



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Administración Pública, Estatal y Municipal

"Políticas públicas en un gobierno dividido"

T E S I S

**Que como parte de los requisitos para obtener el grado de:
Maestra en administración pública, estatal y municipal**

**Presenta
Alicia Ana Beatriz Téllez Calderón**

**Dirigida Por:
Dr. Cesar García Ramírez**

**Centro Universitario
Septiembre de 2011
Querétaro, Qro.
México**



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO
FACULTAD DE DERECHO**

“POLÍTICAS PÚBLICAS EN UN GOBIERNO DIVIDIDO”

T E S I S

**QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ESTATAL Y MUNICIPAL**

PRESENTA

ALICIA ANA BEATRIZ TÉLLEZ CALDERÓN

DIRIGIDA POR:

DR. CESAR GARCÍA RAMÍREZ

SINODALES

**DR. CESAR GARCÍA RAMÍREZ
PRESIDENTE**

**DR. EDUARDO ALCOGER LUQUE
SECRETARIO**

**DR. JOSÉ FERNANDO VÁZQUEZ AVEDILLO
VOCAL**

**MTRO. BERNARDO GARCÍA CAMINO
SUPLENTE**

**MTRO. JOSÉ MARÍA HERNÁNDEZ RAMOS
SUPLENTE**

DR. CÉSAR GARCÍA RAMÍREZ
Director de la Facultad

DR. LUIS GERARDO HERNÁNDEZ SANDOVAL
Director de Investigación y Posgrado

**Centro Universitario
Septiembre de 2011
Querétaro, Qro.
México**

INDICE

RESUMEN	1
ABSTRACT	2
INTRODUCCIÓN	3
Mapa 1	8
Marginación por entidad federativa	8
Cuadro 1	12
Diagrama de flujo del Programa Federal según funciones por orden de gobierno	12
CAPÍTULO I	14
Gobierno y democracia	14
CAPÍTULO II	14
Instituciones y fuerzas políticas	14
CAPÍTULO III	15
La política de la política social	15
CAPÍTULO IV	16
La política social como mecanismo de coordinación en el gobierno.	16
CAPÍTULO V	16
Parálisis o consenso en el gobierno de alternancia	16
GOBIERNO Y DEMOCRACIA	17
1.1 El tipo de gobierno	18
Cuadro 2	20
Clasificación del gobierno como resultado del diseño constitucional y la incidencia partidista	20
1.2 Los partidos en el Gobierno	24

1.3 Gobierno Dividido	30
1.4 Abordaje del gobierno dividido en América latina	41
1.5 Estabilidad y Democracia	42
Gráfica 1	45
Desarrollo democrático y social de América Latina (1981-2002)	45
1.6 El Presidencialismo: el origen institucional	48
Cuadro 3	52
Presidentes con legislaturas minorías o mayorías en América Latina, 1978-2003	56
Cuadro 4	53
Clasificación de los sistemas presidenciales en América Latina	53
1.7 División del gobierno en México	55
1.8 Presidencialismo y partido hegemónico	58
1.9 El sistema electoral: análisis cualitativo	61
Cuadro 5	63
Gobernadores según partido político, 1989-2009	63
Cuadro 6	64
Ejecutivos estatales por partido político en el año 2000	64
Gráfica 2 Gobiernos en los estados de la República en el año 2000	65
INSTITUCIONES Y FUERZAS POLITICAS	66
2.1.1 Reforma de 1986	70
2.1.2 Reforma de 1989-90	70
2.1.3. Reforma de 1993	71
2.1.4 Reforma de 1994	71
2.1.5 Reforma político-electoral de 1996	71
2.1.6 Reforma electoral de medios 2007	73
2.2 Fin del sistema de partido hegemónico	75

2.2.1 Tareas pendientes: reformar el presidencialismo	78
2.2.2 ¿Transición concluida?	80
2.2.3 Consolidar la democracia	82
2.2.4 Competencia por el poder 2003-2008	83
Cuadro 7 Financiamiento público, gastos de campaña, 1997-2006 (millones de pesos)	86
Cuadro 8 Gastos de campaña por Partido	87
2.3 Construcción de instituciones y de infraestructura básica.	90
2.4 Las políticas públicas y las estrategias de desarrollo orientadas a la conciliación nacional.	95
Cuadro 9. Estrategias de desarrollo observadas en el Primer Plan Sexenal 1934-1940	97
Cuadro 10. Estrategias de desarrollo observadas en el Segundo Plan Sexenal 1940-1946	100
2.4.1- El definitivo cambio de rumbo en las estrategias de desarrollo.	102
2.4.2- El desarrollo como expansión del crecimiento económico con estabilidad de precios.	107
Cuadro 11. Planteamientos esbozados en el Plan de Acción Inmediata 1962-1964	113
Cuadro 12. Estrategias de desarrollo expresadas en el Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970	116
2.4.3.- El intervencionismo estatal y las políticas públicas expansionistas como motores del desarrollo.	117
Cuadro 13. Las estrategias de desarrollo esbozadas en las políticas públicas del llamado “Desarrollo compartido” (1970-1976) Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976	121
Cuadro 14. Planteamientos de las políticas públicas generales adoptadas entre 1976 y 1982	125
2.5.4. Una agenda de discusión y estudios sobre las RIG en México	140
LA POLÍTICA DE LA POLÍTICA SOCIAL	149
3.1.1 Política autoritaria y Políticas Universalistas	146
3.1.2 Política diversificada y Políticas focalizadas	147
3.1.3 Los actores y sus actitudes frente al cambio de las políticas públicas	149
3.2 Resultados de las políticas sociales en el Gobierno de Felipe Calderón	151

3.2.1 Bajos estándares en la política social impulsada por Felipe Calderón	152
3.3 Capacidad de gestión de los municipios.	153
Cuadro 15. Municipios que desarrollan programas y diseñan sistemas.	155
Cuadro 16. Finanzas públicas por municipio 2004.	156
Cuadro 17. Nivel de estudios de los presidentes municipales a nivel nacional	157
Cuadro 18. Nivel de estudios de los presidentes municipales en los municipios con alto y muy alto grado de marginación.	158
3.4 Líneas de acción y tipos de apoyo	158
3.5 Impacto presupuestario y fuentes de financiamiento	160
Cuadro 19 Metas y presupuesto 2009 -2012 para el PDZP	161
Cuadro 20. Alineación estratégica del Programa.	162
3.6 Localidades de difícil acceso	162
Cuadro 21. Huixtán, Chiapas. El caso del municipio de Huixtán.	163
3.7 Caso Chiapas	164
Resultados de elecciones para diputados locales	165
Resultados de elecciones para presidentes municipales	165
3.7.1 Zonas en Chiapas de atención prioritaria 2011	166
3.7.2. Labor del gobierno chiapaneco hacia municipios marginados	167
3.7.3 Elevar la calidad de vida de más familias en Chiapas, objetivo del Gobierno Federal: Sedesol	170
3.7.4 Desarrollo social y productivo en regiones de pobreza. Gasto ejercido en 2010 en el Ramo 20	173
Gráfica 3. Aportación Estatal a programas del Ramo 20	173
Cuadro 21. Clasificación por programas del Desarrollo Social y Productivo en regiones de pobreza	176
Cuadro 22. Gasto por programas / subprogramas / proyectos para el desarrollo social y productivo en regiones de pobreza	177

3.7.5 Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, para el ejercicio fiscal 2011.	178
3.8 Panorama nacional de los programas sociales	179
LA POLÍTICA SOCIAL COMO MECANISMO DE COORDINACIÓN EN EL GOBIERNO.	205
4.1 Fortalecimiento de los gobiernos locales en México.	205
4.2 Mecanismos de coordinación intergubernamental y la perspectiva regional	207
4.3 La organización federal del estado mexicano y la coordinación administrativa	209
4.4 Los mecanismos de coordinación administrativa entre los tres niveles de gobierno de la República	212
PARÁLISIS O CONSENSO EN EL GOBIERNO DE ALTERNANCIA	215
CONCLUSIÓN	222
BIBLIOGRAFÍA	226

RESUMEN

Después del 6 de julio de 1997, México se coloca en la inédita situación de un gobierno "dividido". El nuevo escenario ofrece a México la oportunidad de acelerar su tránsito democrático, pero a la vez supone riesgos. Es importante conocer si el surgimiento de gobiernos divididos conduce al consenso de los tres órdenes de gobierno, o a la parálisis de las acciones y políticas gubernamentales orientadas a mejorar la calidad de vida de la población.

Si bien es cierto, en los últimos años el gobierno ha hecho importantes avances por institucionalizar sus acciones, particularmente en materia de política social, que reducen la posibilidad de prácticas autoritarias impuestas desde el ejecutivo federal.

Considerando las limitaciones temporales y de recursos (humanos y económicos), éste estudio revisará el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, que se desprende de la política social implementada de 2007 a 2012, en el sexenio del Presidente Felipe Calderón. La definición de este programa en particular, implica la coordinación de los tres órdenes de gobierno en donde, el federal asigna los recursos sin que sea necesario complementarlos con presupuesto estatal o municipal, el estado avala el ejercicio y el municipio ejecuta las acciones. Por lo que este estudio nos permitirá conocer las reformas estructurales, la eficacia y eficiencia de la coordinación entre los diferentes órdenes de gobiernos y los resultados de las evaluaciones de este tipo de programas.

Palabras clave

Democracia, gobierno dividido, capacidad para gobernar, buen gobierno,
política social



ABSTRACT

After July 6, 1997, México was placed in the unprecedented situation of having a "divided government". The new scenario offered Mexico the opportunity of hastening its transition to democracy, but at the same time, it implied a certain degree of risk. It is important to arouse a divided government leads to a consensus among the three levels of government, or to paralysis of actions and government policies oriented to improve the quality of life of people.

If this is true, in the last years the governments has made important advances to institutionalize its actions, specially regarding social policy. that reduce the possibility of authoritarian practices imposed by the federal government.

Considering (human and economic) resources and temporal limitations, this study will revise the Program of the Development of Priority Zones that comes from the social policy implemented in 2007-2012 by Felipe Calderón presidency period. The definition of this program in particular, implies the coordination of the three levels of government where the federal assigns the resources without the need to complete it with State or local budget, the State endorses the action and the local government executes the actions. This study will let us know the structural reforms, the efficiency and effectiveness of the coordination among the levels of government and the results of the evaluations of this kind of programs.

Key words

Democracy, divided government, ability to govern, good government, social policy



INTRODUCCIÓN

El objetivo de este documento es exponer los componentes metodológicos del proyecto de investigación, mediante el cual se pretende abordar un fenómeno político, los gobiernos divididos, que como parte del proceso de transición han implicado nuevos retos políticos y sociales.

Para este fin, el proyecto considera tres fases generales de investigación: la epistemológica, la teórico-metodológica y la técnica. En la primera, a partir de los procesos políticos actuales, se construyó el objeto de estudio; es decir, se definió la investigación, como problema social derivado del proceso de transición a la democracia.

La mayor parte de este trabajo está integrado por los elementos teórico-metodológicos, mediante los cuales se orienta la investigación y sistematizan los hechos que describen a los gobiernos divididos. El punto de partida se basa en un sistema conceptual derivado de la revisión sobre teoría política, políticas públicas y de los estudios precedentes sobre el tema. Por último, para la fase técnica se mencionan los temas a los que se orientará la revisión documental y la investigación de campo. Estos elementos se contrastarán con los principales postulados teóricos.

El documento presentado aquí responde a una estructura metodológica que pretende dar claridad al plan de investigación propuesto. Sin hacer referencia a cada uno de sus componentes, cabe mencionar que en la primera parte se expone el tema seleccionado partiendo del objeto de estudio hasta el tema delimitado

espacio-temporalmente. El problema se plantea a partir de la descripción del origen político de los gobiernos divididos en México.

Posteriormente, entendidas como consecuencia en un ámbito particular, se hace referencia a las condiciones de desarrollo social. De estos elementos se desprende un objetivo general referido a los gobiernos divididos; y uno específico, sobre el estudio de caso.

Por lo que respecta a la propuesta de contenido de la investigación, éste se desprende de la construcción conceptual que orienta el trabajo y que en cada uno de sus capítulos intenta abordar el tema de manera general, con la que se aporten elementos para la revisión del estudio de caso.

Haciendo un análisis de la transición en México a la democracia podemos apreciar que se ha caracterizado por cambios graduales desde el ámbito electoral iniciados en la década de los sesentas; estos procesos han contribuido a debilitar viejas prácticas autoritarias en favor de procesos transparentes, legítimos, y competitivos. El nuevo contexto con elecciones tan disputadas como las de 1988 y 1997, favoreció en el sistema de partidos, el deterioro del papel hegemónico del Partido Revolucionario Institucional (PRI), lo que abrió en las diferentes fuerzas políticas, nuevas oportunidades de convertirse en gobierno. La elección de los ejecutivos: federal, estatal y municipal; legislativos federal y estatales es ahora un espacio real de participación política, con posibilidades de poder compartido.

De esta forma en 1989 el Partido Acción Nacional (PAN) ganó la gubernatura en el estado de Baja California, convirtiéndolo en el primer gobierno de oposición. Paulatinamente partidos diferentes al PRI ocuparon gobiernos estatales y municipales y, finalmente en 2000, Acción Nacional ganó el ejecutivo federal.

Por lo que respecta a las consecuencias de la reforma electoral en el poder legislativo, después de más de 60 años de gobiernos unificados, es decir, de gobiernos en los que el partido del presidente contaba con el control mayoritario en la cámara de diputados y senadores, éste se ha perdido. En términos generales, la nueva geografía electoral del país se distingue por ser un escenario partidista más plural, tanto horizontal como verticalmente.

Dentro de la división vertical del poder se han creado nuevas expectativas para llevar a cabo el pacto federal, que deriven en condiciones reales para el federalismo y la descentralización. En este contexto, el mayor reto para los nuevos gobiernos se ubica en el quehacer político-administrativo, o acción gubernamental, con la instauración de nuevas pautas de convivencia entre poderes y órdenes de gobierno, bajo un tejido plural que permita elevar la eficiencia y utilidad de las instituciones políticas y de las acciones de gobierno.

A partir del panorama antes descrito, la relación entre niveles de gobierno, dependencias y organismos –comúnmente denominadas relaciones intergubernamentales-¹ cobra gran importancia, ya que estas actividades tendrán consecuencias significativas en la forma de abordar los problemas públicos y de proponer alternativas de solución que respondan a las demandas sociales. Se plantean nuevas formas y mecanismos para gobernar, es decir, un nuevo proceso de gobernar.²

¹ Para efectos de este trabajo se entenderá por relaciones intergubernamentales, la noción de William Anderson, retomada por Robert Agranoff: “importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación”, principalmente identificado con un sistema federal. Véase Robert, Agranoff (1992), “Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales”, en: Cambio político y gobernabilidad, Mauricio Merino (coord.), Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Conacyt, México, p. 179

² Luis F., Aguilar (2010), Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, México, p. 5

Cuando hablamos de gobierno inicialmente hacemos referencia a dos elementos: el primero compuesto por un complejo de instituciones interrelacionadas y que son permanentes; el segundo, de carácter efímero integrado por políticos electos;³ sin embargo, la combinación de ambos debe ser entendido como el conjunto de programas, referidos a lo que hacen. La interacción de instituciones, políticos y programas determinará la capacidad de gobernar.

En países como el nuestro, con un alto grado de heterogeneidad en todos los sentidos y, en contextos políticos pluralizados, esta relación e interacción pueden darse en condiciones de inestabilidad y conflicto, al limitarse la cooperación entre los poderes y órdenes de gobierno, lo que reduce su capacidad para resolver los problemas, atender las demandas sociales dentro de sus demarcaciones, y, de igual forma, proponer acciones conjuntas de gobierno.

Enfrentar exitosamente este contexto de lo que se ha llamado gobierno dividido significa generar nuevos mecanismos de cooperación y negociación que permitan el desarrollo operativo de las acciones de gobierno, es decir, de programas y políticas públicas, que se traduzcan en lo que podemos entender como un buen gobierno, esto es un gobierno acertado, exitoso y socialmente reconocido.⁴

La actual discusión en torno a los resultados de gobiernos divididos, en países como México, se encuentra enmarcada en un campo analítico más amplio, la llamada calidad de la democracia. Estos estudios han pasado por diferentes etapas que van de la transición a la consolidación y la calidad de la democracia. Actualmente se plantean nuevas preguntas sobre las consecuencias sociales de la democracia; es decir, pasamos de la pregunta ¿cómo garantizar gobiernos electos

³ Richard, Rose (1998), El gran gobierno, un acercamiento desde los programas gubernamentales, FCE, México.

⁴ Luis F., Aguilar (2010), p. 8

democráticamente? a ¿de qué forma los gobiernos democráticamente electos contribuyen a mejorar la calidad de vida de la sociedad?

Si bien, este proceso político ha garantizado la conformación plural de los gobiernos, esta pluralidad tiene implícitos conflictos que le son inherentes al tamaño y complejidad social. Procesos a gran escala, como el pluralismo democrático, modifican la tradicional forma en que se articuló y ejerció la autonomía y el control de los actores políticos y de la manera en que éstos dirigen el gobierno. En este sentido, las transformaciones estructurales en la que se desarrollan los actores hacen necesario crear nuevos mecanismos de coordinación y cooperación, que orienten las acciones de los diferentes órdenes de gobierno bajo un objetivo común: garantizar un mejor nivel de vida de la población.

Un importante instrumento que permite conocer y comparar la compleja composición social del territorio nacional y al mismo focalizar las acciones de gobierno son los índices nacionales e internacionales de pobreza y marginación. Más allá de las críticas a los coeficientes de cálculo de los que se desprenden los diferentes índices, éstos han sido vistos como un criterio más o menos objetivo que limita la discrecionalidad en la asignación de recursos y de las acciones de gobierno. Un ejemplo es el Índice de Desarrollo Humano, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), mediante el cual se analizan y comparan diversos parámetros sociales que reflejan el grado de desarrollo social nacional y regional, sin que estos se limiten a indicadores de carácter económico. Con base en diagnósticos sobre desigualdad, rezago, pobreza, entre otros elementos se caracteriza la estructura social.

Mapa 1 Marginación por entidad federativa



Fuente: Índice de marginación por entidad federativa, 2005, Consejo Nacional de Población, México, p. 57.

Si bien, bajo este índice a México se le ha atribuido un alto desarrollo, superior a países como Venezuela y Brasil,⁵ son evidentes niveles radicalmente distantes dentro del mismo territorio; de esta forma, entidades como el Distrito Federal tiene un nivel de desarrollo similar a la República Checa, Barbados, Hungría y Polonia, no obstante, entidades como Chiapas están por debajo de países como El Salvador y Jamaica.⁶

⁵ De una lista de más de 180 países agrupados en cuatro grados de desarrollo humano: muy alto, alto, medio y bajo; México se ubica en el lugar 53, Venezuela en el 58 y Brasil en el 75. Véase Clasificación de países del informe sobre desarrollo humano 2009, consultado en <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/>

⁶ Informe de Desarrollo Humano. México 2006-2007, PNUD, pp. 23-27.

En países como México la democratización se ha centrado en garantizar procesos electorales libres, transparentes, plurales y competitivos; sin embargo, la insatisfacción social hace evidente la aparición de nuevos retos que respondan a la pregunta ¿cómo lograr buenos gobiernos?⁷ En este contexto, el presente proyecto tiene como propósito dar cuenta del reciente debate sobre los resultados de la democracia, particularmente en regímenes presidenciales, en los que se favorece la formación de gobiernos divididos.

Tomando como punto de partida la revisión de trabajos precedentes sobre el tema, propongo una nueva línea de investigación, que pase del análisis centrado en la relación ejecutivo-legislativo, a la relación del ejecutivo federal con los gobernadores y presidentes municipales; es decir, de la división horizontal del gobierno, referida a la división de poderes, a la división vertical, vinculada concretamente al federalismo.⁸

El análisis de estos fenómenos fue abordado desde diferentes perspectivas, las cuales, reflejaron la evolución teórico-metodológica de la ciencia política. Un nuevo campo de estudio, abierto desde la década de los cincuenta y que vio su auge en el decenio de los ochenta del siglo XX, fue el denominado análisis de las políticas públicas. En este proyecto analizaré los resultados de los gobiernos divididos a la luz de la política social, es decir, de las acciones del gobierno en el

⁷ Alberto, Aziz Nassif (2003), "Problemas de primera y segunda generación en la democracia regional de México", en Revista Espiral, mayo-agosto, vol. 9, núm. 27, Universidad de Guadalajara, México, pp. 99.

⁸ Si bien, la línea de investigación propuesta en este proyecto reconoce el vínculo con el federalismo, es importante diferenciarlo de los abundantes estudios sobre federalismo, descentralización, desconcentración e incluso del análisis sobre las relaciones intergubernamentales. Cada una de estas líneas de investigación abordan la relación de los órganos, organismo y dependencias que comprenden la federación; sin embargo, en la concepción de gobierno dividido la dimensión partidista es tomada como eje fundamental de análisis, mediante la cual se expresan diferencias ideológicas, de proyecto político administrativo, de políticas socioeconómicas, de apoyo al régimen, religiosas, entre otras. Todos estos elementos, más allá del diseño formal de las instituciones, suponen una nueva dinámica de mayor pluralidad de actores políticos que inciden en las acciones de gobierno, concibe esta relación no sólo a partir de la división de funciones, atribuciones de los órdenes de gobierno. Para mayor claridad el tema será discutido a profundidad en el capítulo II.

ámbito del desarrollo social. Es en ésta política donde se conducen las principales tareas orientadas al combate a la pobreza y, por lo tanto, de mejoramiento de la calidad de vida de la población.

El análisis de esta política tiene por objeto identificar las funciones y atribuciones de diferentes actores formales gubernamentales -sin dejar de lado la identificación de otros actores que ejercen poder en las decisiones de gobierno-, resaltando el papel de las instituciones en que se ubican y el contexto específico en el que pueden incidir diversos actores sociales, todo lo cual supone límites a sus acciones. En este sentido, se estudiará “la manera como el gobierno construye y desarrolla sus decisiones federales, estatales (sic) [inserción propia] y locales”⁹ a partir de un momento histórico específico –dado por la alternancia en el gobierno– en el que la participación activa de actores políticos plurales abre una nueva dinámica.

Si bien es cierto, en los últimos años el gobierno ha hecho importantes avances por institucionalizar sus acciones, particularmente en materia de política social, que reducen la posibilidad de prácticas autoritarias impuestas desde el ejecutivo federal; debemos preguntarnos cuánto hemos avanzado en la creación e institucionalización de mecanismos de cooperación y colaboración de los tres órdenes de gobierno.

En un contexto gubernamental plural, la lógica debe superar la eficiencia en el ejercicio de los recursos públicos y orientarse por la capacidad de generar buenos gobiernos en los que cada orden cumpla funciones específicas sin tener como vector una lógica partidista. En términos generales, podemos preguntarnos ¿cómo

⁹ Luis F., Aguilar, (2000), El estudio de las políticas públicas, Porrúa, México, p. 6.

realiza sus funciones sociales el gobierno, en un contexto político plural, en donde las decisiones están restringidas por los ejecutivos federal, estatal y municipal?

Considerando las limitaciones temporales y de recursos (humanos y económicos) éste estudio revisará el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias mencionado anteriormente, que se desprende de la política social implementada de 2007 a 2012, en el sexenio de presidente Felipe Calderón. La pertinencia de esta política en particular estriba en que su objetivo principal es generar condiciones de desarrollo igualitario en la población, focalizando las acciones en el combate a uno de los principales problemas de nuestra sociedad como la pobreza y la marginación social, mediante la articulación de funciones y atribuciones específicas en los tres órdenes de gobierno.¹⁰ Este programa me permitirá explicar cómo se toman las decisiones bajo gobiernos verticalmente divididos, bajo el supuesto de que el centralismo ha perdido vigencia.

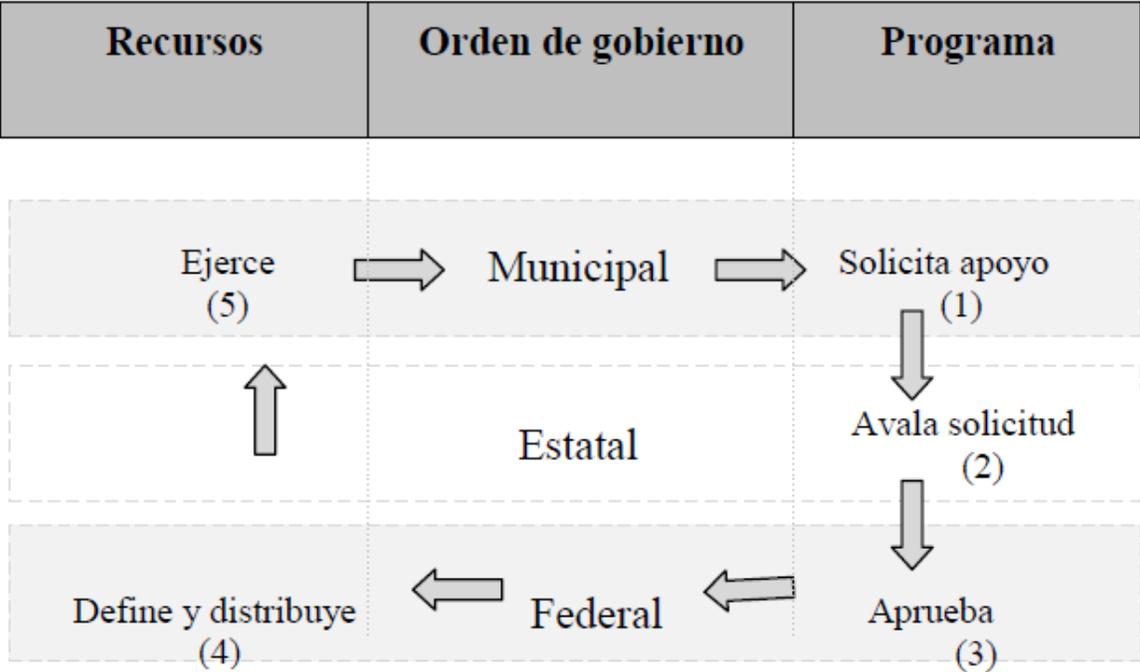
El PDZP se deriva del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes específicos en materia social, en los que se establecen los objetivos, estrategias y prioridades que regirán las acciones del presidente, definiendo atribuciones específicas a cada orden de gobierno. Este programa supone una línea de inversión de recursos federales para los estados, municipios y beneficiarios directos que se diferencia de las participaciones federales regulares como las correspondientes a la distribución de excedentes de ingresos federales, convenios de reasignación de recursos y a los Ramos 28 y 33.

