionario del gobierno de Chihuahua, una de las razones por las que el PAN perdió las elecciones fue la pésima calidad de sus candidatos a puestos de elección popular.<sup>62</sup>

Los resultados electorales de 1995 en Chihuahua demuestran que, sin la suficiente sensibilidad política, sin la habilidad para responder adecuadamente a las necesidades del electorado y sin la capacidad para difundir las acciones del gobierno, la buena gestión administrativa es insuficiente para asegurar un buen desempeño en el gobierno. La administración y la política van de la mano en la tarea de gobernar. Si bien es cierto que el gobierno panista en Chihuahua se confrontó con una serie de problemas de eficiencia y de eficacia que hacían urgente la introducción de innovaciones administrativas, también es cierto que el gobierno descuidó las tareas políticas más tradicionales. La búsqueda de nuevas formas de relacionarse con la comunidad, de comunicar y difundir las acciones de gobierno y de cultivar al electorado son igualmente urgentes en la transformación de las prácticas corporativas y clientelares del pasado. En esto último el papel del partido, no sólo el del gobierno, es fundamental. Una buena administración sin una buena política difícilmente podrá gozar de la suficiente legitimidad y de la aceptación para convertirse en una alternativa política viable a largo plazo.

62 Entrevista confidencial , Esta opinión fue repetida en numerosas entrevistas.