En este sentido, como los recursos no se encuentran sujetos a la Ley de Coordinación Fiscal, son las dependencias mismas quienes definen los criterios de

¹⁰ Con base en el Programa Vivir Mejor el objetivo del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, es contribuir a la reducción de las desigualdades regionales a través de una política de desarrollo territorial integral de las regiones con mayor marginación del país.

distribución con base a sus objetivos y las necesidades de los estados y municipios. La definición de este programa en particular, implica la coordinación de los tres órdenes de gobierno en donde, el federal asigna los recursos sin que sea necesario complementarlos con presupuesto estatal o municipal, el estado avala el ejercicio y el municipio ejecuta las acciones.

Cuadro 1
Diagrama de flujo del Programa Federal según funciones por orden de gobierno



Fuente: Elaboración propia con base en el Catálogo de Programas Federales.

Este programa representa una oportunidad para conocer los mecanismos de cooperación y colaboración de los tres órdenes de gobierno, que en la asignación de los recursos superen prácticas discrecionales, que se han pretendido eliminar mediante su institucionalización. Si bien es cierto, la Ley de Desarrollo Social

define la participación de los gobiernos federal, estatal y municipal en la reducción de la pobreza, corresponde al gobierno federal la asignación de los recursos.

Describir el desempeño de los gobiernos a partir de resultados sociales es una tarea bastante amplia, que para el caso que aquí interesa, el seguimiento de las decisiones en torno al PDZP implica la participación de los tres órdenes de gobiernos. Por las propias limitaciones de la investigación los gobiernos federal y estatal serán revisados desde un enfoque histórico y legal.

Por su parte, el ámbito local, desde la construcción del Estado mexicano, ha jugado un papel muy importante que ha sido recuperado por los procesos políticos contemporáneos. En la democratización es en éste orden de gobierno donde se gestan los primeros procesos políticos de transición.

Aunado a lo anterior, la dinámica internacional les ha conferido gran importancia como parte activa de la economía nacional, de esta forma se “amplían sus ámbitos de acción pública y despliegan sus estrategias de integración interregional e intergubernamental”.¹¹ En este sentido, y a partir del reconocimiento de esta realidad social, la investigación empírica se centrará en el gobierno municipal, tomando como eje el siguiente cuestionamiento: ¿de qué forma las diferencias partidistas estatales y federales condicionan las acciones del gobierno municipal?, lo que necesariamente plantea la pregunta más general sobre ¿cuál es el papel de los gobiernos municipales en la consolidación de la democracia?

El análisis del municipio a partir del enfoque de las políticas públicas “permite reflexionar tanto sobre las posibles interacciones al interior de los componentes

¹¹ Enrique, Cabrero (2007), Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción, CIDE-Porrúa, México, p. 13

del gobierno municipal [...], como sobre algunos componentes intergubernamentales de la política (interacción con gobierno estatal, federal y organismos descentralizados)".¹² Es en esta interrelación con diferentes actores que se define el denominado interés público. Son las interacciones entre órdenes de gobierno las que interesan a este trabajo, tomando como eje de análisis las diferencias partidistas.

Con base en el planteamiento teórico, la propuesta de contenido de la tesis comprende cinco capítulos:

CAPÍTULO I

Gobierno y democracia

Inicialmente me propongo hacer una revisión sobre el contexto internacional y nacional que da origen a los gobiernos divididos. En términos generales, se busca integrar lo que comúnmente conocemos como planteamiento teórico y estado del arte, en función del fenómeno de los gobiernos divididos.

- Definición y análisis del gobierno dividido

CAPÍTULO II

Instituciones y fuerzas políticas

Dos son los componentes propuestos para el análisis del gobierno dividido como proceso político de la transición a la democracia: las instituciones políticas que

¹² Enrique, Cabrero (2007), Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción, CIDE-Porrúa, México, p. 26

estructuran al régimen y las fuerzas políticas y sociales, que expresan la composición heterogénea de la sociedad. En este sentido, el objetivo de este apartado es describir los cambios en las instituciones en las cuales se ha centrado el proceso de transición y dan origen al surgimiento de gobiernos divididos y conocer el papel que juegan los diferentes actores políticos y sociales en el proceso de transición. Por lo que respecta al estudio de caso se pretende exponer cuales son los cambios más importantes en su sistema de partidos y revisar si han surgido otros mecanismo de participación política y social.

- Reformas al sistema electoral y dispersión del poder (División de poderes, federalismo y relaciones intergubernamentales).
- Pluralismo político y social (sistema de partido en los estados y surgimiento de mecanismos de participación).

CAPÍTULO III

La política de la política social

Conjugando la descripción de los dos elementos anteriores (reformas centradas en las instituciones electorales y participación plural de fuerzas sociales y políticas), este apartado tiene dos objetivos: a) exponer de qué forma los diferentes actores políticos han influido en el diseño y ejecución de la política social y, b) describir los resultados sociales del gobierno de Felipe Calderón. En ambos objetivos se realizara de manera general una revisión nacional, haciendo énfasis en el estado de Chiapas, como estudio de caso.

- Actores políticos que inciden en la política social (dimensiones del conflicto partidista).
- Las consecuencias sociales del proceso de transición en México.
- Pobreza y marginación en el estado de Chiapas.

CAPÍTULO IV

La política social como mecanismo de coordinación en el gobierno.

Considerando la pobreza como un grave problema nacional que requiere soluciones integrales que se materializan (entre otras formas) en acciones de política social, el objetivo es describir la dinámica gubernamental que vincula a los tres órdenes de gobierno con funciones y atribuciones específicas.

- Planeación nacional y acción municipal
- Límites a la acción de gobierno (funciones y atribuciones)
- Percepción social del gobierno

CAPÍTULO V

Parálisis o consenso en el gobierno de alternancia

El propósito de este capítulo es exponer las conclusiones recogidas en la investigación a partir de la concepción de buen gobierno y los resultados de las acciones de política social de los gobiernos de transición, particularmente en el gobierno de Felipe Calderón.

CAPITULO I.

GOBIERNO Y DEMOCRACIA

El objetivo de este avance de investigación es exponer la revisión del estado actual del estudio sobre los gobiernos divididos en México, a fin de identificar los conocimientos que se han generado sobre el tema, ubicando los desafíos que deben abordarse desde la concepción amplia de gobierno dividido, con una línea de investigación específica que no ha sido explorada, el gobierno verticalmente dividido.¹³ La revisión expuesta a continuación, si bien, no representa un estudio exhaustivo, es un avance de la documentación revisada hasta el momento.

A fin de organizar estos trabajos, el contenido puede ser seccionado en diversas temáticas generales. En general se abordarán dos aspectos: uno, con base en la teoría política, la forma en que ha sido definido y clasificado el gobierno, hasta llegar a una tipología en la que se distinga el gobierno unificado y el gobierno dividido; en el otro, se exponen los elementos que han delimitado el análisis empírico en Estados Unidos y América Latina.

¹³ Para Joseph Colomer además de las relaciones horizontales entre instituciones también pueden distinguirse relaciones verticales, correspondientes a los estados unitarios o a los descentralizados de tipo federal. En el modelo unitario, un solo gobierno tiene todos los poderes importantes. En los estados descentralizados, el partido en el gobierno central puede controlar diferentes proporciones de poder en los gobiernos regionales y locales (Colomer 2007, 180).

1.1 El tipo de gobierno

En teoría política, un tema recurrente ha sido el estudio del gobierno, abordado desde diferentes perspectivas, generalmente estas coinciden en lo siguiente: un análisis descriptivo del que, como resultado de la observación, se desprende una clasificación o tipología, y; un análisis prescriptivo en el que se determina cuál de los tipos es el mejor, el óptimo y el correcto.¹⁴

Un punto de partida común en el estudio del gobierno debe ser la definición del término mismo. Para fines de este trabajo se entiende como “el órgano que tiene la tarea de imponer las reglas de conducta y de toma de decisiones necesarias para mantener la cohesión del grupo”.¹⁵ Una pregunta obligada a esta definición es ¿en qué órgano (u órganos) reside esa tarea?

La tipología numérica, que a pesar de su antigüedad mantiene vigencia en la comprensión de los procesos políticos actuales, responde a la pregunta antes planteada. El poder puede residir en: una persona, en más de una pero pocas o, en la multitud (en muchas). Este criterio clasifica al gobierno en tres tipos: monarquía, aristocracia y república o gobierno constitucional.¹⁶

La clasificación propuesta por Montesquieu resulta más compleja al mezclar criterios numéricos y normativos (entendidos estos últimos como sujeción a las leyes). Las tres especies de gobierno son: republicano, monárquico y despótico. En la primera el poder reside en más de una persona, determinadas por las leyes

¹⁴ Norberto, Bobbio, (1999), La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político, FCE, México, p. 9.

¹⁵ María Eugenia, Valdés (2007), “Sistema político, régimen y gobierno”, en Gustavo Ernesto, Emmerich, y Víctor, Alarcón Olguín, (coord), Tratado de ciencia política, Ántropos-UAMI, México, p. 88

¹⁶ Aristóteles (2000), Política, Porrúa, Colección Sepan Cuantos, núm. 70, México, p. 204.

que definen la participación del pueblo entero (en el caso de democracia) o, de una parte del pueblo (en una aristocracia). En las dos últimas especies el poder es unipersonal, con la diferencia sustancial de que el monarca está sujeto a leyes preestablecidas y, el déspota atiende a su voluntad y caprichos.¹⁷

Una diferencia sustancial entre estos dos últimos tipos se refiere a la existencia de poderes intermedios (o contrapoderes) que limitan la concentración del poder en el monarca; es decir, entre los súbditos y el soberano hay entidades que desarrollan funciones estatales para limitar el abuso del poder y dar libertad política a los ciudadanos. Surge así la primera forma de división del poder, con base en las tres funciones fundamentales del Estado: la legislativa, la ejecutiva y la judicial.¹⁸

En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace las leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares.¹⁹

La discusión en torno a la división de poderes fue abordada por el liberalismo como condición básica para garantizar los derechos y libertades de los individuos. Así, su diseño constitucional se consideró una tarea fundamental, mediante el cual se establecían competencias y funciones delimitadas para cada uno de los poderes.²⁰ Los tipos básicos de arreglo, mediante las cuales se definen tanto las

¹⁷ 39 Montesquieu (2003), "De las leyes que se derivan directamente de la Naturaleza del gobierno", en El espíritu de las leyes, Libro Segundo, Porrúa, Colección Sepan Cuantos, México, p. 9-18.

¹⁸ Norberto, Bobbio (1999). p. 133-136.

¹⁹ Montesquieu (2003). p. 145.

²⁰ Luis Eduardo, Medina (2007), "División de poderes", en Gustavo Ernesto Emmerich y Víctor Alarcón Olguín (coord). pp. 135-152.

divisiones orgánicas como funcionales de los tres poderes son: parlamentarismo, presidencialismo y semipresidencialismo o sistema mixto.

Cuadro 2

Clasificación del gobierno como resultado del diseño constitucional y la incidencia partidista

Pluralismo político Mandato multipartidista			
Unidad política Mandato unipartidista	Horizontal	Vertical	Gobierno unificado / Concentración del poder
	División de poderes: Ejecutivo, Legislativo, Judicial	Desconcentración del poder: Gobiernos Federal, Estatal y Municipal o local	
	Gobierno horizontalmente dividido	Gobierno verticalmente dividido	
	División del poder		

Fuente: Elaboración propia.

En relación a los procesos políticos contemporáneos el criterio numérico nos permite distinguir diseños institucionales más complejos, en los que se considera la magnitud de la participación ciudadana, ejercida a través de sus representantes. La clasificación de gobiernos unificados y gobiernos divididos da cuenta del número de actores políticos con capacidad para incidir en la toma de decisiones. Como parte de los procesos de democratización, se ha hecho énfasis en análisis empírico descriptivos que permitan determinar cuál de ellos es el mejor para el desarrollo y consolidación de sociedades democráticas.

En su sentido descriptivo estos análisis parten del tipo de régimen político, para más adelante centrarse en el presidencialismo y en el estudio del diseño de los

sistemas electorales y de partidos, que dan cuenta de los mecanismos legales y legítimos de definición de los representantes. De esta forma, se concede y reconoce el importante papel de los partidos políticos como tercer actor dentro de una relación básica de representantes y representados, o gobernantes y gobernados; “no se trata, en lo sucesivo, de un diálogo entre el elector y el elegido, la nación y el Parlamento: se ha introducido un tercero entre ellos, que modifica radicalmente la naturaleza de las relaciones”.²¹

Los gobiernos divididos y unificados obligan a ampliar los análisis tradicionales de los sistemas políticos, ya que éstos dan cuenta de la incidencia de los partidos en los procesos contemporáneos de democratización, en los que los mecanismos de elección de representantes juegan un papel fundamental. Partiendo de las tipologías anteriores, esta clasificación de gobierno tiene su origen en sistemas en los que el poder político reside en una colectividad, y para su ejercicio y toma de decisiones se vale de mecanismos de representación, es decir, se da en gobiernos democráticos representativos.

Como resultado de la intervención de estos actores el gobierno dividido se puede entender en función del número de partidos en el sistema de partidos,²² lo que permite diferenciar entre gobiernos de un solo partido mayoritario y gobiernos multipartidistas,²³ esto es: gobierno unificado, en el primer caso, y, gobierno dividido, en el segundo. Partiendo de la definición inicial, podemos entender por gobierno unificado a aquel en el que el poder de imponer reglas de conducta y de toma de decisiones recae en representantes con un origen partidario común (instituciones de gobierno encabezadas por el mismo partido); así, por exclusión

²¹ Maurice, Duverger (2004), *Los partidos políticos*, FCE, XIX reimpresión, México, p. 378.

²² La clasificación de los sistemas de partido se basa en criterios cualitativos como la competitividad y la ideología, o criterios cuantitativos. Entre los primeros podemos encontrar propuestas como las de La Palombara y Sartori y en los segundo propuestas como las de Duverger.

²³ Arend, Lijphart (2000), *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel, Barcelona, p. 71.

entendemos por gobiernos dividido al que tiene representantes de diversos partidos.

En este contexto, los partidos políticos transforman profundamente la distinción clásica entre presidencialismo, parlamentarismo y semipresidencialismo, ya que el grado de separación de los poderes no sólo depende de su diseño constitucional, sino también del número de partidos y de su propia estructura interna, “la separación real de los poderes es, pues, el resultado de una combinación entre el sistema de partidos y el marco constitucional”.²⁴

En el análisis podemos vernos tentados a relacionar el sistema bipartidista con la incidencia de gobiernos unificados, y al multipartidismo con los gobiernos divididos, sin embargo, aún cuando ambos suponen la expresión plural de las preferencias políticas, encontramos casos representativos del gobierno dividido, como es Estados Unidos, en el que la competencia política se da entre dos fuerzas.

Fundamentalmente identificamos tres elementos estructurales del régimen político ²⁵que pueden dar origen a gobiernos divididos: a) diseño constitucional, b) sistema electoral y de partidos y, c) concentración del poder (referido a la división horizontal y vertical del poder). El énfasis puesto a cada uno de ellos permite un abordaje teórico particular, sin que ello implique que no se han realizados esfuerzos por conjugar enfoques, con el objeto de presentar explicaciones integrales.

²⁴ Maurice, Duverger (2004). p. 420.

²⁵ A pesar de que el término de régimen político es básico dentro de la ciencia política, éste ha sido empleado para referirse a diversos elementos, resultado de definiciones poco claras. Para los objetivos de este trabajo, inicialmente retomo la propuesta de Duverger, quien lo considera una subcategoría del sistema político en el que se encuentran instituciones políticas específicas.

Los trabajos centrados en el diseño constitucional como elemento fundamental del comportamiento gubernamental, tienen como sustento teórico el viejo institucionalismo. “La ley constituye tanto la estructura del sector público mismo como una herramienta fundamental del gobierno para influir sobre el comportamiento de los ciudadanos”.²⁶ Un trabajo pionero que se ocupa de la ley y su papel dentro de la actividad gubernamental, fue el realizado por Woodrow Wilson.²⁷

En el análisis del sistema electoral y de partidos ha predominado la teoría de la elección racional, con trabajos como los de Shepsle, Arrow, Riker, entre otros, quienes han propuesto modelos explicativos de la conducta de los votantes y los legisladores. A partir del interés por generar condiciones de competencia y alternancia en países autoritarios, la democratización se centró en los procedimientos electorales que pudieran garantizar la participación plural de la sociedad. En este sentido, bajo la llamada democracia procedimental,²⁸ esta teoría tiene como unidad de análisis los individuos racionales y su comportamiento bajo reglas técnicas establecidas.

Finalmente, son numerosos los trabajos realizados con el objeto de explicar las condiciones y elementos institucionales que contribuyen a la concentración del poder. A partir de la identificación de las principales instituciones políticas que configuran gobiernos divididos, estos trabajos tienen como objetivo central identificar si el gobierno dividido conduce a la parálisis e inestabilidad política. Con base en el nuevo institucionalismo o neo-institucionalismo, autores como James Thurber, Guy Peters, John Dryzek, Samuel Huntington, Robert Dahl, Juan Linz,

²⁶ B. Guy, Peters (2003), El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política, núm. 4, Gedisa, Barcelona, p. 21.

²⁷ Ibid p. 17.

²⁸ La democracia procedimental es entendida como el “conjunto de normas de procedimientos –las reglas del juego– que permiten ante todo la participación [...] de los ciudadanos en el proceso decisonal político”, también entendida como democracia formal. Véase Michelangelo Bovero (2002), Una gramática de la democracia, Trotta, p. 44.

Arend Lijphart, entre otros muchos incorporan elementos contextuales, históricos y conductuales en el estudio de las instituciones y su comportamiento en la sociedad.

La mayor incidencia de estudios ha sido realizada a partir del institucionalismo empírico.²⁹ En éste se examinan los actos de gobierno y su resultante desempeño, en función de las características estructurales de un país. En términos generales, dan cuenta de la influencia del diseño de instituciones como el ejecutivo, el Congreso y los partidos políticos sobre la eficiencia de los gobiernos.³⁰ Entre estos trabajos destaca el análisis hecho por Arend Lijphart quien examina el desempeño de más de 30 democracias, bajo diseños institucionales diferenciados que dan cuenta del grado de concentración del poder.

1.2 Los partidos en el Gobierno

Los partidos políticos son una institución que permite hacer una revisión transversal de instituciones como el Ejecutivo, el Congreso, entre otras. La relación entre el número y fuerza de los partidos y las instituciones políticas que conforman el gobierno, sin duda deriva en consecuencias para los regímenes políticos contemporáneos, ya que puede modificar diferentes aspectos de la estructura formal. Esto es, las características de la participación política de estos actores originan lo que podríamos denominar una división de poderes informal, va más allá de lo establecido en la constitución. Así, el sistema de partidos cobra importancia ya que permea a todos los órganos de representación democráticamente electos.

²⁹ El institucionalismo empírico es una de las siete perspectivas del nuevo institucionalismo identificada por Guy Peters

³⁰ B. Guy, Peters (2003). p. 121

En la definición del fenómeno se deben considerar diversos elementos tanto del sistema político en general, como de la estructura interna de cada uno de ellos. Estos elementos son: a) el número de partidos, b) su tamaño, c) la distancia ideológica entre ellos, d) sus pautas de interacción, e) su relación con la sociedad o grupos sociales, y, f) su actitud frente al sistema político.³¹

Para comprender la manera en que interactúan en el gobierno, es necesario explicar la forma en que se estructuran y desarrollan como resultado del sistema electoral y factores socio-estructurales específicos. Una primera aproximación considera el número de partidos como reflejo del grado de pluralismo político, es decir, refleja la coincidencia entre democracia y pluralismo; salvo en los gobiernos totalitarios.

Aún cuando el estudio de los gobiernos divididos y unificados se ha ligado a los procesos contemporáneos de democratización, podemos encontrar antecedentes de su estudio, particularmente en Estados Unidos. Si bien Duverger no emplea el término de gobierno dividido y unificado como tal en su clasificación de partidos políticos, el análisis del bipartidismo y multipartidismo da cuenta de este fenómeno.³² Así, en los sistemas donde existen sólo dos partidos, uno de ellos asegura para sí la totalidad del gobierno, dejando al otro el papel de oposición activa y crítica frente a las acciones de gobierno. En el caso de los sistemas multipartidistas la formación de coaliciones es una tarea permanente mediante la cual se logran consensuar las acciones de gobierno.

Arend Lijphart retoma esta clasificación de los sistemas de partido para tipificar dos modelos de democracia: el sistema bipartidista corresponde al modelo

³¹ Dieter, Nohlen (1995), Sistema electorales y partidos políticos, FCE, 1era reimpresión, México p. 38.

³² Maurice, Duverger (2004). p. 378

mayoritario y el sistema multipartidista al modelo consensual.³³ A cada uno de estos sistemas han sido asociadas ventajas y desventajas comparativas en función de su impacto en los votantes y en las decisiones y acciones de gobierno. En el caso de los votantes, el bipartidismo contribuye a una elección clara de los candidatos y sus propuestas de gobierno y, en este mismo sentido, a tener claridad sobre la responsabilidad de cada uno de los actores políticos; por su parte, las decisiones y acciones del gobierno derivan de un solo programa que hacen posible políticas efectivas y estables, sin necesidad de contar con el apoyo de otras fuerzas políticas. Para el caso de los sistemas multipartidistas los resultados son los opuestos.

Sin afán de retomar las amplias y controvertidas discusiones metodológicas sobre cómo deben contarse los partidos -considerando sólo su número o también características estructurales y de competencia-, diversos trabajos han coincidido en que el sistema bipartidista o multipartidista conduce al gobierno bajo dinámicas e interacciones radicalmente diferentes. En el bipartidismo, como característica del gobierno unificado, algunos elementos que pueden advertirse son:³⁴

I. La división del poder (horizontal o vertical) es rebasada por la fuerza del partido mayoritario. Un solo partido permea la estructura gubernamental, lo que le permite concentrar el poder a su alrededor, y de esta manera modificar informalmente el esquema jurídico vigente. Así, “parlamento y gobierno se parecen a dos maquinas animadas por un mismo motor: el partido”.³⁵

³³ Arend, Lijphart (2000), p. 72.

³⁴ En el ambiente académico contemporáneo hay un amplio consenso sobre los posibles efectos del gobierno dividido, sin embargo, pueden encontrarse antecedentes del tema en los sistemas de partidos de Duverger.

³⁵ Maurice, Duverger (2004) p. 420.

II. Frecuentemente el poder e influencia de un funcionario dependerá de su posición dentro del partido, dejando en segundo término la importancia de su cargo público.

III. Si bien muchas de las consecuencias son muy similares a las que podríamos esperar en un sistema de partido único, en el bipartidismo el segundo partido juega un papel muy importante.

Por un lado, dota de legitimidad a un gobierno resultante de un proceso electoral bajo el supuesto de competencia entre las fuerzas políticas. Por otro lado, la discusión de los problemas le permite influir veladamente en el gobierno, aportando opiniones y evaluando el desempeño del gobierno desde la oposición.

IV. Estando la mayoría de los órganos de gobierno en manos de un partido, el diseño y reforma del sistema electoral a menudo permite fortalecer el sistema de partidos. Arreglos como: elecciones concurrentes, mandatos de los diferentes órganos por el mismo periodo de gobierno, entre otros.

V. La estructura y organización interna del partido mayoritario influye determinantemente en la concentración del poder. Aún cuando puedan darse rivalidades entre fracciones del mismo partido, la centralidad, cohesión y disciplina de los miembros asegura una mayoría permanente para la aprobación y ejecución de las acciones de gobierno bajo una misma doctrina.³⁶

³⁶ Véase Maurice Duverger (2004). p 380

Por oposición, en el multipartidismo se esperan características casi por completo contrarias a las descritas hasta este momento. De manera general, permite el funcionamiento de la separación constitucional de los poderes, lo que desemboca en una estructura de gobierno dividido entre diferentes fuerzas políticas. La presencia plural de fuerzas políticas obliga a la negociación entre las diferentes instituciones de gobierno con el objeto de alcanzar mayorías con composición heterogénea, que permitan la aprobación y ejecución de las acciones de gobierno. Aquí podemos hablar de un efectivo equilibrio del poder. Estas condiciones han permitido afirmar que el sistema multipartidista, en muchos casos, refuerza al gobierno y a la autoridad gubernamental.

El pluralismo político toma aquí una dimensión, que permite hablar de una doble división del poder. Esto es, en algunos casos los partidos políticos se posicionan en sectores de gobierno bien definidos en donde se ubica su clientela política. Cuando los diferentes sectores son ocupados por fuerzas políticas opuestas se da una nueva división en función de las actividades y atribuciones de gobierno, por lo que se vuelve un escenario de confrontación y lucha de poder.³⁷ La desconcentración se polariza en sentido vertical y horizontal.

La estructura y organización interna reviste una importancia significativa, ya que un partido no integrado puede constituir una fuerza de oposición al gobierno, sin embargo, la disciplina y cohesión por si mismas ya no son una condición suficiente de factibilidad gubernamental. De igual forma, en algunos casos la fragmentación del sistema de partidos origina división al interior de los partidos, fortaleciendo el individualismo.

³⁷ Maurice, Duverger (2004), p. 427.

Un efecto nocivo asociado al multipartidismo es que la propia división del poder puede conducir al bloqueo entre las instituciones de gobierno. Así, una débil estructura de gobierno genera, por oposición y confrontación entre las diferentes fuerzas, programas de corto plazo, objetivos limitados con acciones insignificantes o políticas y programas inviables. Funciones y atribuciones establecidas en la constitución, son un elemento que agudiza la debilidad de alguna de las instituciones formales de gobierno.

A pesar de ser el multipartidismo resultado del pluralismo político -valor altamente apreciado en la democracia-, la integración de gobiernos en este contexto amenaza con crisis gubernamentales resultado de la parálisis por ausencia de mecanismos institucionales de cooperación entre los órganos de gobierno. Ante la falta de una posición mayoritaria las divisiones se acentúan en torno a siete dimensiones o temas de política pública: 1) socioeconómica, 2) religiosa, 3) étnico-cultural, 4) urbano-rural, 5) de apoyo al régimen, 6) de política exterior y, 7) materialistas frente a las post-materialistas.³⁸

Entre más compleja, heterogénea y descentralizada sea una sociedad se da un mayor número de dimensiones de conflicto entre los partidos, lo que, como se dijo anteriormente, obliga a la cooperación interinstitucional y multipartidista. La conjunción de estos elementos determina el grado de gobierno de un régimen.

³⁸ Arend, Lijphart (2000), p. 84-92.

1.3 Gobierno Dividido

El estudio de la composición de gobiernos políticamente plurales ha sido abordado desde diferentes perspectivas, que en su mayoría, como se mencionó, se centran en la relación ejecutivo- legislativo.

Si bien, podemos encontrar gobiernos divididos tanto en sistemas parlamentarios como presidenciales, los trabajos se han centrado en la combinación de pluralismo político y división de poderes en sistemas presidenciales. El más importante sistema presidencial que ha permitido la participación plural de actores políticos es Estados Unidos, y en este sentido, los primeros análisis corresponden a este país.

Dentro de la tradición política norteamericana, podemos ubicar los trabajos realizados por Woodrow Wilson, quien revisó los problemas que se desprenden de la interacción del ejecutivo con un Congreso sin mayoría, resultado del diseño constitucional estadounidense. Como líder del Progressive Movement, el objetivo de Wilson fue proponer reformas a un sistema político rígido, que limitaba la capacidad de acción del presidente, al tener que sujetar todas sus decisiones a la aprobación de las comisiones del Congreso.³⁹ Bajo este contexto y como efecto del partidismo, la parálisis del régimen era vista como una amenaza permanente, en un escenario en el que dejaba la posibilidad de tomar decisiones de gobierno con criterios políticos y no netamente legales.

Un intento de clasificación conceptual”. Ponencia presentada dentro de la mesa “Relaciones entre gobierno y Congreso” del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, organizado por el Instituto de Investigaciones Sociales de

³⁹ Alonso Lujambio y Jaime Martínez (2002), “Gobierno dividido, estrategia presidencial y opinión pública.

la Universidad Nacional Autónoma de México, Colegio de Ingenieros Civiles, Ciudad de México, 13 de febrero de 2002, pp. 315

Para Wilson la separación de poderes contribuye a generar rivalidades que limitan la confianza y capacidad de colaboración. El diseño de estas instituciones genera confusión en las funciones que les son atribuidas tanto al ejecutivo como al legislativo. A este último, debería corresponderle realizar leyes orientadas a la dirección del gobierno, no en cambio tener el poder de mandar a los órganos encargados de aplicarlas, como son el Ejecutivo y sus Secretarios de Estado. Por su parte, al ejecutivo correspondería dar una dirección clara a las acciones de gobierno, mediante políticas y programas específicos. Si bien, su propuesta inicial buscaba reformar las instituciones presidenciales a parlamentarias, más tarde la reemplaza fortaleciendo al jefe del ejecutivo como único representante del pueblo. Es decir, la soberanía debe residir en esta última institución.⁴⁰

El trabajo de Wilson fue ubicado como uno de los primeros análisis sistemáticos del papel de las instituciones en el desarrollo de la sociedad.

Desde un enfoque estructuralista y legalista revisó el diseño constitucional del sistema político, que si bien, sólo se concentró en los aspectos estrictamente formales que limitaban la comprensión de los fenómenos, pudo contribuir en buena medida al estudio del gobierno.⁴¹

Un siglo más tarde, la característica definitoria de la política norteamericana después de la Segunda Guerra Mundial ha sido el control dividido de las

⁴⁰ Alonso Lujambio y Jaime Martínez (2002), "Gobierno dividido, estrategia presidencial y opinión pública" p. 316.

⁴¹ B. Guy Peters (2003). p. 13.

instituciones políticas. Presidencia, Congreso y Senado han sido instituciones controlados mayoritariamente por partidos políticos diferentes. Por más de un siglo el patrón vigente en la estructura de poder ha sido la elección de presidente sin mayoría en las cámaras del Congreso.

Eisenhower fue, en 1954 y luego en 1957, el primer presidente después de 72 años que se vio ante un Congreso controlado por el partido opositor. Desde entonces, “de 1955 hasta 1992, el gobierno estuvo dividido durante 26 de 38 años”; y de 1969 a 1992, el gobierno dividido prevaleció en 20 de 24 años” (Sundquist, 1992, p. 93). Ciertamente, la presidencia de Clinton restableció un gobierno con una mayoría no dividida, pero que sólo duró dos años (1993-1994).⁴²

Partiendo del supuesto convencional de que el gobierno unificado es más productivo que el gobierno dividido, tanto en el ámbito académico como en el político, se ha despertado el interés por evaluar la capacidad de estos gobiernos en la hechura de programas y políticas públicas, ⁴³en las que se verifiquen condiciones permanentes conflicto y estancamiento.

Uno de los trabajos empíricos más destacados sobre la productividad de los gobiernos divididos es el realizado por David Mayhew, en su análisis de la producción legislativa durante el periodo de 1946-1990, llegó a la conclusión de que los gobiernos divididos no necesariamente conducen a la parálisis y el conflicto, por lo tanto no afecta su capacidad de gobernar. Si bien en algunos círculos su trabajo fue aceptado como prueba indisputable, para otros fue objeto de importantes críticas. Su evaluación a partir de la legislación promulgada en el

⁴² Giovanni Sartori (2003), “Ingeniería constitucional comparada”, FEC, Tercera edición, México, p. 103.

⁴³ Sean Q., Kelly (1993), “Divided We Govern? A Reassessment”, in *Polity*, vol. 25, no. 3, Spring 1993, Palgrave Macmillan Journals, p. 475.

Congreso, tiene sus primeras críticas en la definición y selección de las que serían tomadas como “políticas innovadoras” o importantes. Con la reevaluación del mismo periodo bajo nuevos criterios otros trabajos indicaron un impacto negativo en el gobierno dividido.⁴⁴

A pesar de la amplitud del debate y la aparente contundencia de pruebas empíricas presentadas a favor de uno y otro argumento, ninguno de los resultados pueden ser considerados como concluyentes. La complejidad del fenómeno obliga a un análisis multivariado que considere condiciones sociopolíticas y económicas específicas, y que impiden hacer generalizaciones sobre las consecuencias del pluralismo político en las acciones y decisiones de gobierno. No obstante lo anterior, los elementos que nos permiten comprender las posibles causas de parálisis en gobiernos divididos podemos agruparlas en dos categorías: mandatos partidistas y contextuales.

La primera categoría tuvo su origen en la década de los cuarenta, como resultado de la mezcla de interpretaciones que parten del análisis de la influencia de los partidos políticos en el gobierno, con trabajos pioneros como el de Schattschneide, quien sostenía que el gobierno unificado es más productivo. Para este autor el volumen de legislación no es una medida eficiente de la productividad del gobierno. En ese sentido, su planteamiento es conocer si los partidos en el gobierno son más sensibles y tienen una mayor capacidad de respuesta de las demandas sociales, bajo condiciones de gobierno dividido o gobierno unificado. Esta eficiencia partidaria, sin duda estará condicionada por las divisiones ideológicas, que más allá de la división de poderes, puede generar distanciamiento y parálisis.⁴⁵

⁴⁴ Sean Q., Kelly (1993), “Divided We Govern? A Reassessment”, in *Polity*, vol. 25, no. 3, Spring 1993, Palgrave Macmillan Journals.

⁴⁵ John, Coleman (1999), “Unified Government, Divided Government, and Party Responsiveness”, in *The American Political Science Review*, vol. 93, no. 4, December, American Political Science Association, p. 823.

El análisis del gobierno con base en la influencia de los partidos permite diferenciar entre control partidista de un gobierno unificado y el control ideológico del partido en el gobierno. El primero hace referencia al gobierno en el que un partido ocupa los principales cargos; en cambio el segundo, se refiere al control que ejerce el ejecutivo en función de afinidades ideológicas con otras fuerzas políticas. Con base en esta diferencia, se argumentó que la productividad del gobierno depende de que no existan diferencias ideológicas sustantivas entre las principales fuerzas políticas y al interior mismo de los partidos (interpartidarias e intrapartidarias). Las diferencias intrapartidarias pueden agudizarse como resultado de la desconcentración vertical del poder, mediante el cual se fortalecen liderazgos y fuerzas regionales.

Regularmente se ha sostenido que los partidos contribuyen a: reducir la división constitucional del gobierno, mantener incentivos de cooperación, crear programas y políticas significativas que incorporen efectivamente las demandas ciudadanas y respondan a la opinión pública.⁴⁶

En la segunda categoría, las condiciones contextuales de parálisis del gobierno, propuestas por Mayhew son: a) el presidente puede tener más éxito si pasa su propuesta en los primeros años de gobierno y si la popularidad de este es alta, b) opinión pública y activismo social son un mecanismo de presión que influye en el comportamiento de los actores de gobierno y de los partidos políticos, y c) la disponibilidad presupuestal permite aprobar con mayor facilidad nuevos programas. A pesar de sus diferencias, cada una de estas causas se interrelacionan estrechamente, y esto puede ser confirmado en los diferentes estudios empíricos.

⁴⁶ John, Coleman (1999). p. 833.

Entender el éxito legislativo de algunos presidentes puede ir más allá de la condición de división o unificación del gobierno. Tal es el caso de administraciones como las de Nixon y Bush, ambas en contexto de gobierno dividido pero con un control diferenciado del Congreso, como resultado de cálculos electorales del propio partido y del partido de oposición. En el caso de Nixon su popularidad en la opinión pública en general y dentro de su partido obligó al Congreso a cooperar en los programas presidenciales con alta aprobación y consenso de la opinión pública. Aún cuando los intereses de los órganos de gobierno sean marcadamente disímiles, estos cálculos redujeron la brecha existente entre el partido Demócrata y el Republicano. Por su parte, en la administración de Bush, la falta de popularidad y cohesión incluso dentro de su propio partido, desembocó en un reducido apoyo en el Congreso y por lo tanto en un reducido número de coaliciones y consensos legislativos.⁴⁷

La formación y naturaleza de las coaliciones partidistas y por implicación, el contenido de la legislación se ha visto afectada por los gobiernos divididos,⁴⁸ en un periodo en el sistema político norteamericano ha sido denominado como la era de las coaliciones de gobierno.⁴⁹ En casos en los que ningún partido obtiene la mayoría en la asamblea es muy probable que las acciones de gobierno sean el resultado de la negociación y alianza entre las fuerzas políticas, lo que permite reducir la incertidumbre.

Se pueden identificar tres momentos específicos en los que las condiciones políticas favorecen la integración de coaliciones: a) se integran coaliciones electorales en torno a un programa común, con el objeto de crear una fuerza

⁴⁷ Richard S., Conley (2000), "The Electoral and Policy Context of Divided Government and Presidential Support in Congress: Nixon and Bush Compared", in *Policy*, vol. 32, no. 4, Palgrave Macmillan Journals, p. 55.

⁴⁸ Gregory R., Thorson (1998), "Divided Government and the Passage of Partisan Legislation, 1947-1990", in *Political Research Quarterly*, vol. 51, no. 3, Sage Publications, Inc. on behalf of the University of Utah, p. 751

⁴⁹ Morris P., Fiorina (1994), "Divided Government in the American Status: a Byproduct of legislative Professionalism?", in *American Political Science Review*, vol. 88, no. 2, June, p. 304.

electoral capaz de enfrentar a sus oponentes; b) surgen coaliciones de partidos para gobernar o bloquear una acción de gobierno, y c) se generan alianzas en tiempos de crisis e inestabilidad social y desaparecen una vez pasadas las amenazas.⁵⁰

Teorías y modelos variados han analizado las condiciones en torno a las cuales diferentes legisladores están continuamente manipulando y formando coaliciones políticas. Las revisiones se han centrado en las características de los legisladores integrados en la coalición y en la frecuencia, la duración, los temas, entre otros elementos que conducen a la formación de mayorías. A partir del desarrollo de teorías espaciales,⁵¹ los más recientes trabajos empíricos tienen como interés la estimación de la ubicación de los actores y las acciones de gobierno en el espacio político.

En la formación de coaliciones, análisis multivariados han demostrado que el control ideológico de los partidos reduce la brecha existente entre las diferentes fuerzas políticas, desde una perspectiva general de los problemas públicos o en políticas específicas.⁵² En este sentido, es probable que el gobierno dividido sólo lleve al estancamiento cuando entre el ejecutivo y el legislativo, y las diferentes fracciones del congreso discutan problemas ideológicos que lleven a metas incompatibles.⁵³

⁵⁰ ⁵⁰ Morris P., Fiorina (1994), "Divided Government in the American Status: a Byproduct of legislative Professionalism?", in *American Political Science Review*, vol. 88, no. 2, June, p. 305.

⁵¹ La identificación de una posición política de equilibrio en la toma de decisiones colectivas es un problema abordado por diferentes teorías políticas, entre ellas se encuentran los llamados modelos espaciales de varias dimensiones sociales. Véase Josep M. Colomer (1991), "El equilibrio político inducido estructuralmente", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 8, enero-abril, pp. 27-38.

⁵² Gregory R., Thorson (1998). p. 759.

⁵³ John, Coleman (1999). p. 837.

En gobiernos divididos, como resultado de la falta de mayorías, se esperaría una menor sensibilidad a la aprobación de políticas y programas surgidos en la sociedad. Sin embargo, la revisión empírica permite una explicación en sentido contrario, esto es, los diferentes actores gubernamentales se ven obligados a cooperar en programas de gobierno que tienen un fuerte apoyo social.⁵⁴

Si bien, la mayoría de los estudios empíricos se han enfocado en el ámbito nacional, es importante no perder de vista los otros órdenes de gobierno, en los que el fenómeno de los gobiernos divididos y unificados se puede dar de manera diferenciada. Tal es el caso de la administración de Bill Clinton, quien después de varios años logró conformar una legislatura mayoritaria a favor de su partido; sin embargo, el fenómeno no se repite en los estados cada vez más divididos.⁵⁵ Aun reconociendo la importancia del fenómeno, dado el carácter representativo del gobierno, se sabe poco sobre su asociación con el grado de satisfacción o descontento con los resultados del gobierno dividido en el ámbito nacional, estatal y local.

En Estados Unidos algunos esfuerzos por comprender la percepción social de la gestión en condiciones de división o unidad gubernamental se han centrado en el gobierno estatal, ya que ofrece la posibilidad de hacer comparaciones entre las entidades. Con base en estas consideraciones han llegado a la conclusión de que no hay grandes diferencias de opinión entre los estados; sin embargo, la gente parece más feliz en los gobiernos conformados por diferentes partidos políticos. Estos resultados han sido interpretados bajo diferentes argumentos, uno de ellos atribuye la satisfacción en el desempeño del gobierno a expectativas diferentes para el ejecutivo y el legislativo, en las que cada uno de ellos tiene la

⁵⁴ Richard S., Conley (2000) p. 57.

⁵⁵ Morris P., Fiorina (1994) p. 304.

responsabilidad de llevar a cabo las políticas que su electorado prefiere.⁵⁶ Es importante destacar que estas explicaciones son resultado de la característica polarización de los partidos en Estados Unidos, ya que en cada uno de ellos se pueden identificar plataformas y políticas claramente diferenciadas en las que nunca convergen totalmente,⁵⁷ lo que no ocurre en otros países.

Un problema ligado a la formación de coalición y al gobierno dividido en general, es la falta de claridad en la responsabilidad que corresponde a cada uno de los actores gubernamentales, lo que limita la rendición de cuentas. Identificar al responsable de las políticas, bajo un cálculo racional, le brinda al electorado la posibilidad de manifestar su descontento o satisfacción en los próximos comicios electorales. La economía es un área que en muchas ocasiones ha servido como base para medir el desempeño del gobierno.

La asignación de esta responsabilidad es una decisión que incorpora actitudes fundamentales como el partidismo y la orientación ideológica. Al mismo tiempo debe considerar conocimiento, información, sensibilidad y sofisticación en el votante. La interrelación de estos criterios permite al elector tomar una decisión racional que exprese mediante su voto dividido sus preferencias en las diferentes fuerzas políticas. El voto dividido, en este sentido, es un esfuerzo deliberado para asignar control separado a los partidos.⁵⁸ De esta forma, el gobierno dividido puede ser visto como un balance institucional.⁵⁹

⁵⁶ Peverill, Squire (1993), "Divided Government and Public Opinion in the States", in *State & Local Government Review*, vol. 25, no. 3, p. 153.

⁵⁷ Alberto, Alesina and Howard Rosenthal (1995), "Introduction", in *Partisan politics, Divided Government, and the Economy*, Cambridge University Press, p. 2.

⁵⁸ Helmut, Norpoth (2001), "Divided Government and Economic Voting", in *The Journal of Politics*, vol. 63 no. 2, May 2001, p. 421

⁵⁹ Alberto, Alesina and Howard Rosenthal (1995). p. 2.

Finalmente, Mayhew menciona un aspecto que puede conducir a la parálisis gubernamental, éste se refiere a la capacidad hacendaria. El manejo del presupuesto y la disponibilidad de recursos públicos reducen el conflicto entre los actores políticos, ya que se pueden financiar nuevos programas y políticas. Hay un amplio consenso en que la economía y la política están profundamente interconectadas.⁶⁰ Sin embargo, la polarización en los objetivos de la política de los partidos limita la posibilidad de converger en la distribución y asignación de un presupuesto escaso. Si bien, no se puede sostener que el gobierno dividido conduce a la inacción, se puede afirmar que es incapaz de actuar con rapidez.⁶¹

Bajo este contexto, los recursos económicos han sido utilizados como un mecanismo legislativo de control político de la estructura burocrática. El presupuesto, como otras muchas políticas y áreas estratégicas han sido objeto de crecientes reformas mediante las cuales se pretende limitar la discrecionalidad en las acciones de la burocracia política; más aún considerando que el sistema presidencial permite al ejecutivo la designación directa de su gabinete. Esto representa un cuerpo burocrático no electo con capacidad de intervenir en el sector económico e industrial, redistribuir la riqueza, y hacer políticas públicas en áreas tan diversas como telecomunicaciones, salud pública, seguridad social, defensa nacional, entre otras muchas; es innegable entonces, el importante papel que desempeñan en la vida política nacional. En este sentido, los legisladores llevan a cabo estrategias mediante las cuales: se imponen rutinas y procesos, se definen presupuestos y se supervisan a las diferentes instancias de gobierno.⁶²

⁶⁰ Alberto, Alesina and Howard Rosenthal (1995) p. 3.

⁶¹ Ibid p. 4.

⁶² John D., Huber, et al. (1998), "The influence of Divided Government on Policy-Making and Bureaucratic Autonomy", prepared for at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, MA, September 3-6, 1998, p. 11.

Si en el poder legislativo predomina un partido diferente al titular del poder ejecutivo, se puede esperar preferencias divergentes; de esta forma, el énfasis legislativo por limitar la discrecional en las acciones de la burocracia no es incidental, sino resultado de una estrategia de control entre poderes, que se verá condicionada por los costos (resultados en la discreción de las instancias de gobierno) y beneficios (micro-manejo de instancias de gobierno) en tres aspectos:

a) *Contexto*. Se debe considerar las diferencias en los objetivos particulares del ejecutivo y el legislativo. De igual forma, en lo que se ha llamado doble condición de gobierno dividido, se considera la factibilidad de imponer controles cuando un partido tiene mayoría en ambas cámaras o sólo en una de ellas.

b) *Capacidad técnica y profesional*. Los legisladores estarán en posibilidades de emprender importantes reformas en la medida en que cuenten con información especializada de las diferentes áreas administrativas y de política pública y, en este sentido podrá definir medidas específicas de control de la conducta sin recurrir a instancias externas de asesoría. El conocimiento y especialización en muchos casos puede ser resultado de la experiencia y profesionalización del cuerpo legislativo.

c) *Los arreglos institucionales alternativos* que influyan en las acciones de gobierno y que representen opciones alternativas de control como son: las cortes, como funciones directas del legislativo la revisión y aprobación en el nombramiento de funcionarios y de estrategias de acción y la supervisión de los objetivos planteados.⁶³

⁶³ John D., Huber, et al. (1998), "The influence of Divided Government on Policy-Making and Bureaucratic Autonomy", prepared for at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, MA, September 3-6, 1998, p. 11

En general, el análisis empírico de los gobiernos divididos en Estados Unidos, independientemente de las variables explicativas consideradas, ha coincidido ampliamente en que el conflicto de poderes no necesariamente conduce a la parálisis e inestabilidad gubernamental.

1.4 Abordaje del gobierno dividido en América latina

En el siglo XX los gobiernos divididos cobran importancia dentro de las llamadas democracias divididas⁶⁴ como resultado de los procesos de transición de la tercera ola. Particularmente en países de América Latina, en donde la democracia se crea por primera vez, se ha hecho énfasis en la solución de los llamados problemas de primera generación, es decir, en la definición y creación de instituciones y procesos electorales que garanticen elecciones libres y competitivas.⁶⁵

Desde un enfoque reduccionista la democratización puede ser vista como “una simple cuestión de acordar que en el futuro el poder debería ir a los que gocen del apoyo popular expresando en las urnas elecciones libres y limpias”,⁶⁶ sin embargo, los arreglos constitucionales que dan forma a regímenes presidenciales o parlamentarios, unitarios o federales, dan cuenta de diferentes grados de concentración y distribución del poder; en este sentido, a partir de un diseño formal de las principales instituciones políticas se favorece el surgimiento de gobiernos unificados o divididos.

⁶⁴ El término es empleado por Thurber en el estudio de Estados Unidos, Véase James A., Thurber (1995), Democracia dividida. Cooperación y conflicto entre el presidente y el Congreso, Heliasta, Argentina.

⁶⁵ Alberto, Aziz Nassif (2003), "Problemas de primera y segunda generación en la democracia regional de México", en Revista Espiral, mayo-agosto, vol. 9, núm. 27, Universidad de Guadalajara, México, p. 99.

⁶⁶ Juan J., Linz y T. González de la Fé (1990), “Transiciones a la democracia”, en Reis, no. 51, julio-septiembre, Centro de Investigaciones Sociológicas, p. 22. Consultada en: <http://www.jstor.org/stable/40183478>, diciembre de 2009

En este marco, los estudios sobre gobiernos divididos analizan los efectos de las reformas electorales en las instituciones políticas. El acento se ha puesto en los procedimientos que regulan el acceso plural al poder, y la interrelación de un mayor número de actores en los principales cargos públicos⁶⁷ (diferenciados a partir de su origen partidario). En términos de Joseph Colomer se revisa el cómo se vota.⁶⁸

1.5 Estabilidad y Democracia

Si bien es cierto que un gran número de países iniciaron procesos de democratización en América Latina, se han generado gobiernos inestables que amenazan con regresar a viejas prácticas autoritarias. La paradójica situación en la que emergen democracias estables con gobiernos inestables⁶⁹ es resultado, entre otros elementos, de la ilusoria promesa de un mayor bienestar social aún no alcanzado.

Sin duda, por primera vez en la vida independiente de los países de América Latina se ha hecho énfasis en garantizar elecciones limpias, institucionalizadas, competitivas y abiertas; al mismo tiempo que se vigilan y tutelan libertades políticas fundamentales tales como la de expresión, asociación, manifestación y acceso a medios de comunicación (en algún grado con características plurales y libres). No obstante el desarrollo democrático de la región, el grado en que estos

⁶⁷ Gerardo L., Munck, (2002), "Una revisión de los estudios sobre la democracia: temática, conclusiones, desafíos", en: Desarrollo Económico, vol. 41, núm. 164, enero-marzo 2002, p 582.

⁶⁸ Josep, Colomer (2007), Instituciones políticas, Ariel, 2a Edición, Barcelona.

⁶⁹ Anibal, Pérez-Liñan (2008), "Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre la crisis presidencial", en América Latina Hoy, vol. 49, Universidad de Salamanca, p. 106.

atributos han contribuido a elevar la calidad de vida de la población ha sido por demás reducido.

Altos niveles de desigualdad, pobreza, exclusión social, entre otros problemas sociales que atentan contra el desarrollo humano, persisten como condiciones sociales ampliamente extendidas frente a los cuales los gobiernos se han mostrado imposibilitados a dar solución. El combate a la pobreza y la disminución de la desigualdad ha demandado la atención gubernamental no sólo por su impacto social, sino también, entendiéndose por ello, como obstáculo para el pleno ejercicio de los derechos políticos y como mecanismo de inclusión social.

Los indicadores sobre América Latina muestran que todos los países de la región son más desiguales que el promedio mundial, ya que más del 25 por ciento de la población vive bajo la línea de pobreza y en algunos casos este porcentaje alcanza a más de la mitad de la población.⁷⁰ Datos como los del “La democracia en América Latina” publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo demuestran que si bien, la región muestra un constante desarrollo democrático -medido en términos del índice de democracia electoral en lo que se ha llamado democracia procedimental o formal- los resultados sociales en muchos casos tienen un comportamiento negativo.⁷¹

En poco más de veinte años el índice de desarrollo democrático de la región ha pasado del 0.64 a 0.92; sin embargo, la pobreza en términos absolutos ha

⁷⁰ Informe La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2004, p. 28

⁷¹ Ibid p. 42.

alcanzado los 220 millones de personas de la cual casi 100 millones están en situación de indigencia, esto representa más del 40 por ciento de la población.⁷²

En países como Brasil esta situación es relevante, pues si bien ha conseguido los más altos niveles de desarrollo democrático de la región, a la par se ha incrementado la desigual distribución del ingreso y los niveles de desempleo urbano, que en sólo diez años pasó del 5.6 por ciento al 6.8 por ciento. En términos generales, las condiciones de vida de la región no han progresado a la par de los procesos de democratización.⁷³

En este contexto, la evaluación social sobre el desempeño de los nuevos regímenes ha desembocado en desaprobación del gobierno y falta de confianza en las instituciones políticas. El distanciamiento entre las demandas sociales y la capacidad de la acción gubernamental para enfrentarlos, se ha traducido en un reducido apoyo ciudadano a la democracia. Estudios como los de Latino barómetro o el propio informe del PNUD coinciden en que la población da un valor más alto al desarrollo económico y social que se refleje en su calidad de vida que al desarrollo de un sistema democrático que no resuelve sus problemas y demandas. La evaluación general de muchos de estos sistemas se ha traducido en inestabilidad política.

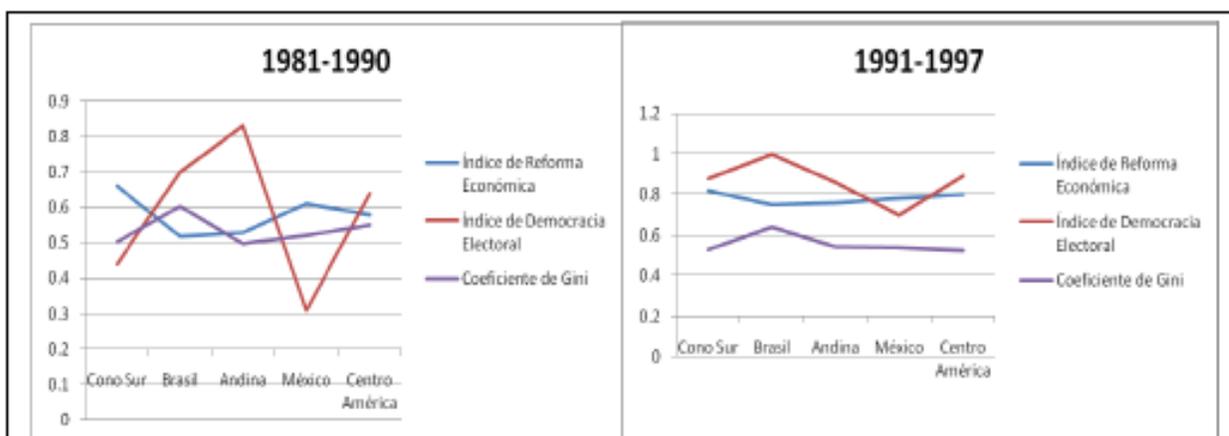
La explicación a la inestabilidad puede ser dividida en dos corrientes teóricas: la primera basada en variables estructurales de carácter económico, teoría que resulta limitada para las condiciones específicas de América Latina; ya que en

⁷² Panorama Social en América Latina, CEPAL. Consultar en: <http://www.eclac.org/cgibin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/4/12984/P12984.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl>

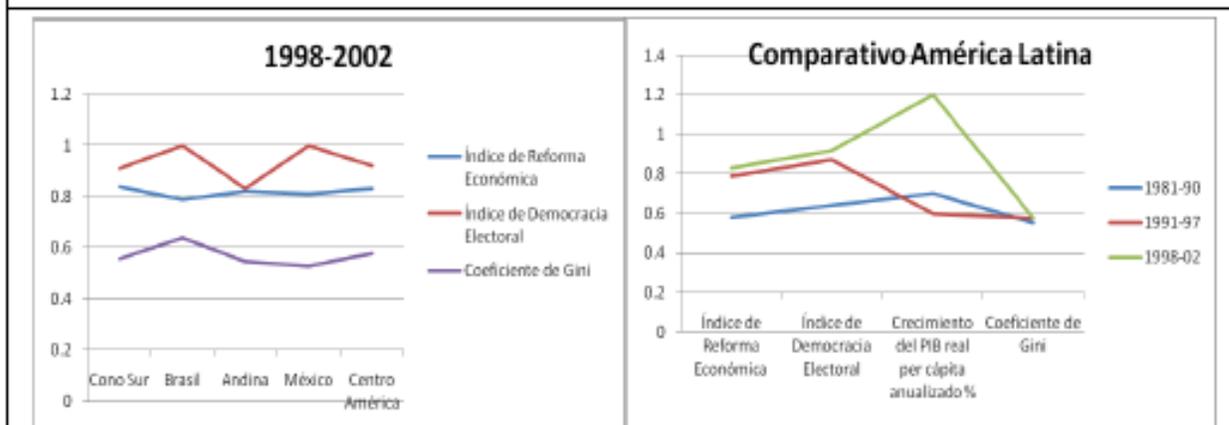
⁷³ Informe La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2004, p. 42.

países como Argentina se elevó el nivel de desarrollo económico sin que se viera reflejado en un desarrollo político democrático.

Gráfica 1
Desarrollo democrático y social de América Latina (1981-2002)



Como se puede observar durante la década de los ochenta el índice de democracia electoral, en toda la región tiene un comportamiento aleatorio, con diferencias sustanciales en el caso de México con apenas 3 puntos; sin embargo, para la década siguiente los niveles aumentan en toda la región con un comportamiento constante. Por lo que respecta al índice de reforma económica se muestran cambios en el mismo sentido. No obstante, es evidente estos cambios no se han traducido en una reducción sustancial de la desigualdad.



Para finales de la década de los noventa principios del dos mil, en México el índice de democracia electoral aumenta sustancialmente, lo que lo coloca a la par de Brasil, ambos países con los niveles más altos. El comportamiento comparativo de la región dan cuenta de las mayores transformaciones durante el periodo que va de 1998 a 2002.

La segunda corriente se orienta a los rasgos institucionales del régimen, los cuales mantienen características tradicionales que no responden a los cambios sociales, políticos y económicos. Entre estos diseños institucionales, la división en el ejercicio de gobierno, rasgo característico de América Latina, se ha visto como uno de los elementos que contribuye a la incapacidad para solucionar los problemas sociales.

Con base en el estudio de Arend Lijphart, las características de las principales instituciones políticas son relevantes tanto para los países en transición como para las democracias contemporáneas.⁷⁴ Entendemos por instituciones a las “reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”.⁷⁵ Colomer, Lijphart y Huntington, desde diferentes perspectivas, atribuyen a las instituciones un papel primordial para la estabilidad y el desarrollo.

Para Colomer su papel consiste en establecer las áreas y reglas de la actividad pública;⁷⁶ en Huntington son la forma mediante la cual, los diferentes grupos ejercen su poder, de manera que sea compatible con la sociedad en general;⁷⁷ y finalmente en Lijphart las instituciones políticas son las que le dan forma al tipo de democracia.⁷⁸ En términos generales son las encargadas de mediar entre los intereses privados y el interés público al proveer de incentivos, información, oportunidades, etcétera.

En cada país la forma de gobierno y su organización implica un arreglo institucional con determinadas características; que, en la medida en que sea más

⁷⁴ Arend, Lijphart (2000), p. 98

⁷⁵ North, Douglass (2006), Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, FCE, México, p. 13.

⁷⁶ Josep, Colomer (2007), p. 15.

⁷⁷ Samuel, Huntington (1972), Orden político en las sociedades en cambio, aidós, Barcelona, p. 20.

⁷⁸ Arend, Lijphart (2000), p. 99

complejo y plural, integrará los intereses de sectores más amplios de la población.⁷⁹ En dos dimensiones de análisis, Lijphart agrupa las principales instituciones políticas, la primera referente a la organización del poder de forma horizontal, como son el parlamentarismo, semipresidencialismo y presidencialismo; y la segunda contrasta el poder de forma vertical, entre federalismo y gobierno unitario. Ambas dimensiones implican diferentes esquemas de concentración del poder que permiten aplicar la categoría de gobierno de unidad o gobierno dividido.

En sociedades heterogéneas, como las latinoamericanas, las instituciones políticas que incorporan un mayor número de actores obligan a alcanzar acuerdos mediante el consenso de las decisiones, en este sentido, el gobierno dividido supondría un mejor funcionamiento en comparación con el gobierno unificado, ya que permite que un mayor número de miembros participen efectivamente en la toma de decisiones y de esa forma representen las necesidades de grupos más amplios de la sociedad.

Cuando los órganos de gobierno están en poder de varios partidos políticos se hace necesaria la coexistencia de diversos ganadores. Esta situación puede producirse en tres esquemas constitucionales, los dos primeros casos son conocidos como *gobierno horizontalmente dividido* y en el último caso como *gobierno verticalmente dividido*:

1. Ningún partido tiene mayoría en la Asamblea y se forma un Gabinete de coalición multipartidista, como suele suceder en los regímenes parlamentarios basados en la representación proporcional.

⁷⁹ Samuel, Huntington (1972), p. 19-20.

2. El partido del presidente no tiene mayoría en la Asamblea, en los regímenes presidenciales y semipresidenciales, como tiende a ocurrir en elecciones no concurrentes.
3. El partido del Gobierno central no controla la mayor parte de los gobiernos regionales o locales.⁸⁰

Colomer sostiene que la incidencia mayor de gobiernos divididos se da en regímenes presidenciales y semipresidenciales, en los que la cooperación entre instituciones dependerá en mucho del tipo de sistema de partidos, en los que el consenso está condicionado por su número, posibilitando la formación de coaliciones. En este sentido, la lógica en el estudio de los gobiernos divididos ha sido a partir de los regímenes presidenciales y las reformas al sistema de partidos.

1.6 El Presidencialismo: el origen institucional

En América Latina, el tránsito de regímenes autoritarios a democráticos, abrió la posibilidad de expresar preferencias políticas heterogéneas representadas por diferentes partidos políticos. La resultante combinación de presidencialismo y fragmentación del sistema de partidos ha dado otro sentido a la tradicional división de poderes, en donde el efecto contra-mayoritario del diseño de balances y contrapesos se dispara.⁸¹

Desde 1980 el sistema presidencial ha sido ampliamente asociado a las crisis democráticas experimentadas en la región. El debate, en buena medida, ha girado en torno a las consecuencias de los gobiernos divididos, en donde la conflictiva

⁸⁰ Josep, Colomer (2007), p. 197.

⁸¹ Gabriel L. Negretto (2003).

relación entre el ejecutivo y el legislativo representa una permanente amenaza a la estabilidad política.

Uno de los trabajos más influyentes es el realizado por Juan Linz, quien inicia el debate sobre la relación e influencia de diseño institucional del sistema presidencial sobre los procesos de democratización. Juan Linz al igual que Woodrow Wilson, sostiene que en los sistemas presidenciales los gobiernos divididos enfrentan la constante confrontación entre el poder ejecutivo y el legislativo. Si bien, ambos coinciden en impulsar reformas constitucionales que permitan transitar de un sistema presidencial a un sistema parlamentario, es importante resaltar que su análisis parte de circunstancias históricas sustancialmente diferentes.

Woodrow Wilson se ubica dentro de un régimen democrático que en su fundación se preocupó por no conceder demasiado poder al ejecutivo, pero con capacidad de mantener el orden interno; en general, el presidencialismo norteamericano surge como “un sistema en el que las funciones ejecutiva y legislativa se mezclaban juntas y se contraponían la una a la otra”.⁸² De esta forma, el sistema en sus inicios desarrolla una presidencia débil a favor no sólo del congreso, sino también de los derechos de los estados.

No obstante, esta separación de poderes ha atravesado por diversos paradigmas institucionales en los que se favoreció el tránsito de la preeminencia del legislativo a la preeminencia del ejecutivo. Dos son los factores que detonaron el cambio de centro de poder gubernamental del Congreso a la presidencia. El primero, de carácter interno, es resultado de los grandes cambios económicos que lo llevaron a convertirse en una potencia industrial, lo que hacía necesaria una dirección

⁸² Alicia, Hernández Chávez (coord.), (1994), “Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos”, Fideicomiso Historia de las Américas. FCE-CM, México, p. 113

política homogénea a nivel nacional que rebasara los intereses locales y regionales; el segundo factor, de carácter externo, es resultado del papel que jugó dentro de la Segunda Guerra Mundial, que lo consolidó como una potencia internacional. Ambos factores hicieron evidente la necesidad de una conducción nacional que representara los intereses generales y lograra una cohesión administrativa eficaz.⁸³

Por su parte, Juan Linz se ocupa “del establecimiento y la consolidación de los regímenes democráticos que surgen de la transición desde regímenes autoritarios”.⁸⁴ La revisión comparativa del diseño institucional del sistema presidencial y el sistema parlamentario, dio a Linz argumentos para sostener que la democracia tendría mejor conducción de su desarrollo y consolidación bajo instituciones parlamentarias. La crítica hacia el presidencialismo parte del conflicto entre el ejecutivo y el legislativo, propio de la división de poderes.

Si bien, el sistema presidencial fue extensamente adoptado en América Latina desde su conformación como naciones independientes, la relación entre poderes se vuelve un fenómeno de interés político y académico como resultado del tránsito del autoritarismo a regímenes democráticos, en los que se abre la posibilidad real de competencia y alternancia en los diferentes órganos de gobierno.

La composición plural de los gobiernos latinoamericanos fue considerada como una situación problemática en la que se agudizaron las confrontaciones y con ellas la posibilidad de bloqueo entre los poderes. Si bien, en un primer momento la transición hizo énfasis en la integración de gobiernos electos a partir de procesos democráticos, libres, transparentes y competitivos, la crítica central de Linz está dirigida a la coexistencia de dos órganos legítimos que luchan por el control de los

⁸³ Alicia, Hernández Chávez (coord.), (1994). p. 129-135.

⁸⁴ Juan J. Linz y T. González de la Fe (1990). p. 7.

recursos políticos y la posibilidad de determinar el curso de las acciones de gobierno. En este contexto, “es probable que el presidencialismo alimente un proceso de polarización en una sociedad dividida”,⁸⁵ que con gobiernos divididos más tarde desemboque en inestabilidad y crisis de la democracia.

Los límites que se atribuyen al régimen presidencial se refieren fundamentalmente a los siguientes argumentos:

1. La elección directa por voto popular le otorga legitimidad social, ante la que no existe alguna otra autoridad que pueda actuar para removerlo antes de que concluya el periodo para el que fue electo, sin importar su poca capacidad para gobernar.
2. La elección del presidente y del Congreso en elecciones no concurrentes, es decir, en procesos electorales separados, contribuye a la integración de gobiernos sin mayoría, que impactan negativamente la toma consensuada de decisiones.
3. Constitucionalmente le fueron concedidas amplias facultades al presidente que entran en contradicción con un sistema de pesos y contrapesos que le son impuestos por desconfianza.
4. La relación entre estos dos poderes se da en un juego de suma cero, en el que el ganador se lleva todo y el perdedor se queda sin nada.
5. Por falta de estímulos el presidente no ve la obligación de rendir cuentas y atender las demandas ciudadanas.
6. El doble rol del presidente como jefe de Estado y jefe de gobierno hace más complicado su papel.

⁸⁵ Juan J. Linz y T. González de la Fe (1990). p. 23.

7. Permite el acceso al poder a personajes sin experiencia política, ya sea en la conformación del gabinete y/o en la titularidad del ejecutivo.⁸⁶

Bajo la tesis de que el presidencialismo crea dificultades específicas en el proceso de democratización, Linz al igual que Wilson, hacen un llamado a reformas institucionales de tipo parlamentario, en las que el poder compartido garantice la estabilidad del régimen democrático.

Cuadro 3
Presidentes con legislaturas minorías o mayorías en
América Latina, 1978-2003

PAÍS	NÚMERO DE PERIODOS	MAYORITARIA	MINORITARIA
Argentina	6	1	5
Bolivia	6	0	6
Brasil	4	0	4
Chile	2	0	2
Colombia	6	4	2
Costa Rica	6	3	3
República Dominicana	5	0	5
Ecuador	7	0	7
El Salvador	5	2	3
Guatemala	4	3	1
Honduras	5	5	0
México	1	1	0
Nicaragua	2	1	1
Panamá	1	0	1
Paraguay	3	2	1
Peru	5	2	3
Uruguay	3	0	3
Venezuela	5	1	4

Fuente: Con base en Gabriel L. Negretto (2006), p. 72-74.

⁸⁶ José Antonio, Crespo (2006), "Presidencialismo y gobernabilidad democrática", en: El diseño de la democracia, IEDF, México, pp. 46-53.

Esta discusión fue rápidamente asumida en amplios sectores académicos en los que se aportaron nuevos argumentos al debate. Inicialmente, los críticos del parlamentarismo presentaron evidencia empírica de crisis institucionales en ambos sistemas. Ante los indiscutibles límites explicativos de la inestabilidad a partir de la dicotomía parlamentarismo-presidencialismo, las nuevas propuestas teóricas pusieron énfasis en otras instituciones que dan cuenta de la concentración del poder, tales como el sistema de partidos y el sistema electoral.

La principal aportación de Shugart y Carey acerca de los gobiernos divididos en el presidencialismo fue que los regímenes son más sensibles a la inestabilidad por conflicto, cuando la separación de poderes es anulada por ejecutivos, a los que se les conceden amplias facultades, incluso en materia legislativa. Es decir, cuando el mecanismo de balances y contrapesos favorece a alguna de las instituciones.

Cuadro 4

Clasificación de los sistemas presidenciales en América Latina

Presidencialismo puro	Presidencialismo con matices parlamentarios	Presidencialismo parlamentarizado
Brasil Ecuador Honduras México República dominicana Venezuela	Bolivia Chile Colombia Costa Rica El Salvador Nicaragua Panamá Paraguay	Argentina Guatemala Perú Uruguay

Fuente: Josep M., Reniu Vilamala (2008), "Los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales de Latinoamérica. Elementos para el debate", en *Documentos CIDOB*, América Latina, núm. 25, Barcelona, p. 12.

En este sentido, un sector académico impulsó reformas constitucionales en las que se incorporó a los sistemas presidenciales rasgos y prácticas parlamentarias, tendientes a fortalecer al poder legislativo. Esto es, se crearon mecanismos electorales que favorecían la cooperación de diferentes fuerzas políticas en la formación de coaliciones. Este tipo de reformas y la dinámica propia del sistema político configuraron tres sub-categorías de presidencialismo en América Latina: presidencialismo puro, presidencialismo con matices parlamentarios y presidencialismo parlamentarizado (ver cuadro de clasificación).⁸⁷

Otro importante aporte al debate es el realizado por Mainwaring y Shugart quienes sostienen que el presidencialismo tiene subcategorías, diferenciadas a partir del sistema de partidos, en donde “el número de partidos afecta por lo menos la posibilidad de una compatibilidad general entre el legislativo y el presidente”.⁸⁸ Desde esta perspectiva se puede distinguir entre: poder partidario, referido a la capacidad del ejecutivo de controlar una mayoría en el congreso; y poder constitucional del presidente en materia legislativa, referido a las atribuciones legislativas constitucionalmente asignadas al ejecutivo. Este análisis contribuye a esclarecer el funcionamiento de los gobiernos divididos en función de los partidos políticos y su relación con el ejecutivo.

A partir de un encadenamiento más complejo de acontecimientos, condiciones e instituciones políticas, las nuevas perspectivas de análisis de los gobiernos divididos aportaron valiosos elementos que han permitido la revisión de la inestabilidad en sistemas presidenciales. Podemos rescatar aquí un fenómeno

⁸⁷ Josep M., Reniu Vilamala (2008), “Los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales de Latinoamérica. Elementos para el debate”, en Documentos CIDOB, América Latina, núm. 25, Barcelona, pp. 9-12.

⁸⁸ Scout, Mainwaring y Matthew Shugart (1996), “Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina”, en Revista Uruguaya de Ciencia Política, núm. 6, p. 9. Consultado en: http://www.fcs.edu.uy/icp/downloads/revista/RUCP09/RUCP-09-01_MainwaringShugart.pdf

político muy valioso para la democracia, que obliga a analizar los mecanismos de coordinación y cooperación entre un presidente electo directamente por la ciudadanía y la participación plural en el gobierno, con nuevos actores políticos.

El diseño presidencialista establece un marco de condiciones básicas que actúa en el seno de sistemas complejos, con estructuras específicas y a su vez cambiantes según la matriz institucional básica y los movimientos de coyuntura en lo que obra la productividad política, la configuración de la agenda y de los ejes de conflicto, la gestión de gobierno, el patrón de cooperación y de competencia de los partidos y de los otros participantes, en ciclos de moderación y en ciclos de polarización, en ejes de compromiso, patrones de alianza, fórmulas de coalición.⁸⁹

1.7 División del gobierno en México

Para algunos sectores de la población la competencia y la alternancia que generaron las reformas al sistema electoral suponían la construcción casi automática de la democracia, sin embargo, como sostiene Alberto Aziz Nassif,

El problema al que actualmente se enfrenta el país es investigar cómo se logran buenos gobiernos o por qué razones no se dan, [...] cuyos rasgos sean: eficacia, transparencia, rendición de cuentas, generación de espacios para la participación y reglas institucionales en donde la autonomía permita cumplir sus funciones de Estado, sin tener una lógica partidista como vector.⁹⁰

⁸⁹ Jorge, Lanzaro (comp.) (2001), "Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina", en Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina, CLACSO, Buenos Aires, p. 22.

⁹⁰ Alberto, Aziz Nassif (2003), p. 99.

Si bien es cierto, la creciente participación de la oposición en cargos de elección popular y de responsabilidad pública, fue definiendo un perfil plural en el gobierno del país, la preocupación de los partidos políticos durante décadas se centró en los mecanismos para ocupar el poder, y dejó de lado el qué hacer con él una vez alcanzado.

En cuanto a los dos tipos de fórmulas que contribuyen al buen gobierno, una referente a la regulación de las elecciones, y la otra, en la que se regulan los procesos y conflictos poselectorales; sólo en la primera de ellas se han logrado avances significativos, por lo que la segunda representa una agenda pendiente.⁹¹

En el ámbito académico, lo anterior ha formado parte del debate reciente, ya que en países como México el desarrollo de las instituciones políticas no se ha dado en paralelo con la dinámica social. Como mencioné con anterioridad, es a esta situación a la que le ha sido atribuida la inestabilidad e insatisfacción social. De manera general la crisis política se ha asociado al surgimiento de gobiernos divididos. La coexistencia de diferentes partidos políticos en las instituciones deriva en falta de consenso, parálisis y bloqueo en las decisiones de gobierno.⁹²

Los estudios empíricos han abordado la problemática desde diferentes perspectivas. Estos estudios han permitido descartar las críticas hechas por Linz, con constantes casos en donde el partido del presidente no cuenta con mayoría en el Congreso, sin que se llegue a la parálisis y el bloqueo. Sin duda, existen elementos institucionales que permiten la coordinación y cooperación entre estas

⁹¹ Josep, Colomer (2003), "Gobernanza con poderes divididos en América Latina", en: Revista Política y Gobierno, vol. X, núm. 1, 1 semestre, CIDE, México, p. 29.

⁹² José Antonio, Cheibub (1999), "Divided Government, Deadlock and the Survival of Presidents a Presidential Regimes", Presented at the conference Constitutional Design 2000, December 9-11, Center for Continuing Education, University of Notre Dame. Consultado en: <http://kellogg.nd.edu/events/pastconf/design2000.html>

dos instituciones políticas, a pesar de que su diseño en sistemas presidenciales implica una doble legitimidad.⁹³

Sin embargo, en el escenario político se siguen dando confrontaciones entre los actores que nos permite plantear una crisis política; que aunada a la crisis económica en la región, aumentan el descontento social y hacen peligrar los avances democráticos.

Debemos partir de reconocer que el gobierno dividido en todos sus niveles tiende a ser una situación normal en nuestro país. En este sentido, el reto al que nos enfrentamos es hacer eficiente al régimen presidencial en un contexto de pluralidad partidista tanto en el poder legislativo como en los órdenes de gobierno.

Desde el ámbito teórico se plantea la necesidad de reformar y construir instituciones que regulen el ejercicio de gobierno a fin de que los resultados políticos de estos procesos sean más satisfactorios en sectores amplios de la sociedad. Es necesario integrar la participación activa del escenario plural de las instituciones políticas para producir resultados políticos capaces de crear una amplia satisfacción entre los ciudadanos.⁹⁴

Un elemento que no se puede perder de vista es la confianza en las instituciones políticas, ya que como sostiene Margarita Jiménez es una variable que nos permite ubicar los avances en la consolidación de la democracia y refleja la interacción entre los componentes sociales y políticos de esta.⁹⁵ El gobierno

⁹³ Arturo, Valenzuela y Juan Linz (1989), "El presidencialismo, semipresidencialismo y parlamentarismo", en Revista Centro de Estudios Públicos, núm. 36, Chile, p. 9.

⁹⁴ Josep, Colomer (2003) p. 30

⁹⁵ Margarita, Jiménez Badillo (2007), "Desempeño de los presidentes latinoamericanos en gobiernos sin mayoría parlamentaria", en: El Cotidiano, mayo-junio, 22, núm. 143, UAM Azcapotzalco, México.

dividido permite que la población los reconozca como actores independientes con atribuciones y responsabilidades.

En este sentido, en la medida en que los partidos políticos incidan en los problemas de la población, el nivel de confianza en la presidencia, el Congreso y otras instituciones políticas, se incrementará sentando las bases de la estabilidad política.

Al igual que el resto de América Latina, en México la democratización se gestó dentro de un contexto que demandó la reestructuración de los estados y sus gobiernos. Drásticos cambios políticos, económicos y sociales imponen nuevas formas de gobernar mediante las cuales se busca dar solución a complejos problemas sociales como pobreza, desnutrición, analfabetismo, crisis económica, entre otros.

Una característica distintiva de este proceso de democratización ha sido su carácter gradual, centrado en el ámbito político electoral. Este énfasis en temas electorales es resultado de la dinámica y las condiciones particulares de nuestro país, en donde el diseño histórico de las instituciones políticas actuales juega un papel preponderante. En un contexto cada vez más complejo, dinámico, heterogéneo y plural, las instituciones heredadas del periodo posrevolucionario dan muestras de agotamiento.

1.8 Presidencialismo y partido hegemónico

Durante décadas arreglos institucionales característicos del Estado mexicano como el corporativismo y el centralismo gubernamental contribuyeron a controlar a

los diferentes sectores sociales y a los cacicazgos locales. Si bien es cierto, al presidencialismo se le conoce como un sistema de gobierno con división de poderes,⁹⁶ en el caso mexicano, el ejecutivo se conformó como una instancia por encima de los otros poderes de la unión, la cual superó su diseño normativo. Esto es, las reglas e instituciones formales, como son la división de poderes y los principios de organización federal, fueron desdibujadas por las atribuciones meta-constitucionales, a través de las cuales se buscó dar solución a los conflictos y confrontaciones de los diversos grupos derivados del periodo pos revolucionario.⁹⁷ La subordinación del legislativo y de los gobiernos estatales y municipales al ejecutivo federal permitió la concentración del poder en un sólo individuo, quién era responsable del curso de la nación en el plano económico, social y político.

De esta forma, la distribución central del poder bajo el tradicional modo de funcionar del régimen político permitió la definición de quiénes eran los responsables de gobernar en los diferentes órdenes a lo largo del territorio nacional. A partir de estas condiciones las instituciones propias del sistema electoral no habían sido concebidas como tema prioritario.

Un elemento paralelo que en México nos permite explicar la centralización del poder en el ejecutivo tiene su origen en el sistema de partidos. Caracterizado por una desigual lucha del poder y falta de competencia con otros partidos políticos, de acuerdo con Sartori, es clasificado como un sistema de partido hegemónico. Éste elemento no es menor ya que sienta las bases de apoyo al presidente en la integración de la cámara de senadores y de diputados, y la disciplina de los gobernadores, lo que sin duda facilita el ejercicio de gobierno. Las particularidades de nuestro sistema político, permitían caracterizarlo como un régimen autoritario

⁹⁶ María Amparo, Casar (2002), "El presidencialismo", en: Gran historia de México .El siglo XX Mexicano I, vol. 9, Planeta de Angostini, CONACULTA-INAH, México, p. 21.

⁹⁷ Jaime F., Cárdenas Gracia (2000), Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, p. 34.

con concentración de las instituciones políticas en un sólo partido. A esta simbiosis entre régimen político y tipo de gobierno, Gabino Solano lo define como autoritarismo unificado.⁹⁸

Como parte de un proceso nacional e internacional estas prácticas dieron muestra de agotamiento, lo que abriría la posibilidad de transitar a sistemas políticos democráticos. Una característica distintiva de este proceso ha sido su carácter gradual, centrado en el ámbito político electoral. El énfasis en temas electorales es resultado de la debilidad del diseño histórico de las instituciones políticas actuales, que ante la creciente demanda ciudadana de mayores libertades políticas se vieron imposibilitadas de dar una respuesta satisfactoria.

La expresión de descontento social derivado de esta situación puede encontrar su antecedente más remoto en el movimiento estudiantil de 1968 en el que se hizo patente la necesidad de una mayor apertura política en la que se expresara la diversidad de grupos sociales y diera cauce a un sistema político democrático.⁹⁹ La evidente debilidad política en materia electoral justificó la necesidad de una transición democrática centrada en la creación de instituciones que garantizaran elecciones libres, abiertas, competitivas y transparentes.

Es importante destacar, que a pesar de la centralidad en el ámbito electoral, estas reformas tienen consecuencias en las conductas, prácticas y relaciones de un amplio número de aspectos de la vida política, como: instituciones; procedimientos; órganos de gobierno; y, actores sociales, políticos económicos y gubernamentales.

⁹⁸ Gabino, Solano Ramírez (2006), "Los primeros gobierno divididos en México (1997-2003): su impacto en la relación ejecutivo-legislativo", en: Revista El Cotidiano, año/vol. 21, núm. 138, julio-agosto, UAM Azcapotzalco, México, p. 53.

⁹⁹ Ricardo Becerra, et al (2005) La mecánica del cambio político. Elecciones, partidos y reformas, Ediciones Cal y Arena, 3era edición, México, pp. 18.

1.9 El sistema electoral: análisis cualitativo

Los cambios políticos experimentados en México durante las últimas décadas, a diferencia de otros países del mundo, se han dado de manera gradual, sin drásticas transformaciones. Mauricio Merino da cuenta de este hecho en lo que ha denominado como transición votada, caracterizada, como ya se mencionó, por reformas impulsadas en el plano electoral que lograron procesos electorales competitivos y a su vez hicieron posible la alternancia y la pluralidad de actores políticos. Ello sin que necesariamente implicara una ruptura con el régimen anterior o una nueva institucionalidad.

El impacto de los avances en la solución de los problemas de primera generación de la democracia¹⁰⁰ ha sido decisivo para la conformación de gobiernos plurales y la descentralización del poder. “Se trata de un proceso en el que cada cambio a los procedimientos electorales ha reforzado a los partidos y éstos, a su vez, han empujado por nuevas mudanzas en el sistema electoral”.¹⁰¹ La mecánica de este cambio político ha favorecido la creación y reforma de los procesos electorales mediante los cuales se garantiza la integración y ejercicio de nuevos gobiernos.

Una de las principales reformas implementó dos importantes cambios a la par de la prohibición de la reelección consecutiva de diputados, senadores, legisladores locales y presidentes municipales, extendió el periodo de mandato de los mismos cargos.¹⁰² La primer reforma particularmente dirigida a la Cámara de Diputados se llevó a cabo en 1962; en ella se introdujo el sistema mixto de elección, mediante el cual se garantizaban diputados de partido, a los partidos políticos que obtuvieran más del 2.5 por ciento de los votos. Para 1973, el umbral bajó a 1.5 por ciento.

¹⁰⁰ Alberto, Aziz Nassif (2003p. 99.

¹⁰¹ Mauricio, Merino (2003), "México: La transición votada", en: Revista América latina Hoy, abril, año/vol. 33, Universidad de Salamanca, Salamanca, p. 66.

¹⁰² Estos cambios corresponden a la reforma de 1933. Véase Benito Nacif (2007).

En 1977 la reforma amplió el número de curules a 300 diputados electos por el principio de mayoría y 100 por el principio de representación proporcional. A nivel estatal esta reforma estableció el sistema mixto en las cámaras de los estados y la elección de regidores en el gobierno municipal. Estos espacios jugaron un importante papel para los partidos de oposición.

Para las elecciones de 1988 los diputados electos por el principio de representación proporcional habían aumentado a 200 curules; de igual forma se estableció el 63 por ciento como límite máximo de escaños para un sólo partido y se eliminó la cláusula de gobernabilidad. Posteriormente se crean dos importantes instituciones que permiten dar confianza a la ciudadanía sobre la transparencia y legitimidad de los procesos electorales, el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral (TEPJF).

Finalmente en el año de 1996 se consolidaron ambas instituciones, otorgándoles autonomía e independencia del gobierno, y en el caso del IFE, una nueva participación ciudadana. En este mismo sentido se promulgó la Ley Electoral y la Ley de Medios de Impugnación. Por lo que respecta a los partidos políticos se estableció el financiamiento público como mecanismo para equilibrar el acceso a los recursos financieros y a los medios de comunicación. Ya para 1997 se llevaron a cabo, por primera vez, elecciones para Jefe de Gobierno del Distrito Federal.¹⁰³

¹⁰³ La cronología de las reformas electorales ha sido ampliamente revisada por varios autores como Lujambio, Merino, Aziz Nassif, entre otros.

Cuadro 5

Gobernadores según partido político, 1989-2009

	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2000	2001	2009
PRI	31	31	29	27	24	20	18	18	19
PAN	1	1	3	5	7	7	8	8	7
PRD	0	0	0	0	1	4	4	4	6
Otros	0	0	0	0	0	1	2	2	0
TOTAL	32	32	32	32	32	32	32	32	32

Fuente: Diego, Reynoso (2002), "Federalismo y democracia: las dos dimensiones de la transición mexicana, Revista Mexicana de Sociología, vol. 64, núm. 1, enero-marzo, p. 13.

Iniciado desde el orden local a partir de 1988 hasta la actualidad los procesos electorales democráticos a lo largo del territorio se han ido extendiendo en una dinámica que permite una amplia competencia entre un número mayor de actores representados en partidos políticos.

En este contexto el PRI perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados. La presencia de este partido en los procesos electorales de todos los niveles comienza a mostrar una tendencia decreciente, hasta perder la mayoría absoluta en 1997 con una votación menor al 40 por ciento (un 32% menos respecto a las elecciones de 1994), hasta llegar a representar tan sólo el 28% de las votaciones en el año 2006.

De esta forma en el orden municipal hasta 1989, sólo 39 de los 2,387 gobiernos eran dirigidos por un partido de oposición al PRI, lo que representaba menos del 2% de la población total en el país. Para el año de 1999 el número aumento a 583¹⁰⁴ y; en el año 2000 rebasó los 650 municipios.¹⁰⁵ La distribución en términos

¹⁰⁴ Manuel, Cedeño del Olmo (2002), Federalismo político en México. Una perspectiva desde el presidencialismo y los gobiernos de alternancia, Colección Félix F. Palavicini, Política y Sociedad, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México, p. 31.

de población gobernada en el año 2003 se veía de la siguiente forma: PRI, 44%; PAN, 37% y PRD, 15%.¹⁰⁶

Cuadro 6

Ejecutivos estatales por partido político en el año 2000

Partido	Número de ejecutivos estatales	Población gobernada	% de la población
PAN	7	21,190,373	21.76
PRI	19	60,003,140	61.62
PRD	4	11,327,944	11.63
Coalición	2	4,840,254	4.99
Total	32	97,361,711	100.00

Fuente: Moisés López Rosas (2001), p. 224.

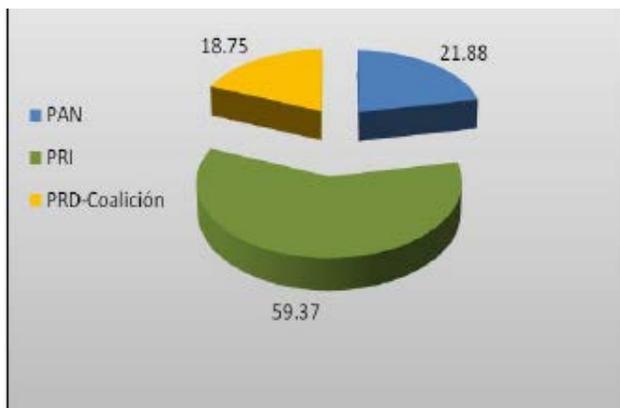
En el ámbito estatal la primer gubernatura de oposición fue encabezada por Ernesto Ruffo, en Baja California (1989). Para el periodo de 1997 al 2000 de las 32 entidades federativas 19 eran gobernadas por el PRI, 7 por el PAN y 6 por el PRD.¹⁰⁷ Sin embargo, una de las derrotas más importante ha sido la capital del país, que en su primer proceso electoral le dio la victoria a Cuauhtémoc Cárdenas del PRD con 48 por ciento de los votos.

¹⁰⁵ Alain, De Remes (2001), "La nueva geografía electoral mexicana y el voto dividido en los estados después de la elección presidencial del 2 de julio de 2000", en: Revista Sociológica, enero-agosto 2001, año 16, núm. 45-46, UAM Azcapotzalco, México, p. 189.

¹⁰⁶ Mauricio, Merino (2003), p 69.

¹⁰⁷ Alain, De Remes (2001) p. 183.

Gráfica 2 Gobiernos en los estados de la República en el año 2000



Por lo que se refiere a la integración de las legislaturas locales en el mismo periodo, menos del 50 por ciento estaba integrado por el PRI, 28 por el PAN y 17 por el PRD.

Fuente: Alain de Remes (2001), p. 183.

En términos generales, para el año 2000 menos del 70 por ciento de las gubernaturas contaba con un gobierno unificado.¹⁰⁸ En este nuevo escenario la relación entre el presidente y los gobiernos estatales, implican una dinámica de negociación-confrontación.

Finalmente en el año 2000, se dio el primer gobierno de alternancia en el ejecutivo Federal con un 42 por ciento de los votos a favor de la Coalición PAN-PVEM, encabezada por Vicente Fox; y con la conformación de un Congreso en el que el PAN contó con más del 50 por ciento de los escaños, 34 por ciento el PRI y 8 por ciento la coalición encabezada por el PRD.

¹⁰⁸ Alain, De Remes (2001). p.185

CAPITULO II.

INSTITUCIONES Y FUERZAS POLITICAS

El sistema político mexicano ha transitado de un régimen históricamente no democrático, a uno con mecanismos que permiten participación ciudadana, competencia político-electoral y un pluralismo moderado excluyente en tres partidos predominantes.

El proceso de apertura requirió de reformas electorales orientadas a transformar el régimen y sus prácticas político-administrativas.

En este capítulo reflexionaré acerca de tales cambios, los cuales han logrado posicionar a la democracia como un sistema de gobierno efectivo de manera instrumental, mas no así entre los actores políticos. Los reclamos, por ejemplo, referidos a la falta de efectividad en el combate a la pobreza, no son responsabilidad exclusiva de la transición a la democracia, más bien son parte de la responsabilidad del gobierno y sus medidas económicas. A fin de centrarme al análisis del régimen democrático mexicano, dividiré el tema de las reformas electorales en dos secciones, por un lado, las implicaciones de las reformas, por otro las transformaciones en el sistema de partidos. Por consiguiente, en la primera parte se destacan los movimientos que fueron modificando el régimen legal y sus repercusiones en la clase política predominante mientras la segunda se refiere a los cambios más significativos del sistema político, con el fin del sistema de partido hegemónico.

Posteriormente se hace un recuento de la creación de las Instituciones e infraestructuras así como las políticas públicas creadas en los planes sexenales.

Por último, se proponen líneas de discusión que contribuyan a entender las formas, intensidad y rasgos que pueden adoptar las Relaciones Intergubernamentales (RIG) en México en el escenario actual y la importancia de rediseñar las agendas de investigación con el fin de estar en posibilidades de interpretar de una forma más acertada la nueva configuración de la acción pública intergubernamental.

2.1. La función de las reformas electorales

El sistema político mexicano se ha modificado significativamente a través del tiempo.

Desde 1965, Pablo González Casanova señalaba que “la democratización, era la base y requisito indispensable del desarrollo.” (González, 1965: 226). Para el autor, generar mecanismos democráticos representaba el reto del régimen vigente, dada sus características expresadas en la preponderancia de un partido único. La historia le daría la razón, cuando 1968, se presentó como una gran fisura en el sistema político¹⁰⁹ (Camacho, 1977: 613). A partir de ese momento, comienza un proceso de liberalización¹¹⁰ de las instituciones políticas.

La reforma política de 1977, aunque concedida, influyó en la apertura para reconocer a las organizaciones políticas clandestinas, como organismos legales con posibilidad de acceso a la participación política. Ésta sólo fue el comienzo de modificaciones graduales posteriores en los niveles de competitividad. Fue parte de una estrategia de apertura controlada, desarrollada por la élite política ante el

¹⁰⁹ Por sistema político nos referimos al conjunto de instituciones gubernamentales y no gubernamentales que cumplen funciones de dominación política y administración social, así como el personal directivo operativo.

¹¹⁰ Liberalización: la extensión de libertades civiles dentro del régimen autoritario, es la fase de apertura y tolerancia; en ella el régimen no democrático concede ciertos derechos tanto individuales como colectivos.

crecimiento de las tensiones en el período transcurrido entre los años 1968 y 1976.

Con la reforma de 1977, los partidos políticos fueron definidos como entidades de interés público, reformulando el sistema de representación para permitir vía de acceso de los partidos pequeños al Poder Legislativo. Durante el periodo 1979-1982 se introdujo la representación proporcional con 100 Diputados, además de los 300 de mayoría relativa. La nueva (Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales) LFOPPE inauguraba una nueva etapa para la oposición. Desde el gobierno se plantearon varios elementos básicos enumerados por José Antonio Crespo, como sigue:

- 1- Integrar a la izquierda revolucionaria al juego electoral, así presumiblemente haría menos atractiva la vía armada y tendería a moderar ideológica y estratégicamente a la llamada “izquierda histórica”.
- 2- Garantizar al candidato oficial no contender solo en una elección presidencial.
- 3- Abrir válvulas de escape a la tensión ciudadana.
- 4- Otorgar nuevos estímulos a la oposición para incentivar su permanencia dentro del juego electoral. Todo ello, sin poner en juego el carácter hegemónico del sistema de partidos. (Crespo, 1998: 266).

Esta reforma calmó la efervescencia de la izquierda hasta el proceso electoral de 1988, año que representó una nueva fisura en el sistema político autoritario. A partir de las elecciones del 6 de julio se evidenciaron otras deficiencias:

1. Pérdida de consenso político del Partido Revolucionario Institucional (PRI).
2. El rechazo popular a las medidas de política económica implementadas por Miguel de la Madrid.
3. La regionalización del voto ciudadano, con una clara presencia cardenista en el centro del país -Michoacán, Estado de México y Distrito Federal.

4. La creciente participación ciudadana, demandaba voto y elecciones transparentes. (Sotelo, 1997: 34).

El sistema de partido hegemónico¹¹¹ (Sartori, 1987: 275) se estaba agotando y abría la posibilidad de un sistema más democrático. En 1988, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue puesto a prueba en la competencia electoral. El gobierno federal se valió de la “caída del sistema”¹¹² para proclamarse vencedor ya que el Poder Ejecutivo era el encargado de organizar, vigilar y validar las elecciones. El resultado definitivo fue altamente cuestionado.

El régimen político¹¹³ permitió durante décadas un sistema de partidos no competitivo, con la victoria consuetudinaria del PRI (Salazar, 2001: 415). Los poderes Judicial y Legislativo fueron relegados al Ejecutivo a través de facultades constitucionales y meta constitucionales:

Dentro de este esquema, los comicios formalmente competitivos, aunque en la práctica no lo fueren, cumplieron una función fundamental para legitimar al régimen, pues sin ese tipo de elecciones difícilmente se podía presumir su carácter democrático. De este modo las elecciones siempre fueron celebradas cada vez que un nuevo gobierno accedía al poder. De hecho puede decirse, la tradición electoral en México es bastante antigua. (Crespo, 1998: 262).

El sistema político mexicano comenzó a transformarse a partir de las victorias de la oposición en algunos estados de la República, siendo el Partido Acción

¹¹¹ El sistema de partido hegemónico no permite una competencia oficial por el poder, ni una competencia de facto; permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, y no se les permite competir.

¹¹² Caída del sistema porque los encargados del conteo de los votos, argumentaron que se cayó el sistema de computo.

¹¹³ El régimen político remite a la distribución y jerarquización normativa y constitucional de los poderes públicos del Estado, así como a las formas jurídicas institucionales de su renovación y funcionamiento.

Nacional (PAN) en Baja California (1989), el primero en ser reconocido por el gobierno. La etapa de democratización¹¹⁴ se reforzó con las diversas reformas. El régimen comenzó a integrarse a “la tercera ola democrática” (Huntington, 1994: 26) así se produjeron cambios en la lucha por el poder y el ejercicio de las responsabilidades gubernamentales. (Larrosa, 1997).

2.1.1 Reforma de 1986

El objetivo fundamental de esta nueva reforma consistió en evitar la ampliación del sistema de partidos, así como afianzar el control gubernamental sobre la Comisión Federal Electoral (CFE). “Se incrementó de 100 a 200 Diputados de representación proporcional en 1986, y se puso a prueba en 1988. Se estableció, la cláusula de gobernabilidad destinada a permitir que el partido mayoritario tuviera la mayoría absoluta de la Cámara a pesar de que su votación descendiera por debajo del 50% sin establecer un límite inferior.” (Larrosa, 1997: 110).

2.1.2 Reforma de 1989-90

Uno de los cambios más significativos en el sistema político fue la creación del IFE (Instituto Federal Electoral). El 11 de octubre de 1990 se suprimió la CFE y se creó el IFE como organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, sin embargo, el Poder Ejecutivo mantenía el control del organismo a través de la Secretaría de Gobernación.

¹¹⁴ Entendemos por democratización al conjunto de transiciones de un régimen no democrático a otro democrático, ocurridos en un periodo de tiempo y que superan significativamente a las transiciones en dirección opuesta durante ese mismo periodo. Significa un compromiso entre la moderación en el gobierno y las élites políticas.

2.1.3. Reforma de 1993

“Durante los meses de agosto y septiembre de 1993, se aprobaron reformas a 6 artículos de la Constitución en materia electoral y a 252 artículos del COFIPE” (Becerra, 1994: 150). En esta reforma se eliminó la autocalificación del Poder Legislativo, ahora correspondería a los consejeros del IFE emitir la declaración de validez de las elecciones. Se pasó de una calificación política a una administrativa.

2.1.4 Reforma de 1994

En este año se efectuaron modificaciones a la legislación electoral secundaria. Ésta fue motivada por la presión y cercanía de las elecciones presidenciales de ese mismo año.

Los cambios parecían encaminarse a fortalecer y lograr una mayor equidad, imparcialidad y limpieza en las elecciones con condiciones más favorables para la oposición. Sin embargo, el electorado votó nuevamente por el candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Ernesto Zedillo Ponce de León. Ninguno de los partidos impugnó el resultado. “El ciudadano asumía la responsabilidad de emitir su voto y lo hizo consciente, por la paz o por la seguridad.” (González Navarro, 1996: 45).

2.1.5 Reforma político-electoral de 1996

Esta reforma representó un paso trascendental para continuar con la ingeniería institucional en materia electoral. Fue un arreglo consensuado y negociado por los tres principales partidos (PAN; PRI y el Partido de la Revolución Democrática, PRD) para garantizar mayores condiciones a la competencia política.

Dentro de los principales cambios e innovaciones, destacan los relativos a la composición de los órganos de representación nacional, el fortalecimiento de un régimen de partidos cada vez más competitivo; garantía de condiciones de mayor equidad en la contienda electoral; independencia de la autoridad electoral, así como innovaciones en el ámbito de la justicia electoral y los regímenes electorales a nivel local.¹¹⁵

A diferencia de la legislación anterior el límite máximo de representación de la primera fuerza electoral en la conformación de la Cámara de Diputados fue de 300 Diputados electos por ambos principios (MR-Mayoría Relativa y RP-Representación Proporcional), es decir, un 60 por ciento de los 500 escaños. Se establece, el mínimo de 2 por ciento de la votación para que un partido mantenga y acceda a los 200 escaños de RP. Se incorporó el principio de RP a la Cámara de Senadores, se eligieron 32 por este mecanismo. Se reconoció también la figura de Agrupaciones Político-Nacionales, (APN) como instrumentos de desarrollo de la vida democrática.

La reforma de 1996 trajo un cambio fundamental, anteriormente el presidente del Consejo General del IFE era el Secretario de Gobernación. La reforma de 1994 suprimió toda participación del gobierno en su dirección ejecutiva. Se introdujo la posibilidad de presentar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acciones de inconstitucionalidad para plantear la no-conformidad de las leyes electorales (federales o locales) con la Constitución.¹¹⁶

Por otra parte, el régimen del Distrito Federal se modificó sustancialmente. Antes de 1996, el Presidente de la República designaba y removía libremente al Regente

¹¹⁵ Becerra y Salazar, 1997: 223

¹¹⁶ Ibid

de la Ciudad, a partir de ese momento se estableció que los ciudadanos podrían elegir de manera libre, directa, universal y secreta, como todas las demás entidades federativas, a su jefe de Gobierno, mientras la Asamblea de Representantes, se convertía en Asamblea Legislativa.

Hasta aquí se ha visto como la apertura democrática no fue producto exclusivo de la reforma político-electoral de 1996, sino de una apertura gradual del sistema a partir de 1977. El proceso democratizador se reforzó por las reformas constitucionales y secundarias al COFIPE.

2.1.6 Reforma electoral de medios 2007

La competencia política desde 1996 hasta 2006 se organizaría y vigilaría a través de la reglamentación existente. Sin embargo, desde el año 2000 se mencionan ciertas limitaciones como el excesivo gasto en las campañas, la insuficiente reglamentación referente a la propaganda en los medios de comunicación. Cuatro procesos electorales ocurrieron desde 1996: 1997, 2000, 2003 y 2006. En todos ellos, las críticas de los expertos y académicos se refirieron a la falta de control y fiscalización de los recursos.

La elección presidencial de 2006, por ejemplo, se caracterizó por la excesiva utilización de recursos, *spots* de televisión con descalificaciones y una lucha por el poder, que podría calificarse como sin límites. El IFE se vio rebasado como autoridad administrativa, por tanto, los partidos políticos predominantes en el Congreso acordaron modificaciones constitucionales y secundarias que concluyeron en la reforma electoral de 2007.

Ante este contexto surge la siguiente pregunta ¿esta reforma fue un avance o un retroceso? Los elementos generales se orientan hacia puntos específicos como la regulación de las campañas y la definición de quién está facultado para contratar tiempo en radio y televisión, afectando la libertad de expresión, los intereses del cuarto poder, los magnates de las televisoras.

De acuerdo a la actuación del IFE, la reforma es positiva en varios sentidos ya que se faculta exclusivamente a los partidos políticos la promoción y difusión de las campañas electorales, así como de sus plataformas e ideología. A los terceros involucrados, empresarios y organizaciones les corresponde realizar donativos a los partidos, pero a través de mecanismos controlados. De esta manera, la rendición de cuentas evita discrecionalidad en los *spots* de televisión y radio en contra de cualquier candidato.

Las elecciones representan el lugar de competencia entre los partidos políticos y no de éstos contra empresarios u otros. Quienes podrían buscar mayores facultades serían las Agrupaciones Político Nacionales para realizar alianzas y promoverlas en los medios de comunicación.

Los cambios también repercuten en las alianzas de partidos grandes con los pequeños, pues ya no se podrá ceder porcentajes de votación, sino que mantendrán su registro a partir de obtener su propia votación. En materia político electoral, persisten tareas pendientes, por lo menos hasta el 2008, tales como reflexionar acerca de la pertinencia de la reelección de legisladores, reducir el número de legisladores, ampliar el periodo de gobierno municipal, así como la creación de mecanismos de rendición de cuentas de los secretarios de Estado ante el Congreso de la Unión.

En la siguiente sección expondré los cambios más significativos en la competencia electoral. Abordaré el sistema de partido hegemónico, el régimen presidencialista y los pendientes de la democracia.

2.2 Fin del sistema de partido hegemónico

El sistema político mexicano, se empezó a gestar como un sistema singular en el poder, explicado por la creación y adaptación de un sistema de partido hegemónico. La oposición no influía en las decisiones; de esta forma, el poder Presidencial y el partido hegemónico se extendieron a lo largo del período comprendido entre 1952 y 1988.

“Durante este período, el Presidente en turno ejercía sus facultades meta constitucionales a plenitud y la hegemonía del PRI no era disputada por ninguna fuerza política.” ¹¹⁷

El PRI, favorecido por la infraestructura y maquinaria electoral, retenía el Poder Presidencial mientras se encargaba de monopolizar los cargos en las Gubernaturas, senadurías y diputaciones. A partir del resultado de 1988 se presenta una mayor apertura democrática, no obstante la transición mexicana pareciera no encajar dentro de los modelos tradicionales. Luis Salazar presenta varios puntos a considerar:

¹¹⁷ Santiago, 1999: 49

La transición es un proceso gradual, complejo y desigual iniciado decenios atrás.

No es efecto instantáneo, sino un proceso largo.

Ha sido seguida por arreglos, negociaciones, compromisos y reformas; con defectos e insuficiencias representaron cambios sustanciales.

Posibilitar un pluralismo electoral competitivo (Salazar, 1998: 14).

El sistema electoral en 1988 fue utilizado para favorecer al PRI, sin embargo, el Congreso de la Unión se presentó más plural; a partir de ese año hasta el 2008 se han presentado nuevos equilibrios en todos los ámbitos. La democratización se descentralizó desde los niveles más cercanos a la ciudadanía. El sistema comenzó a caracterizarse como un presidencialismo¹¹⁸ acotado por el Congreso y por un sistema de partidos plural. (Carpizo, 1978: 19).

Al realizarse las elecciones de 1994, el PRI triunfó nuevamente con alta legalidad, pero ante un contexto de violencia política. Quedó demostrado el poder de convocatoria del PRI, no sólo en la Presidencia, sino en los gobiernos de los estados y en la distribución del Congreso.

A partir de 1997, se presentaron condiciones para considerar al sistema de partidos como un sistema de pluralismo moderado, aunque, a nivel estatal, conservaba algunos rasgos de sistema predominante. La tendencia en ese año fue la presencia de tres partidos electoralmente importantes. La alternancia dejó de ser una posibilidad formal y se orientó de manera efectiva. (Salazar, 1998).

¹¹⁸ El *presidencialismo* se caracteriza por *facultades constitucionales*: el Presidente puede nombrar y remover sin consultar al Congreso a sus secretarios de despacho. *Facultades meta constitucionales*: el presidente es el “jefe” indiscutible del partido oficial (PRI). Controla corporativamente a las centrales campesinas obreras y populares.

Este mismo año el PRD ganó la capital del país repitiendo su victoria, en las elecciones del 2000 y 2006.

La contienda electoral del año 2000 se concentró entre dos partidos, el PAN y el PRI. El dos de julio el PRI, pierde la presidencia y accede el PAN, a través de Vicente Fox. Este proceso no puede ser entendido como algo espontáneo, sino como producto de una “ruta de transición gradual.” (Lujambio, 1996: 17). Los primeros factores que evidenciaron cambios en el régimen político fueron: ampliación del sistema de representación en el Congreso, victorias de los partidos de oposición en los gobiernos estatales, modificaciones significativas en la reglamentación electoral, y el debilitamiento del partido en el gobierno. Otro factor que explica la derrota del PRI fue la emergencia de organizaciones políticas y civiles, además del voto útil promovido por Jorge Castañeda. A pesar de su deterioro electoral, el PRI se mantuvo como fuerza importante a nivel estatal, municipal, en el Senado y en la Cámara de Diputados para el periodo 2000-2006.

Los resultados del año 2000 demostraron “fehacientemente que el país contaba con todos los requisitos jurídicos e institucionales de una democracia electoral cabal” (Salazar, 2001: 414). Sobre los mecanismos institucionales Tonatiuh Guillén señala:

La democracia supone entonces una expresión institucional para asignar un contenido orgánico e histórico. En los procesos de transición democrática, el objetivo es precisamente generar ese contenido; primero, en las reglas de la competencia electoral y, segundo, en las instituciones de gobierno. Si bien las bases han quedado establecidas con la etapa electoral, éstas no conducen automáticamente a la reforma gubernamental. (Guillén, 1996: 12).

México ha transitado hacia un régimen más democrático, sin embargo, no hay que confundirlo con una democracia consolidada. Los votos se concentran en tres partidos competitivos, casi excluyentes, con las mismas posibilidades de ganar a través de mecanismos que permiten competitividad, tal como señalara Sartori. El régimen mexicano se presenta como un sistema de “pluralismo moderado-excluyente”, donde existe poco espacio para otro partido adicional, tal como lo afirman Espinoza y Meyenberg:

Tal sistema de partidos puede definirse como un sistema de pluralismo moderado excluyente.

Moderado porque un alto porcentaje de los votos se encuentra en tres fuerzas políticas; excluyentes porque son estas mismas fuerzas políticas las que al cubrir este grueso de espacio político, fijan las reglas para que dicha situación no se altere. Sólo cambia la primera fuerza por otra de las dos, pero una cuarta en este sistema está condenada a no existir. (Espinoza y Meyenberg, 2001: 361).

Los avances durante estos años son significativos en materia de legislación electoral, financiamiento más equitativo, competencia entre partidos, imparcialidad del IFE. A partir de 1994, “la competitividad electoral parece haber llegado a México para quedarse, para ser un factor importante en la construcción del régimen político democrático” (Valdés, 1995: 41).

2.2.1 Tareas pendientes: reformar el presidencialismo

La democracia debe seguir una Reforma del Estado integral, a fin de cambiar la estructura y lograr un equilibrio real de poderes. Debe modificar el origen, el ejercicio y la responsabilidad del Ejecutivo y de los otros Poderes. La

administración de Vicente Fox fue acotada por el Congreso. La actual del Presidente Felipe Calderón se mantiene con un Congreso compartido. El Presidente Vicente Fox mantuvo prácticas de los anteriores sexenios, en ocasiones intervino en facultades exclusivas del Poder Legislativo, por lo cual este último presentó controversias constitucionales por apropiación de facultades situación sin precedentes. El gobierno debía asumir cambios en las prácticas político-legislativas entre los poderes de la Federación y no obstinarse a fungir como el único interlocutor. En esto coincide el ámbito académico, quien explica la diferencia entre un sistema presidencial (equilibrio entre los tres Poderes) y uno presidencialista (El Poder Ejecutivo predomina sobre el Judicial y el Legislativo).

La posibilidad de un régimen presidencial reformado es la opción para académicos como Dieter Nohlen, Alonso Lujambio y Diego Valadés.¹¹⁹ Los autores señalan la factibilidad de realizar una adecuación funcional a través de pesos institucionales. Lujambio afirma posible realizar una serie de arreglos institucionales para lograr la estabilidad, por su parte Diego Valadés es partidario de un sistema presidencial renovado o reformado a través de consolidar la eficacia democrática de las instituciones.

A partir de las elecciones presidenciales de 2006 se evidenció la necesidad de perfeccionar la relación entre los partidos y el IFE. La autonomía quedó en riesgo, vulnerada a discrecionalidad de los partidos mayoritarios (PRI, PAN, PRD). El Poder Ejecutivo y su partido aprobaron la exigencia del PRI y el PRD de remover al consejero presidente del instituto, con lo cual retomaron injerencia tradicional. Desde luego el contexto es diferente, pero en una democracia en vía de consolidación se espera conciliación en las relaciones intergubernamentales. El presidente Felipe Calderón mantiene una relación menos áspera con los partidos

¹¹⁹ Para revisar los argumentos de estos académicos, véase (Carpizo, 1999).

de oposición, en comparación con el gobierno anterior que muy conflictiva entre Vicente Fox y Andrés Manuel López Obrador.

2.2.2 ¿Transición concluida?

¿El proceso de transición ha terminado? Michelangelo Bovero, señala acerca de los históricos comicios que dieron fin a 71 años de monopolio en el poder de un solo partido:

Las elecciones del 2 de julio de 2000 marcaron un hecho novedoso en la vida política mexicana: por primera vez en nuestra historia constitucional, desde 1917, se presentó una alternancia por lo que respecta al partido político que ocupa el cargo de la Presidencia de la República. Esta situación inédita abrió un prolijo debate en torno a la importancia y las consecuencias que la figura de la alternancia en el poder generaba en un sistema democrático. (Bovero, 2000).

Los miembros del PAN señalaron en sus declaraciones que el paso de un régimen autoritario a uno democrático no se consuma sólo con la llegada de un gobierno electo legalmente, mediante procedimientos electorales pacíficos y legales. Aseguraron, que para consolidar la transición son necesarias cinco condiciones:

1. El logro de consensos.
2. El fortalecimiento.
3. Estabilización de las instituciones democráticas.
4. Un sistema de partidos consolidado.
5. La eficacia gubernamental (*Reforma*, 25 julio 2001, 23).

Estos temas son trascendentales para una democracia completa que para los panistas todavía necesitaba ciertos ajustes. Al proceso le falta un acuerdo político

para conducir la nueva gobernabilidad democrática que implique la distribución del poder, equilibrios y una pluralidad activa, para lo cual se exige la corresponsabilidad de todos los actores.

La transición electoral fue altamente cuestionada por la izquierda en las elecciones presidenciales de 2006. La incertidumbre en la actuación del Instituto Federal Electoral propició desconfianza y una legitimidad desgastada del partido triunfador. El margen de victoria tan estrecho entre Felipe Calderón y López Obrador propició dudas en el manejo técnico y político de los instrumentos de cómputo del propio instituto.

El sector de izquierda que aglutinó al Partido del Trabajo, Convergencia y al propio PRD fueron los que no aceptaron el resultado, y lo manifestaron con el cierre de la avenida reforma, marchas, entre otros. Si bien, la resistencia fue pertinente, el discurso político de López Obrador ha quedado fuera de contexto, lo cual ha debilitado su capital político.

El hecho de que las elecciones federales y locales de los cuatro últimos años en México, pese a su carácter competitivo, son apenas un indicio de un proceso democrático más amplio en curso. Las instituciones electorales, sobre todo de carácter federal se han fortalecido porque los partidos políticos de oposición han sumado cada vez más apoyo social. (Muñoz, 1999: 111). Faltan arreglos y adecuaciones institucionales para llegar a ser un sistema político realmente consolidado, pero tampoco podemos dejar de mencionar los avances logrados en la última década, principalmente. Las objeciones acerca de la consolidación del régimen son de dos tipos: estructurales y de prácticas del sistema político. En la primera se detectan fallas en el sistema de procuración de justicia, en las atribuciones del presidente y en las facultades del Poder Legislativo. La segunda

es más visible para los ciudadanos pues se orienta hacia prácticas tradiciones como la corrupción, negligencia burocrática, etc.

DEFICIENCIAS QUE SE HAN GENERADO:

➤ Campañas pobres en ideas.

2.2.3 Consolidar la democracia

Las prácticas monopólicas se han ido diluyendo a través del perfeccionamiento de las instituciones, si bien persisten deficiencias, los logros han sido significativos a través del tiempo. Hemos conseguido parte de la democracia electoral, traducida en la mejora de los mecanismos para la confianza en los resultados; ahora bien hay una diferencia entre buscar ser democráticos y ser una democracia consolidada; México encaja en la primera opción, está buscando puentes para ser democráticos.

El aumento en los índices de competitividad de la oposición confirma un descenso considerable de la capacidad del régimen para alterar e imponer resultados.

Estamos en una democracia electoral casi efectiva. A este respecto el Presidente Ernesto Zedillo, expresó: “la democracia no se reduce a las elecciones aunque con el sufragio se forman los gobiernos y se participa en la construcción del país.” (*El Financiero*, 13 julio 2000).

La democracia va más allá de los procesos electorales, consolidarla requiere de ciertos requisitos: ciudadanos participativos con un alto grado de cultura política, así como una sociedad atenta y vigilante, con una competencia cívica donde el ciudadano sea activo y capaz de organizarse. Los avances en materia electoral son imprescindibles para entender la apertura del sistema político mexicano, sin ellos la transición no hubiera sido posible es por ello que Aldo Muñoz Armenta opina: No se pretende dejar de soslayar los avances de lo –electoral- en efecto han aportado para la construcción del proceso democrático en México, pero desafortunadamente no son los únicos para su consolidación. La democracia no posee sólo un valor instrumental, y de ahí que –lo electoral- sea relevante. Sin embargo, los supuestos valores no siempre están presentes, pese a la realización de elecciones competitivas. (Muñoz, 1999: 115). La democracia consolidada debe de garantizar legalidad, tolerancia y pluralidad.

Debe mostrar capacidad de cooperación entre los ciudadanos y esto repercute en la confianza al sistema y a las instituciones. Conlleva autoridades políticamente responsables, con rendición de cuentas, atentas de la ley, y eficientes en sus decisiones.

2.2.4 Competencia por el poder 2003-2008

El gobierno de Vicente Fox representó un ejercicio público con serios problemas en su administración. Si bien llegó al poder con alta legitimidad político-electoral, su actuación como titular del Poder Ejecutivo le restó confianza y carisma.

Situaciones cotidianas, hasta desaciertos diplomáticos marcaron su gobierno de manera negativa.

El sistema de equilibrio de poderes se reorganizó, los Poderes Legislativo y Judicial lograron mayor independencia política como una gradual transformación en la ingeniería, más que como un producto del propio gobierno de Fox.

La independencia del Poder Judicial fue puesta en riesgo cuando el ministro Mariano Azuela se acercó al gobierno del Presidente, el caso del desafuero de Andrés Manuel López Obrador. El manejo de este asunto y los video escándalos de corrupción mostraron la intransigencia de ambos políticos, en el caso de Vicente Fox la necesidad de llevar el asunto a su máxima consecuencia y después desistirse ante la presión política de la ciudadanía. De parte de López Obrador asumirse como la única estrategia para resolver los asuntos del país.

Respecto de la competencia entre los partidos políticos, ésta se ha intensificado. Después del año 2000 el pluralismo ha seguido en tres partidos importantes, situación que permaneció en las elecciones federales de 2003 y 2006. La competencia en el 2000 a nivel presidencial fue entre PAN-PRI, con Vicente Fox y Francisco Labastida. En el 2006 fue entre PAN-PRD, con Felipe Calderón y López Obrador. El PAN se ha mantenido constante en las últimas dos elecciones presidenciales.

A partir de 2006 la competencia se ha concentrado entre el PAN y el PRI, principalmente por los desaciertos políticos internos y externos del PRD, los cuales lo están limitando y marginando ante el electorado. La falta de cohesión entre las fracciones del partido lo coloca como el menos favorecido de las elecciones intermedias de 2009.

La relación entre los partidos ha sido intensa en el Congreso durante el periodo 2000- 2006. La nueva legislatura sigue dividida respecto de mayorías absolutas, lo cual abre la posibilidad de acuerdos y consensos políticos, situación clave para el gobierno de Felipe Calderón.

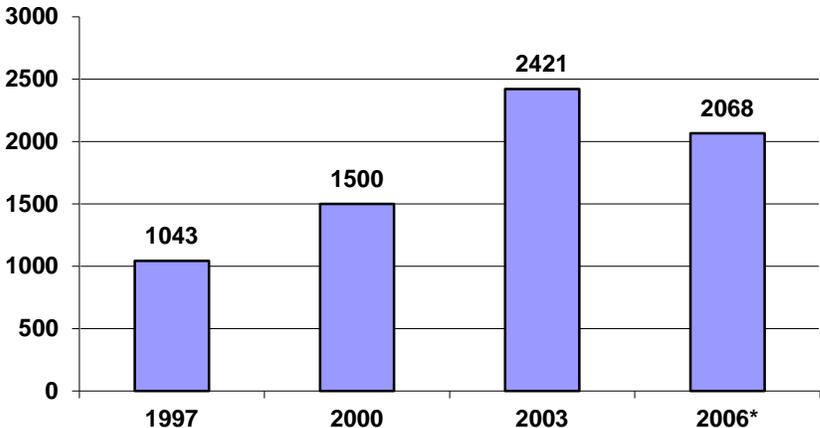
Uno de los cambios significativos en el sistema político mexicano es que hasta antes del año 2000, el jefe máximo del gobierno y del PRI era el Presidente de la República, lo cual aseguraba control y estabilidad en el reparto de cuotas y espacios parlamentarios para la clase política. Esta situación ha desaparecido con el ascenso del PAN al poder presidencial. El Presidente Vicente Fox y Felipe Calderón asumen una autoridad limitada en las decisiones del partido, lo cual produce independencia entre los grupos, pero genera una percepción de debilidad en la alineación de los legisladores. Esto se explica porque no le deben lealtad absoluta.

La época de autoritarismo e imposición en la aprobación de reformas constitucionales y secundarias ya no existe, sin embargo, los partidos no asimilan que los gobiernos divididos no son evidencia de parálisis, sino una oportunidad de lograr equilibrios y contrapesos entre los mismos partidos, así el ejercicio público y la toma de decisiones se comparte. La esencia de la democracia sigue siendo la misma, los gobiernos de las mayorías, con respeto de la minorías y negociando con ellas.

En el sistema político actual, la discusión se concentra en la efectividad y eficacia gubernamental. Ya hemos superado en apariencia la etapa de represión, prácticas violentas y fraudes recurrentes para permanecer en el poder. Por tanto, la exigencia ya no son elecciones limpias, sino que la democracia alcance matices sociales y estructurales, no sólo instrumentales como forma de gobierno.

Desde la creación del IFE no se había presentado ausencia de legitimidad y credibilidad. Los partidos con la remoción de los consejeros han arrastrado una imagen negativa, no sólo para el IFE, sino para ellos mismos. Si el IFE fungía como contrapeso ante los partidos y éstos negociaron removerlos modificando la Constitución, dónde queda la independencia y equilibrio de poderes. Lo grave del asunto es crear antecedentes para que ocurra nuevamente.

Cuadro 7 Financiamiento público, gastos de campaña, 1997-2006 (millones de pesos)



. No se refiere al total de gastos de campaña.
Fuente: Elaborado con base en www.ife.org.mx

Cuadro 8 Gastos de campaña por Partido

Partido o Coalición	Prensa	Radio	Televisión	Otros*	Gasto acumulado**
Acción Nacional	2,505	91,599	127,276	36,456	257,837
Alianza por México	20,787	51,945	294,988	77,123	444,844
Por el Bien de Todos	1,304	89,807	267,987	24,512	383,612
Nueva Alianza	1,123	2,614	19,455	3,223	26,416
Alternativa Social Demócrata	0	1,752	4,881	0	6,663

*Incluye anuncios espectaculares, salas de cine y páginas de Internet,

**Las cifras mostradas son en miles de pesos

Fuente: Instituto Federal Electoral, *Informes especiales de gastos aplicados a campañas electorales*.

Composición de las Cámaras de Senadores y de Diputados por partido político

(Datos a diciembre de cada año)

- 1/ Incluye al Partido Acción Nacional y al Partido Verde Ecologista de México, cuyos escaños se registran en la columna respectiva.
 - 2/ Incluye al Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Convergencia por la Democracia, Partido Alianza Social y Partido de la Sociedad Nacionalista, cuyos escaños se registran en la columna respectiva, excepción hecha de Convergencia por la Democracia porque no forma grupo parlamentario (independiente).
 - 3/ Incluye al Partido Revolucionario Institucional y al Partido Verde Ecologista de México.
 - 4/ Incluye al Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y Convergencia por la Democracia.
 - 5/ Se constituyó en 1987 con la fusión del PSUM y el PMT, denominándose PMS. En 1989 cambió su denominación por la de PRD.
 - 6/ Obtuvo su registro en 1982, lo pierde en 1988. En 1991 participó con registro condicionado, no alcanzando su registro definitivo.
 - 7/ Obtuvo su registro en 1967. Lo pierde en 1982 y lo recupera en 1984.
 - 8/ En 1991 participó con registro condicionado, no alcanzando su registro definitivo. Obtuvo su registro en 1993.
 - 9/ En 1991 el PEM participó con registro condicionado, no alcanzando su registro definitivo. En 1993 cambió su denominación por la de PVEM.
 - 10/ Para 1970, 1976 y 1982, participó con registro condicionado, obteniendo su registro en 1984. En 1987 se fusionó con el PSUM para formar el PMS.
 - 11/ Obtuvo su registro en 1981. En 1987 se fusionó con el PMT para formar el PMS.
 - 12/ Obtuvo su registro en 1979. En 1987 cambió su denominación por la de PFCRN.
 - 13/ Se constituyó en 1987, a través del cambio de denominación del PST.
 - 14/ Obtuvieron su registro en 2005.
 - 15/ La columna de total y de Alianza por México para este año incluye un senador de Convergencia por la Democracia, Partido Político Nacional, al cual le corresponden 0.8 por ciento.
 - 16/ La columna de total y de Alianza por México incluye dos diputados de Convergencia por la Democracia, tres del PSN y dos del PAS, a los cuales les correspondieron 0.4, 0.6 y 0.4 por ciento, respectivamente, y cuyos escaños están considerados en la columna de independientes.
 - 17/ Con información del IFE, basada en el acuerdo aprobado por su Consejo General el 23 de agosto del 2006 y en las declaraciones de validez emitidas por los consejos locales y distritales. El cuadro no refleja las negociaciones entre partidos para conformar los Grupos Parlamentarios.
- Fuente: Secretaría de Gobernación.

Año	Por partido político																									
	Total	Alianza para el Cambio 1/	Alianza por México 2/	Alianza por México 3/	Alianza por el Bien de Todos 4/	PAN	PRI	PPS	PRD 5/	PRT 6/	PARM 7/	PT 8/	PVEM 9/	CD-PPN	PDM	PCM	PMT 10/	PSUM 11/	PST 12/	PRECN 13/	BANAL 14/	IASC 14/	FON	INDEP.		
1964	64						64																			
1970	64						64																			
1976	64						64																			
1982	64						64																			
1988	64						60		4																	
1991	64						61	10	2																	
1994	128						25	10	8																	
1997	128						33	10	15																	
2000 15/	128						47	12	17			1	2													
2006	128	52	18	39	36	52	33		29			2	6	5							1				1	
		Cámara de Diputados																								
1964	210					20	175	10			5															
1967	212					20	177	10			5															
1970	213					20	178	10			5															
1973	231					25	189	10			7															
1976	237					20	195	12			10															
1979	400					43	296	11			12					10	18									
1982	400					51	299	10			12					10										
1985	400					41	289	11	12	6	11					12		6								
1988	500					101	260	32	19		25					12									29	
1991	500					89	320	12	41		15					10										
1994	500					119	300		71							10										
1997	500					122	239		125							8										
2000 16/	500	223	68			207	206		53			8	16			8									10	
2003	500					149	224		97			6	17			6									2	
2006 17/	500					206	104		126			16	19	16		9						4				

2.3 Construcción de instituciones y de infraestructura básica.

Como consecuencia de la desorganización económica y sociopolítica derivada de la lucha armada iniciada en 1910 y del reacomodo de las fuerzas sociales que se disputaban la hegemonía del poder político tras el derrocamiento de la dictadura porfirista, se gestó el interés por la construcción de instituciones y de infraestructura básica en aras de sentar las bases para la reorganización el mercado interno, de adoptar una estructura distinta de distribución de la riqueza, y de fundar un nuevo sistema político.

Esto es, después de que entre 1910 y 1917 la actividad económica disminuyó acentuadamente en el norte y en el centro del país, el transporte ferroviario fue seriamente perjudicado, el sistema monetario y financiero se desordenó con la emisión de moneda por parte de los grupos armados, y de que el mercado interno careció de créditos, la construcción y organización de la infraestructura física, institucional y social para promover, detonar, propiciar y orientar el proceso de desarrollo ocupó un lugar central en los documentos oficiales –incluyendo la Constitución Política– y en las acciones del sector público entre 1917 y 1958.

La construcción de infraestructura básica y del entramado institucional resultó necesaria para restablecer y, en su caso, reordenar y modificar el sistema político, las estructuras económicas y el mercado, y el proceso de distribución de la riqueza en la sociedad mexicana. Sólo con la construcción de instituciones logró concretarse la tan proclamada “Revolución”, en tanto proceso transformador de la nación. Tanto la Constitución Política de 1917 como la fundación del Banco de México y la creación del partido político que encarnó los ideales revolucionarios y

que condujo al sendero de la relativa paz social al congregar a la multitud de fuerzas políticas en pugna, constituyeron las instituciones que imprimieron una dinámica tendiente a finalizar con las herencias coloniales, con las luchas intestinas que caracterizaron a gran parte del siglo XIX, y con la dictadura porfirista.

Comienza pues a delinearse, entre 1917 y 1958 y en el escenario de las relaciones capitalistas de producción, un modelo de país que aspiró a la construcción, fomento y articulación de un mercado interno con intensa intervención de las instituciones estatales creadas mediante el “pacto revolucionario” y regidas por las relaciones clientelares y corporativistas contenedoras y cooptadoras del descontento social.

Durante este largo periodo, en el que predominó el ideario del nacionalismo revolucionario con diferentes matices y rupturas, se sientan las bases para emprender la modernización del país mediante el impulso al proceso de industrialización bajo la orientación de una política inspirada en el nacionalismo económico tendiente a la creación de un mercado interno. Se realizan grandes inversiones en la construcción de infraestructura física, institucional y social, si bien de manera más acelerada y profunda a partir de 1934, para influir de manera importante y definitiva en el proceso de desarrollo mediante el establecimiento de las directrices a seguir por la intervención del sector público en el proceso económico y en la redistribución del ingreso.

El inicio del progresivo régimen de economía dirigida se acompañó de la intención de enfrentar la solución de las reivindicaciones revolucionarias y del restablecimiento de los mecanismos de control y cooptación sobre los sectores

populares –obreros, campesinos, docentes, militares y clase media en general–, que a partir de ello convergieron en un solo proyecto oficial: el de la modernización industrializadora en condiciones de crecimiento económico y paz social. Las políticas públicas, a pesar de sus ambigüedades y deficiencias técnicas, se orientaron entonces a la concreción y materialización de dicho proyecto.

Para lograr la formación de lo que se concibió como el nuevo Estado mexicano, a pesar de la generalizada revuelta por hegemonizar la conducción del desarrollo nacional, entre 1920 y 1934 se inicia la construcción de las instituciones que materializaron de manera relativa los principios nacionalistas. Entre las instituciones formadas durante estos años destacaron la Secretaría de Educación Pública (1921) –paso importante para lograr la laicidad de la enseñanza–, el Banco de México (1925) –convirtiéndose en el emisor único de moneda y en el restaurador y regulador del sistema financiero y bancario–, la Ley de Pensiones Civiles de Retiro –que fue la primera política de seguridad social–, el Banco de Crédito Agrícola, las Comisiones Nacionales de Irrigación y de Caminos, las leyes y códigos que ampliaron el poder de intervención del sector público tales como el Código Nacional Eléctrico y la ley sobre el petróleo, el Impuesto Sobre la Renta (ISR), la Ley Federal del Trabajo (1931), el establecimiento del salario mínimo, el Banco Nacional Hipotecario, y Nacional Financiera (1933)¹²⁰ En suma, se crearon los cimientos y la estabilidad social y política necesarios para la creciente intervención del gobierno en la economía y en la procuración del bienestar social. Con la destacada cantidad de instituciones creadas se respondió a la necesidad de reconstruir y legitimar el aparato administrativo que fortalecería sus capacidades interventoras. De 1920 a 1934, bajo la concepción del desarrollo basada en el nacionalismo revolucionario, se reconstruye y moderniza la estructura económica y se posiciona en la brecha de un creciente dinamismo.

¹²⁰ Brom, 1998; Ortiz Mena, 1998; Ayala Espino, 2001.

Sin embargo, como consecuencia de la Gran Depresión iniciada en 1929, en el ámbito nacional el pacto social revolucionario plasmado en la Constitución Política de 1917 perdía relevancia, derivando ello en inconformidades que demandaron un viraje hacia el fomento de un proceso de desarrollo verdaderamente regido por principios nacionalistas, y menos sujeto a la dinámica y vaivenes del mercado internacional ¹²¹

Entonces, como los términos de intercambio se deterioraron de manera grave, se pretendió desde el aparato de Estado reorientar el proceso de desarrollo hacia la industrialización nacional para impulsar el crecimiento económico. Como respuesta a las repercusiones de la recesión mundial se estimuló la demanda de bienes y servicios, se aumentó el circulante monetario y el gobierno logró captar ingresos, y se instrumentó la libre flotación del peso. Con estas políticas expansionistas para reanimar la economía se creció a una tasa del 11.3 % en 1933¹²².

Como es sabido, dentro de todo este proceso de formación de instituciones, la joya de la corona edificada por los grupos encabezados por Plutarco Elías Calles fue representada por la principal organización que sería la base para la creación del nuevo sistema político mexicano: el Partido Nacional Revolucionario (PNR) (1929) –posteriormente llamado Partido de la Revolución Mexicana (PRM) (1938) y por último, Partido Revolucionario Institucional (PRI) (1946)–, que puso fin a las pugnas entre los caudillos militares y líderes locales al hacer converger en una sola estructura partidaria a la multitud de grupos, asociaciones, organizaciones y partidos locales que ondeaban la bandera de las causas revolucionarias pero que no contaban con programas políticos para su acción ni representaban a amplios

¹²¹ Ayala Espino, 2001: capítulo II

¹²² Ibid

sectores populares sino que estaban dominados por los intereses particulares de sus dirigentes.

Luis Javier Garrido (1982) señala que el principal mérito del PNR en tanto confederación de organizaciones políticas fue el de contribuir a la consolidación del Estado surgido de la “Revolución”; y que al ser una organización de masas y al implantarse en todo el territorio nacional, el naciente partido fue fundamental para influir y controlar la vida política del país, para lograr la estabilidad social mediante la unidad de la clase gobernante que en los años previos fue desbordada por las ambiciones personales de los caudillos y la falta de coordinación en los esfuerzos para la construcción de un proyecto nacional.

Pero es a partir de 1934 cuando el proceso de planeación comienza a adquirir forma debido en gran medida a la vocación interventora que empezó a ejercer con intensidad el sector público en la construcción de los mercados y en la distribución de la riqueza. A partir de las circunstancias históricas tanto nacionales como internacionales y de la correlación de fuerzas en la sociedad, la planeación adquiere relevancia y matices en el marco mucho más amplio de la concepción que asumió –entre 1934 y 1958– al desarrollo como un proceso consistente en la construcción de instituciones y de infraestructura básica. Entre los matices que podemos observar en documentos oficiales como el Primer Plan Sexenal 1934-1940 (PNR, 1934), el Segundo Plan Sexenal 1940-1946 (PRM, 1941), el Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas 1947-1952 (Banco de México, 1948), y las Consideraciones para un Programa Nacional de Inversiones 1953-1958 (Comisión de Inversiones/Presidencia de la República, 1953).

2.4 Las políticas públicas y las estrategias de desarrollo orientadas a la conciliación nacional.

El control de las masas desde el partido *cuasi oficial* y desde el gobierno mismo, la moderación en el empleo de la fuerza pública, así como la atención a las demandas populares mediante estrategias de desarrollo como el Primer Plan Sexenal 1934-1940 (PNR, 1934) y el Segundo Plan Sexenal 1940-1946 (PRM, 1941), ya con orientación moderada de éste último, fueron en su conjunto factores trascendentales en el logro de la conciliación nacional y de la paz social necesarias para la instrumentación y materialización del proyecto de nación que se intentó definir; para la intervención del gobierno en la economía; para la centralización del poder en la institución presidencial; y para la formación, fortalecimiento y protección del empresariado nacional.

Partiendo de esto, se observa que entre 1934 y 1940 se desplegaron relevantes transformaciones estructurales e incluso la incipiente construcción de instituciones gestada entre 1917 y 1934 es continuada y profundizada en el régimen presidido por el General Lázaro Cárdenas del Río con la gran diferencia de contar ya con una relativa estabilidad sociopolítica necesaria para el ejercicio de un proyecto con vocación nacionalista para fomentar el proceso de desarrollo.

Como la conciliación del gobierno con los distintos grupos sociopolíticos del país era prioridad para alcanzar la paz y la estabilidad definitivas, se buscó para ello, adoptar reformas en las políticas públicas con la finalidad de contener los efectos negativos sobre los niveles de vida derivados de la recesión mundial; fortalecer los mecanismos de control sobre los sindicatos, los movimientos campesinos que aún no veían satisfechas sus demandas y sobre los grupos de poder local y del ejército que aún estaban inconformes; Cambios y especificidades en las concepciones sobre el desarrollo expresadas en los planes y programas generales del gobierno

mexicano combatir la creciente corrupción que se imponía; disminuir la represión; y comenzar a satisfacer las demandas de los sectores populares.

Con Cárdenas del Río como candidato a la Presidencia de la República se emprendieron importantes relaciones con las masas populares y con otros sectores sociales, y para enfrentar los problemas que agobiaban a éstos, en el PNR se diseñó el Primer Plan Sexenal 1934-1940 (PNR, 1934), cuyo objetivo central declarado consistió en lograr la paz y la estabilidad para hacer realidad los postulados y compromisos proclamados entre 1910 y 1917 durante la lucha armada, y para enmarcarlos dentro de una política social, económica y administrativa.

De esta forma, con el presidencialismo respaldado por las masas populares, el “Maximato” llegó a su fin, y se inició con amplitud un breve periodo de importantes transformaciones estructurales.

El ya mencionado Primer Plan Sexenal 1934-1940 fue relevante en estos acontecimientos al constituir un documento de corte ideológico, político y programático orientado a conducir el proceso de desarrollo, por vez primera desde una perspectiva integral, con la confluencia de amplios sectores sociales y por la vía pacífica. Sirvió de base para desarrollar una forma de solución respecto a las reivindicaciones y demandas populares surgidas durante la lucha armada y que fueron expresadas al momento de formar las instituciones del nuevo Estado; y construir así la necesaria infraestructura económica e institucional para la diversificación del aparato productivo, acompañado todo ello de la urgencia por plantear la elaboración de un esquema programático sobre las necesidades y prioridades a considerar al momento de la toma de decisiones gubernamentales y de la consiguiente asignación de recursos. Este documento oficial, bajo una

concepción acentuadamente nacionalista, pretendió cumplir con los principios y postulados expresados en la Constitución Política de 1917, además de responder a las adversas circunstancias nacionales e internacionales. Una de las principales estrategias enunciadas consistió en orientar las funciones y acciones del sector público en la realización de los principios “revolucionarios”, destacando entre dichas funciones desde la satisfacción de las demandas sociales y la mejora del orden jurídico y de las instituciones para la procuración de justicia hasta la regulación, fomento y fortalecimiento de la economía. Las prioridades del esquema programático del Primer Plan Sexenal 1934-1940 se observan en el siguiente cuadro:

Cuadro 9. Estrategias de desarrollo observadas en el Primer Plan Sexenal 1934-1940

Política para la intervención del sector público:

*Reducir al mínimo las perturbaciones y desajustes en la economía del país, y la inequidad entre la producción y la distribución de la riqueza, a través de la libertad de iniciativa de los empresarios, la libertad de competencia de los comerciantes, y de una actuación del aparato de Estado que radique en constituirse como árbitro para mantener el orden y la coordinación económica entre los agentes del proceso económico. Esto es, ingresar en una primera etapa de un régimen progresivo de economía dirigida.

*Impedir la concentración de capitales y limitar la libertad de competencia con la finalidad de regular los precios.

*Fijar canales de distribución de mercancías o la regulación estatal del comercio interno.

Política agraria:

*Abolir el latifundio mediante un reparto agrario consistente en la dotación y restitución de tierras y aguas. Además, en materia de reforma agraria se proponía el respeto a la pequeña propiedad mediante el impulso al ejido; el otorgamiento de seguridad jurídica y el apoyo material, humano y técnico a los productores agrícolas; el aliento a su organización y capacitación económica a través del crédito para elevar la producción y su nivel de vida; la construcción de un sistema económico nacional de abasto; y la edificación de infraestructura en irrigación.

Política de nacionalización:

*Materializar el precepto constitucional relativo a la nacionalización de los derechos del subsuelo, y ampliar las zonas nacionales de reserva petrolera y minera.

Política de infraestructura:

*Construir infraestructura energética. En especial, se creará un organismo semioficial de apoyo y regulación para intervenir en la industria petrolera; y, se procurará la formación de un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica –suministrada a precios reducidos–, compuesto por empresas semioficiales y cooperativas de consumidores.

*Construir vías de comunicación y obras públicas que faciliten la estructuración y viabilidad del mercado interno y la distribución de sus productos.

Política industrial:

*Fomentar la industrialización para la sustitución de importaciones.

Política para el comercio exterior:

*Transformar la estructura económica nacional y las relaciones comerciales en el plano internacional.

*Impulsar la exportación de materias primas y eliminar las importaciones –salvo las de medios de producción– que compitiesen con industrias locales eficientes.

Política de financiamiento:

*Constituir un moderno sistema de crédito.

Política social:

*Mantener un satisfactorio salario mínimo y bienes de consumo a precios accesibles; privilegiar la contratación colectiva de los asalariados; implantar un seguro social obligatorio; y, procurar condiciones para la adquisición de vivienda higiénica.

*Fomentar la salud y la educación públicas –privilegiando la educación rural, agrícola y técnica, así como el carácter laico y socialista de la enseñanza– mediante mayores recursos e infraestructura.

Política de colaboración de masas:

*Fortalecer a las organizaciones obreras y campesinas; en especial, proteger y desarrollar la organización sindical.

Fuente: Partido Nacional Revolucionario (PNR) (1934), "Primer Plan Sexenal 1934-1940".

Si bien, el Primer Plan Sexenal 1934-1940 más que puntualizar y especificar metas globales o sectoriales para determinar la manera con que se lograrían los objetivos, sólo enunciaba propuestas generales y orientadoras para las acciones del aparato de Estado, en tanto se asumía como representante genuino y directo de la sociedad. Desde entonces, cambios y especificidades en las concepciones sobre el desarrollo expresadas en los planes y programas generales del gobierno mexicano aunque de manera contradictoria, vaga y sin precisión técnica y estadística, se considera a la planeación como un instrumento que hace viable la progresiva intervención del sector público en el proceso de desarrollo. Esta política

reguladora e interventora tanto en la economía como en los aspectos medulares de la vida nacional, concibe al Estado como un agente activo de gestión y ordenación de procesos vitales, y no sólo como un custodio de la integridad, la paz y el orden públicos (PNR, 1934)

En síntesis, el Primer Plan Sexenal 1934-1940 reconoció las necesidades del desarrollo de una economía atrasada y de una sociedad débilmente organizada, por lo que constituyó un periodo de preparación de las condiciones para impulsar el crecimiento económico de largo plazo. A decir de Ayala Espino (2001:capítulo III), en dicha política pública la promoción de la reforma agraria, la construcción de infraestructura física e institucional y la expansión del gasto público eran asumidos como los pilares de un proyecto de desarrollo con fuerte vocación nacionalista y como las bases para las transformaciones estructurales de la sociedad mexicana.

Sin embargo, desde los últimos dos años del gobierno presidido por Lázaro Cárdenas del Río –sobre todo desde la nacionalización de la industria petrolera–, la vocación nacionalista/revolucionaria de las actitudes y acciones estatales adoptan, debido a las confrontaciones entre el gobierno y el sector privado nacional y extranjero, un matiz moderado para consolidar las transformaciones estructurales realizadas y para evitar un conflicto interno que derivase en nuevos enfrentamientos armados¹²³. La profundización de esta moderación se presenta en el sexenio presidencial que transcurre entre 1940 y 1946, marcado por un contexto internacional envuelto en una confrontación bélica de grandes magnitudes y alcances desde 1939 y de la cual saldría victorioso el antifascismo proclamado por los Estados Unidos y la Unión Soviética.

¹²³ Brom, 1998 pag. 298, 307 y 308

Para contener las luchas sociales después del fortalecimiento de las decisiones gubernamentales mediante las reformas estructurales emprendidas entre 1934 y 1938, tanto el ya entonces llamado Partido de la Revolución Mexicana (PRM) como el mismo gobierno orientaron sus esfuerzos en mayor medida hacia la conciliación con las masas populares y sobre todo con las clases hegemónicas que fueron afectadas por dichas medidas.

La política pública diseñada y ejercida durante el gobierno presidido por Manuel Ávila Camacho fue el Segundo Plan Sexenal 1940-1946 (PRM, 1941). Este documento se planteó de nueva cuenta dentro de la línea del partido *cuasi oficial* y fungió como su plataforma política para la elección presidencial de 1940. En su elaboración se impusieron los grupos aliados al candidato y en segundo plano quedaron los grupos cardenistas, puesto que los primeros contaron con el PRM como base para la política de colaboración de clases y para el abandono de los principios “revolucionarios” y de las acciones reformistas del gobierno.

Entre las estrategias declaradas en este documento oficial sobresalieron:

Cuadro 10. Estrategias de desarrollo observadas en el Segundo Plan Sexenal 1940-1946

Política para la intervención del sector público:

*Reservar para el Estado una acentuada y progresiva dirección de la economía puesto que las acciones estatales relativas a las actividades industriales, comerciales, de consumo y frente al comercio exterior se concebían como condiciones para el desarrollo nacional y para la organización y crecimiento de la capacidad productiva.

*Privilegiar la intervención estatal para impulsar el uso de los adelantos técnicos en el proceso productivo, y para evitar la injusticia social y el desorden económico en la distribución de la riqueza.

Política de nacionalización:

*Nacionalizar total y definitivamente la industria petrolera.

*Continuar con el control de la nación sobre los recursos básicos y sobre la totalidad de la economía, sin que ello implicase un impedimento a las inversiones extranjeras.

Política económica general:

*Impulsar el crecimiento de la economía a ritmos superiores al incremento poblacional para generar excedentes de recursos financieros que propicien una mayor inversión y un mejoramiento del nivel de vida.

Política agraria:

*Consolidar la reforma agraria fortaleciendo la propiedad ejidal y el uso del trabajo colectivo; impedir la reconstitución del sistema latifundista; y regular la producción agropecuaria para evitar la desorganización y la especulación.

*Estimular la industrialización de los productos agropecuarios, forestales y pesqueros.

Política industrial:

*Fortalecer el proceso de industrialización para la sustitución de importaciones como eje central de la economía mexicana, considerando esenciales a la industria de la transformación y al fomento y coordinación de la industria pesada.

*Dotar a la economía de medios de producción y equipo mecánico necesarios para el crecimiento.

*Racionalizar el uso del trabajo en los procesos industriales.

Política de infraestructura:

*Estimular mediante el gasto público la construcción de infraestructura orientada a la industrialización y en menor medida al sector agropecuario.

*En el ramo de las comunicaciones y de las obras públicas, enfrentar los problemas de acceso a los territorios dotados de recursos naturales, consolidar la integración cultural de los habitantes y mejorar la movilización y distribución de mercancías.

Política energética:

*Incrementar el suministro de energía eléctrica como factor para el desarrollo.

Política para la organización del mercado interno:

*Reformar el régimen general de concesiones, privilegiando su otorgamiento a las empresas paraestatales y a las administradas por los trabajadores.

*Organizar el consumo para proteger los ingresos populares, y establecer formas económicamente eficaces de distribución y circulación de productos.

*Emprender la regulación de los precios de los bienes y servicios en el comercio interno, además de procurar la organización de este sector, con el fin de garantizar ganancias razonables a los productores y comerciantes, así como proteger al consumidor.

Política para el comercio exterior:

*Establecer un sistema regulador de comercio exterior complementado con la política arancelaria, los tratados comerciales y los subsidios.

*Privilegiar la formación de capital privado invertible en productos exportables y de origen totalmente mexicano, así como el fortalecimiento de este sector en el ámbito nacional.

Política laboral:

*Conservar y acentuar, mediante la acción del sector público, el carácter protector de la legislación en materia de trabajo.

*Apoyar la unificación de los trabajadores y robustecer su organización.

*Contribuir a la redistribución de la riqueza producida mediante el reparto de utilidades entre los trabajadores.

Política social:

*Procurar el bienestar social a través de la educación pública, del mejoramiento de las condiciones sanitarias de la población, y de la asistencia pública a los débiles económicos.

Fuente: Partido de la Revolución Mexicana (PRM) (1941), "Segundo Plan Sexenal 1940-1946". En general, se consideró en el documento que, para contrarrestar el libre juego de la actividad privada, el Estado debía intervenir para equilibrar fuerzas, suprimir injusticias y transformar la estructura de la sociedad (PRM, 1941:274). De ello se deriva una genuina preocupación por establecer los procedimientos necesarios que garanticen y fortalezcan la ya mencionada dirección de la economía por parte del sector público.

2.4.1- El definitivo cambio de rumbo en las estrategias de desarrollo.

Finalizada la conflagración internacional en 1945, con la fundación de la Organización de las Naciones Unidas se inició una importante etapa en que la gestación de regímenes internacionales influyó intensamente en la definición y orientación de las concepciones y estrategias de desarrollo adoptadas por los gobiernos nacionales, sobre todo en aquellos que se mantenían en una condición subdesarrollada.

A partir de estos años predominaron con mayor fuerza las concepciones keynesianas del desarrollo que privilegiaban la intervención del aparato de Estado en la economía mediante una mayor inversión pública para aumentar el empleo, la producción y el ingreso nacional, así como el proceso de desarrollo en general mediante la ampliación del "Estado de bienestar" en los países industrializados.

En la mayoría de los principales países latinoamericanos se emprendieron procesos de industrialización con la finalidad de contener el llamado deterioro de los términos de intercambio y la dependencia económica. En México, lo que predominó desde 1940 fue una acentuada acción gubernamental que en aras de la "unidad nacional" no privilegiaría la atención a los intereses populares, sino que fortalecería las garantías del sector privado y se estimularían las masivas

inversiones extranjeras, produciéndose así en el gobierno encabezado por Miguel Alemán Valdés (1946-1952) un definitivo cambio de rumbo en las formas de concebir y planear el proceso de desarrollo.

Ya con plena estabilidad sociopolítica y con una acentuada intervención del aparato de Estado en la economía nacional, las estrategias de desarrollo anteriores a 1946 se propusieron, debido a la debilidad del empresariado mexicano, acelerar el crecimiento del sector industrial con la sustitución de importaciones y con la instrumentación de medidas reguladoras y proteccionistas; además de impulsar el crecimiento sólo de aquellas regiones socioeconómicas dotadas de una mayor fortaleza económica. Para satisfacer estos proyectos, se hicieron grandes erogaciones del gasto público sin contar con un programa rector ni con instrumentos eficaces técnicamente para su planeación y programación, pues recordemos que las políticas públicas correspondientes a los dos sexenios previos sólo presentaron lineamientos y orientaciones de carácter general que no especificaron los medios para lograr las metas.

El contar con nuevas políticas públicas para programar tanto el gasto público federal como la magnitud del ahorro interno, y para conocer las condiciones de los recursos gubernamentales, también fue estimulado por el crecimiento experimentado en las empresas paraestatales y demás organismos descentralizados que eran supervisados y coordinados por la Comisión Nacional de Inversiones. A ello se sumaron las posibilidades de atraer el financiamiento de organismos internacionales como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), así como las exigencias y disposiciones impuestas por éste para justificar su orientación y utilización. Así pues, observando el Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas 1947-1952 la tendencia consistió en diseñar *políticas públicas orientadas a la atracción de créditos internacionales*.

El Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas 1947-1952 se proponía constituir el primer esfuerzo para la programación de la inversión pública global y sectorial al precisar y jerarquizar proyectos específicos y establecer sus mecanismos de evaluación, así como su repercusión en los indicadores macroeconómicos más importantes (Banco de México, 1948).

En sus planteamientos, esta política pública privilegió las inversiones en infraestructura relativa a las comunicaciones y transportes (destacando la construcción y rehabilitación de ferrocarriles, y la edificación de caminos, de obras marítimas y navales, y de puertos y aeropuertos) para intensificar la integración del mercado interno; además de las inversiones en sectores como el agrícola (obras de irrigación, promoción de cultivos, mejoramiento de semillas, y colonización), industrial (en ramas como la minerometalúrgica, laboratorios industriales y conservas alimenticias), de energéticos (electrificación, petróleo y gas natural), y en menor proporción las canalizadas al bienestar social en rubros como alcantarillado, agua potable y proyectos de salubridad, de educación y de la Ciudad Universitaria.

Se concibió como un programa para promocionar, continuar y profundizar el proceso de industrialización mediante las inversiones canalizadas a la construcción de mayor infraestructura básica. De esta forma, se aspiró a plantear objetivos acordes con el eficiente aprovechamiento de los recursos materiales y con la dirección del proceso productivo. Se asumió que la población se beneficiaría directa e indirectamente con la ejecución de los proyectos, y que la erogaciones para ello tenderían a aumentar el ingreso nacional¹²⁴ Además, el Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas

¹²⁴ Brom, 1998 pag. 298,307 y 308

1947-1952 fue diseñado como un programa de recuperación económica, partiendo del reconocimiento que se hizo de los aspectos generales de la economía nacional.

Como antes de su diseño se había solicitado, por parte del Banco de México y de Nacional Financiera, un crédito al BIRF por 250 millones de dólares para estimular la recuperación económica y para intensificar la industrialización del país, este organismo internacional exigió, para su otorgamiento, informes y datos estadísticos sobre la evolución de la economía mexicana en los diez años previos, así como una programación de las promociones que en un futuro absorberían los recursos del crédito solicitado. En el mismo proyecto de inversiones se plasmó una descripción de las necesidades para mantener el funcionamiento normal de la infraestructura, así como un inventario de los medios de producción que no se lograron importar en la época de la guerra.

Para 1952, México se veía inmerso en una profunda inestabilidad económica originada en las tendencias recesivas impulsadas por la inflación y la devaluación. La sociedad mexicana padecía una desigual distribución de la riqueza y una constante alza de los precios que la deterioraba aun más, y se enfrentaba a altas tasas de crecimiento poblacional¹²⁵. Además, se contaba con el antecedente de que en anteriores políticas públicas el proceso de desarrollo no fue enfocado desde una perspectiva integral debido al diseño arbitrario y fragmentado de los proyectos.

A partir de estas consideraciones, se diseña el Programa Nacional de Inversiones 1953-1958, teniendo como objetivos: mejorar el nivel de vida de la población; alcanzar una satisfactoria tasa de crecimiento económico -5.9% en promedio

¹²⁵ Cárdenas, 1996:capítulo I; Ayala Espino, 2001:capítulo III

anual durante el sexenio—; procurar un desarrollo más coordinado de la economía y con independencia del exterior; incrementar la producción; estabilizar los precios; lograr el financiamiento de la inversión sin incurrir en déficit público y en presiones inflacionarias; estimular una mayor participación del capital nacional en el financiamiento de la inversión; y, privilegiar la canalización de los recursos financieros hacia los sectores más necesitados de fondos, o bien, para hacer frente a los principales problemas económicos (Comisión de Inversiones/Presidencia de la República, 1953:649). En esencia y como objetivo último, este documento oficial se orientó a la procuración del orden y de la disciplina en la programación y ejecución de las inversiones públicas, así como a coordinar las inversiones de las entidades públicas, las empresas paraestatales y los organismos descentralizados. Se trató pues de una *estrategia para el ordenamiento de las inversiones públicas* con miras a lograr el aumento de su productividad, aprovechamiento y rendimiento.

La estructura de las inversiones plasmada en esta política pública agrupó el fomento industrial y agropecuario, las comunicaciones y transportes, y el beneficio social. Esto es, se declaró canalizar fuertes inversiones a la agricultura; más que realizar grandes inversiones en la industria se consideró preciso consolidar las ya existentes para reanudar un proceso de industrialización más activo; construir caminos y rehabilitar el sistema ferroviario para no obstaculizar el proceso económico; aumentar la inversión en la industria petrolera y en la electrificación para responder a la demanda del país; además de invertir en la edificación de escuelas y hospitales. De igual forma, para elevar el nivel de vida se asumió que el producto real aumentase más que el crecimiento poblacional a través del incremento de la productividad de las inversiones mayores por la canalización de ahorro como fuente de financiamiento. Como parte de su vocación expansionista, se consideró que reducir los gastos de inversión implicaría un trastorno de esta política pública con consecuencias sobre el crecimiento de la economía; incluso, para mantener un considerable nivel de inversión pública, en caso de que los

ahorros auténticos y los impuestos no sean suficientes, se planteó no descartar el recurrir a la emisión monetaria como fuente de financiamiento y al capital del exterior –privilegiando los créditos internacionales sobre la inversión extranjera directa–¹²⁶ .

Por vez primera existe una referencia a la planeación regional al proponerse una distribución más eficiente del desarrollo en el territorio para evitar el ensanchamiento de la brecha entre las diferentes regiones del país y para atender las que tradicionalmente fueron marginadas del proceso de desarrollo.

El Programa Nacional de Inversiones 1953-1958 se limitó fundamentalmente a una jerarquización, clasificación y procuración del orden de los gastos gubernamentales a realizar, sin la intención de articular una estrategia de desarrollo de mayores magnitudes y alcances. En suma, se pretendía que con este ordenamiento de las inversiones públicas se construyese mayor infraestructura física impulsora de la industrialización, así como aumentar el volumen de capital invertido con miras a fomentar una expansión económica más acelerada.

2.4.2- El desarrollo como expansión del crecimiento económico con estabilidad de precios.

Además de los movimientos de trabajadores que demandaban mejoras salariales, amplias prestaciones y una mayor participación en la toma de decisiones sindicales, el año de 1958 se terminó enfrentando variadas problemáticas como la reducción de los flujos de inversión, el desequilibrio externo de la economía, la pérdida de dinamismo en las actividades industriales, el rezago del sector agrícola

¹²⁶ Brom, 1998 pp. 658, 659

y la marginación de los campesinos, y los obstáculos para mantener y fomentar aceptables niveles de vida de la población. Todo ello en su conjunto restringía el crecimiento de la economía nacional.

Antonio Ortiz Mena recuerda que la política económica adoptada en los años previos marcados por tendencias recesivas –bajo crecimiento económico e inflación a niveles moderados– privilegió impulsar la expansión de la economía teniendo como principal instrumento al tipo de cambio, es decir, en 1954 para acelerar el crecimiento se indujo discrecionalmente una devaluación como medida de política económica; sin embargo, el descontento y la desconfianza no se hicieron esperar y se manifestaron en reacciones como la aceleración de la fuga de capitales y la drástica reducción de las reservas internacionales del Banco de México a pesar del tipo de cambio; incluso, después de la devaluación el crecimiento del PIB llegó a promediar el 6%, en tanto que la inflación se situó a una tasa del 13.4% en 1955 para posteriormente reducirse de manera notable¹²⁷

Además, en el ámbito internacional al presentarse la “Revolución Cubana” –que durante sus inicios mostró una posición nacionalista–, al no contenerse la infiltración soviética y al intensificarse el recelo y el rechazo latinoamericano hacia los Estados Unidos, el gobierno de este país trazó una política de apoyo en 1960 que promoviera el desarrollo socioeconómico de la región al financiar con un fondo inicial de 500 millones de dólares una serie de programas para el bienestar social y la reforma agraria; redondeado esto con la creación de organismos internacionales especializados en la región como lo fue el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

¹²⁷ Ortiz Mena, 1998 pp. 35-39.

Estas expresiones se enmarcaron en el programa de la “Alianza para el Progreso” dado a conocer en Uruguay en agosto de 1961. Sus objetivos centrales fueron: 1) lograr un crecimiento económico en los países latinoamericanos que representara un incremento del PIB per cápita de por lo menos 2.5% anual; 2) emprender una reforma social con especial énfasis en la estructura de tenencia y uso de la tierra; 3) diversificar y aumentar exportaciones; 4) promover la industrialización y el empleo; 5) impulsar la educación teniendo como meta eliminar el analfabetismo en 1970; 6) lograr la estabilidad de precios para evitar tendencias inflacionarias y deflacionarias; 7) reformar la estructura de impuestos para favorecer a los grupos de menores ingresos; y 8) elaborar planes integrales de desarrollo con la finalidad de disponer de los recursos estipulados en la Carta de Punta del Este y justificar su ejercicio¹²⁸

Además del apoyo financiero –20000 millones de dólares– se contempló brindar asistencia técnica por parte de los Estados Unidos; sin embargo, con el asesinato de John F. Kennedy quien se presentó como su principal promotor, la “Alianza para el Progreso” prácticamente no se concretó al cambiar la política exterior de ese país respecto a la región.

Para responder al último objetivo de la “Alianza para el Progreso”, el gobierno mexicano diseñó una serie de documentos estratégicos que delinearon ciertas pautas para intentar construir un sistema de planeación orientado al fomento del proceso de desarrollo.

Sin embargo, ello no se plasmó de manera acabada, y a pesar de gozar de un acelerado crecimiento con relativa estabilidad de precios, se acentuaron varias vulnerabilidades y debilidades estructurales como la dependencia financiera del

¹²⁸ Cervantes Ceceña, 1983; Ortiz Mena, 1998.

exterior, el aumento del endeudamiento público, la subordinación de las prioridades del sector agropecuario al más intenso estímulo de las actividades industriales que a la postre precipitaría el colapso del primero, además de la pérdida de competitividad y productividad del aparato productivo provocada por la falta de voluntad y decisión políticas para eliminar a tiempo el cada vez más estricto y restrictivo proteccionismo ¹²⁹. Entre 1958 y 1970, el aparato de Estado mantenía un relevante papel en el fomento del desarrollo; sin embargo, el mayor dinamismo en este proceso lo ejerce el capital extranjero al cedérsele la función de impulsor privilegiado del crecimiento. Esta relativa retracción del aparato de Estado que se planteó respecto a la moderación de las finanzas públicas y sus gastos se atribuyó a la necesidad de emprender esfuerzos para no presionar el nivel de los precios y el tipo de cambio.

En suma, tanto las inversiones extranjeras directas posicionadas en los sectores más dinámicos, así como el creciente endeudamiento gubernamental constituyeron los motores principales de la expansión del crecimiento económico con estabilidad de precios, y a la vez fueron las dos principales debilidades de la estrategia del llamado desarrollo estabilizador. Esto es, entre 1958 y 1970 en los hechos se concibió a *la vulnerabilidad estructural y la dependencia externa como motores de la expansión del crecimiento con estabilidad macroeconómica*.

Las actividades de planeación emprendidas en estos años tuvieron como objetivo jerarquizar la inversión e indicar, estimular y orientar las acciones de la iniciativa privada en el proceso de desarrollo.

El testimonio de uno de los principales artífices de estas políticas públicas nos indica que al formularse la estrategia del llamado desarrollo estabilizador se

¹²⁹ Cárdenas, 1996: capítulo II; Ayala Espino, 2001

privilegió crear condiciones de estabilidad de precios para sentar las bases de un crecimiento sostenido, además de conjugar la generación de un ahorro voluntario creciente y la adecuada canalización de las inversiones con la finalidad de fortalecer los efectos estabilizadores de la expansión económica; es decir, se pretendía con esta estrategia terminar con los ciclos recurrentes de inflación/devaluación que afectaron a la economía mexicana en los años previos a su instrumentación¹³⁰

La concepción del desarrollo que predominó en este periodo consistió en considerar necesaria a la estabilidad monetaria y de precios para impulsar el crecimiento económico y el bienestar social. Al respecto, Ortiz Mena (1998) ha argumentado que la estabilidad macroeconómica, en especial la relativa al tipo de cambio, constituía un requisito importante para el mejoramiento de los salarios reales; que el logro del bienestar social dependía de un crecimiento económico sostenido motivado por elevados niveles de ahorro e inversión, para lo cual resultaba preciso la reducción de la inflación; que el círculo virtuoso del modelo se cerraba considerando que la estabilidad de precios promovería la formación de ahorro interno y gestaría las condiciones propicias para la inversión, derivándose de esta forma un mayor crecimiento de la economía y mayores oportunidades de empleo, esto es, crecer sin inflación implicaba sanear las finanzas públicas, controlar estrictamente la expansión del circulante y del gasto público –en especial de la inversión pública–, fortalecer la balanza de pagos a través de la promoción de exportaciones agrícolas y del turismo, y promover al sector financiero con el fin de contar con un mayor ahorro voluntario para evitar presiones sobre el nivel de los precios.

Para el mismo Ortiz Mena, el crecimiento y la estabilidad fueron compatibles en la medida en que esta última permite promover el ahorro y la inversión, y se estimula

¹³⁰ Ortiz Mena, 1998 p. 49

con ello constantemente el crecimiento económico, el cual a su vez hace posible un incremento sostenido de los salarios reales y del ingreso disponible que estimula el ahorro; en suma, se argumentó que la estabilidad macroeconómica – en especial la estabilidad cambiaria– facilitaría la adopción de políticas de cambio estructural en rubros como el incremento del ahorro, la inversión, la productividad y la competitividad de la economía ¹³¹.

La estrategia del desarrollo estabilizador consistió básicamente en conjugar la generación de un creciente ahorro voluntario actuando sobre los factores económicos que lo determinan, y la adecuada asignación de los recursos de inversión con el propósito de reforzar los efectos estabilizadores de la expansión económica, y evitar así la presencia cíclica de la inflación y la devaluación (Ortiz Mena, 1969). Para el mismo ex secretario de Hacienda, el desarrollo económico era concebido como un aumento sostenido del volumen de la producción por hombre ocupado; presuponiendo también un incremento de la dotación de capital que haga viable mejorar la productividad y el ingreso real de la fuerza de trabajo y mantener tasas adecuadas de utilidad.

Las dos principales políticas públicas diseñadas durante estos doce años fueron el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 (Comisión Intersecretarial, 1962) y el Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970 (Comisión Intersecretarial, 1966).

Con una mayor pericia técnica que políticas públicas anteriores, el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 fue diseñado para acceder a los recursos internacionales presupuestados en los acuerdos de la “Alianza para el Progreso” con la finalidad de cumplir con las proyecciones globales concernientes al quinquenio 1961-1965 y

¹³¹ Ortiz Mena (1988)

edificar los cimientos para emprender las de los siguientes cinco años, y de enfrentar la recesión económica iniciada en 1961. Como política pública elaborada por la Comisión Intersecretarial (integrada por la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 puntualizó –por vez primera– las necesidades de inversión tanto del sector público como del privado, desagregándola y especificándola por sectores económicos, además de que se enmarcó en proyecciones realizadas hasta el año de 1970. Su objetivo principal consistió en reaccionar al estancamiento económico de los años previos y revertir sus tendencias; además, se asumió como un intento de planeación a mediano plazo.

Cuadro 11. Planteamientos esbozados en el Plan de Acción Inmediata 1962-1964

<p>Política económica general:</p> <ul style="list-style-type: none">*Crecimiento del PIB a una tasa media anual del 5% como mínimo.*Mantener la estabilidad monetaria con medidas de regulación crediticia para evitar fuertes expansiones del crédito, así como con medidas de protección y fortalecimiento de la balanza de pagos. Además, se sugería procurar la estabilidad de precios para fortalecer el ahorro y su eficaz inversión en el proceso económico; y, emprender una reforma tributaria con el fin de redistribuir la carga fiscal apoyándola en los grupos sociales que poseen mayores ingresos.*Mantener una relativa estabilidad del nivel interno de los precios. <p>Política de inversiones:</p> <ul style="list-style-type: none">*Actuar con rapidez sobre la actividad económica mediante medidas relativas al monto y estructura de la inversión pública y de la inversión privada –se estipuló que la primera fuese canalizada fundamentalmente al fomento industrial (generación y abastecimiento de energía eléctrica y combustibles) y al bienestar social, en tanto que la segunda se destinaría al desarrollo de la industria y de la construcción–, al consumo público y privado, y al comercio exterior, con la finalidad de estimular el crecimiento económico. Ambos tipos de inversión se orientarían al mejoramiento de la productividad para asegurar un aumento rápido de la oferta interna, del nivel de empleo, y del consumo global.*Asumía que con el programa de inversiones del sector público se estimularía el total de las actividades económicas y se mejorarían las condiciones sociales mediante la eficaz orientación y aprovechamiento del ahorro interno y externo. Para financiar la inversión pública se contemplaron los créditos internos e internacionales y el acceso a los fondos financieros del Programa de la “Alianza para el progreso”.

*Las inversiones públicas cumplirían una función compensatoria para contener la insuficiencia de la inversión privada y de las exportaciones, y fungirían como catalizador para atraer mayor capital privado. Ello considerando que la inversión pública no subsanaría las deficiencias de la inversión privada y de la demanda externa, debido a la imposibilidad de lograr en el sector público un financiamiento no inflacionario y a que éste sector no cuenta con la posibilidad de cubrir la falta de inversión privada y no puede reemplazar al empresariado privado en todas las ramas industriales.

*Ofrecer estímulos fiscales para cumplir con el monto estipulado de las inversiones privadas.

Política de infraestructura:

*Canalizar inversiones públicas a la construcción de obras de irrigación, de edificios públicos, de infraestructura para comunicaciones y transportes (carreteras y ferrocarriles), y de obras para el bienestar social (agua potable, servicios públicos urbanos y rurales, hospitales y centros asistenciales, educación e investigación, y habitación).

Política para el mercado interno:

*Ampliar el mercado interno para aprovechar eficazmente la capacidad productiva acumulada.

*Estimular sectores rezagados como la agricultura y acelerar otros con una alta elasticidad de demanda.

*Aumentar el consumo global, especialmente en los sectores de bajos ingresos, para garantizar el logro de las metas en materia de bienestar social y para imprimir un mayor dinamismo a las actividades productivas rezagadas debido a la falta de demanda o al exceso en su capacidad instalada.

*Fortalecer el poder adquisitivo de la población y mejorar la distribución del ingreso para fomentar así la construcción de un mercado interno más vigoroso.

Política agraria:

*Delinear nuevos planes de crédito agrícola con apoyo de recursos provenientes del exterior.

Política industrial:

*Favorecer la expansión de la capacidad productiva del sector industrial mediante las políticas fiscales, monetarias, comerciales, de crédito y de fomento.

Política para el comercio exterior:

*Vigorizar el proceso sustitutivo de importaciones y estimular la producción orientada a las exportaciones para mantener equilibrada la balanza de pagos.

Política de financiamiento:

*Prever un mayor acceso al ahorro externo, especialmente al crédito de largo plazo, para cumplir con las metas de inversión, compensar probables desequilibrios de la balanza de pagos en cuenta corriente, y para financiar, de manera complementaria, a la inversión sobre todo en industrias básicas.

Política de inversión extranjera:

*Estimular el ingreso de inversión extranjera privada en la industria a niveles que no excedan el 49% del capital de las empresas mixtas.

Política social:

*Extender los programas nacionales de bienestar social y de reforma institucional.

Fuente: Comisión Intersecretarial (1962), "Plan de Acción Inmediata 1962-1964".

Sin embargo, pese a las altas tasas de crecimiento experimentadas a finales de 1964; al tipo de cambio fijo, estable y con libre convertibilidad; y al aumento de la productividad de los factores de la producción, se presentaron y persistieron varios problemas: una inflación que reanudaba sus tendencias al crecimiento; el rezago del sector agropecuario en relación al dinamismo de la industria y al crecimiento conjunto de la economía; los desequilibrios regionales y los acentuados entre la ciudad y el campo; la desigual distribución de la riqueza nacional; la insuficiencia de recursos públicos para invertir en el fomento al crecimiento económico y en obras de bienestar social; y los crecientes desequilibrios en el sector externo. Ante ello, el gobierno federal declaró que resultaba preciso fortalecer la política económica para ampliar el mercado interno y para contrarrestar la desigualdad social y lograr así condiciones propicias que impulsaran el crecimiento de la producción y que mejoraran la distribución del poder adquisitivo.

Frente a estas importantes problemáticas se diseñó el Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970 en el cual se trazaron variados objetivos básicos.

El contenido de este documento oficial estuvo dotado de pautas normativas e indicativas para las acciones de los sectores público y privado; esto es, estableció una serie de lineamientos y de directrices generales para regular y orientar la inversión pública, al tiempo que estimuló con diversos incentivos la activa participación de la iniciativa privada en las decisiones propias del proceso de desarrollo y en la canalización de inversiones hacia objetivos sectoriales (Comisión Intersecretarial, 1966:capítulo V). Se declaró que con estas orientaciones se buscaba alcanzar un equilibrio dinámico entre los dos sectores.

Cuadro 12. Estrategias de desarrollo expresadas en el Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970

Política para la intervención del sector público:

*La influencia gradual del sector público en las orientaciones del mercado mediante sus acciones.

Política económica general:

*Generar un acelerado crecimiento económico a tasas promedio del 6.5% anual, de tal manera que supere el incremento demográfico y que el ingreso nacional se distribuya equitativamente.

*Mantener la estabilidad en el tipo de cambio y combatir las presiones inflacionarias.

*El fortalecimiento del mercado interno.

Política agraria:

*Enfatizar el desarrollo de las actividades agropecuarias, beneficiando a la población rural y asegurando el abasto de alimentos, la provisión de materias primas para la industria, y la producción de bienes de exportación. Adoptar precios de garantía para los productos agrícolas, y continuar con la distribución estatal de dichos productos.

Política industrial:

*Impulsar el proceso de industrialización con el propósito de absorber los excedentes de mano de obra y mejorar su capacidad competitiva para incrementar la sustitución de importaciones y fomentar la exportación y diversificación de manufacturas y semimanufacturas. Para ello será necesario asegurar el abasto de energía eléctrica y petróleo.

Política de infraestructura:

*Impulsar la industria de la construcción en tanto motor de las actividades más dinámicas de la economía y de la formación de capital fijo. Esto es, intensificar la formación de capital a través de la construcción de fábricas, caminos, presas, etc. con la finalidad de generar mayor empleo.

*Ejercer una activa política de integración de los sistemas de comunicaciones y transporte, en especial de los ferrocarriles.

Política de inversión y gasto públicos:

*Normar y orientar la inversión pública.

Política de fomento de la inversión privada:

*Brindar incentivos a la inversión privada para que participe en el proceso económico: la creación de economías externas mediante el gasto público en obras de infraestructura y en bienestar social (educación y salud); los servicios técnicos y promoción; la protección al mercado nacional a través de la política arancelaria y de controles que conduce a la sustitución de importaciones; el crédito – generado por el ahorro interno– canalizado a la producción, al consumo, a la pequeña y mediana industria, a la vivienda popular, y al comercio exterior; los incentivos fiscales, entre otros.

Política de financiamiento:

*Procurar un financiamiento del desarrollo y de la inversión con recursos provenientes del ahorro interno, asumiendo al endeudamiento público externo como complementario.

*Fomentar el ahorro interno y generar mayores volúmenes mediante el crecimiento con estabilidad.

Política para el desarrollo regional:

*Atenuar y corregir los desequilibrios en el desarrollo tanto en regiones como en las distintas actividades económicas.

Política laboral:

*Absorber el incremento de la fuerza de trabajo mediante el rápido crecimiento de las actividades industriales y de servicios, así como los mayores niveles de productividad en la agricultura.

*Procurar condiciones óptimas de trabajo a través de normas y sistemas de seguridad que ayuden a prevenir accidentes y que eleven la productividad de la mano de obra. En tanto que la política de salarios tenderá a que aumenten, sin que ello implique incrementos en los precios.

*Incorporar el incremento de la fuerza de trabajo urbana al sistema de seguridad social.

Política social:

*Mejorar la distribución del ingreso y las condiciones de vida de la población de bajos recursos.

*Elevar el nivel de vida de la población mediante la ampliación y mejora de la educación, las condiciones sanitarias y asistenciales, de habitación, de seguridad y bienestar social.

Política para la mejora de la administración pública:

*Promover reformas en la administración pública federal para adecuarla al proceso de planeación del proceso de desarrollo.

Fuente: Comisión Intersecretarial (1966), "Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970".

A grandes rasgos, el Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970 establecía continuar la instrumentación de la política de industrialización con orientación nacionalista pues se decía que la inversión extranjera directa sería canalizada hacia necesidades urgentes como el avance tecnológico donde el capital nacional no fuese suficiente. Ello se impulsaría con el desaliento de aquellas inversiones que compitiesen con las nacionales, y al aplicar una política selectiva en la importación de productos intermedios y de consumo.

2.4.3.- El intervencionismo estatal y las políticas públicas expansionistas como motores del desarrollo.

Las vulnerabilidades y debilidades de la estrategia para el crecimiento con estabilidad de precios llevaron a la economía a su límite al aumentar considerablemente el déficit público, el desequilibrio externo y la inflación (6.0% en

1970). El descontento social por la restringida participación política, a pesar de la represión, no fue apagado del todo en el país.

Desde el gobierno se intentaron ciertos acercamientos con los sectores populares descontentos y se incrementaron los recursos presupuestales canalizados a la educación superior. Ante las presiones sociales y políticas que demandaban la satisfacción de necesidades de la población, se respondió con políticas públicas expansionistas que utilizaron gasto público deficitario, financiado con emisión monetaria y/o endeudamiento externo excesivos, para la construcción de infraestructura básica, para la implementación de políticas sociales y/o para canalizar recursos al sector paraestatal.

En el ámbito internacional la década de los setenta se caracterizó por una marcada desestabilización de la economía mundial que tuvo sus orígenes en el agotamiento del patrón de acumulación taylorista/fordista/keynesiano y en la quiebra de los Tratados de Bretton Woods.

En medio de esta caótica dinámica de la economía internacional y de las constantes demandas de distintos sectores sociales en México, el gobierno emprende una mayor intervención en la construcción de los mercados y en la promoción de bienestar social. Con la planeación del desarrollo en estos años se pretende no solo responder a los problemas y desafíos nacionales sino también enfrentar los retos planteados por el incierto rumbo de la economía mundial.

La inestabilidad internacional contrajo las exportaciones mexicanas de materias primas y aumentó el precio de las importaciones; como resultado de ello se elevó el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, y para financiarlo se

incrementó el endeudamiento externo. Se agregaron también las deficiencias heredadas de la estrategia del desarrollo estabilizador; entre ellas destacaron la desaceleración del crecimiento económico y las tendencias al estancamiento, menores flujos de inversión, falta de dinamismo en los sectores económicos más importantes, desigual distribución de la riqueza y por tanto concentración acentuada de la misma, además de la intensa movilización social causada por el descontento respecto a las prácticas autoritarias del régimen político.

Oficialmente, al nuevo enfoque de la planeación iniciado a finales de 1970 con el gobierno encabezado por Luis Echeverría Álvarez se le denominó “Desarrollo compartido”.

Esta estrategia se inaugura intentando una transformación y modernización de la política tributaria con la finalidad de contener la evasión fiscal e imponer altos gravámenes a las empresas; aumentando el gasto social para impulsar la redistribución del ingreso; y erogando mayor gasto público para estimular el crecimiento¹³². Estas medidas a la larga representaron un mayor endeudamiento del sector público.

Hacia 1970, la principal deficiencia estructural que enfrentaba el aparato de Estado consistía en el debilitamiento del sector público al estancarse los ingresos tributarios, situación que limitó el gasto del gobierno federal, deterioró el ahorro público, incluyendo el de las empresas paraestatales; de allí que se acentuara la dependencia financiera del gobierno en relación al crédito interno y externo durante la década de los setenta¹³³.

¹³² Tello, 1993; Cárdenas, 1996:capítulo III; Ayala Espino, 2001

¹³³ Ibid

El discurso oficial que nutrió la estrategia inicial del “Desarrollo compartido” prometió la reforma educativa para responder a las protestas estudiantiles, el respeto a la propiedad privada para tranquilizar a los empresarios, y la apertura del sistema político para contener el caos generalizado causado por las demandas democratizadoras y por la represión estudiantil. Sin embargo, estas pretensiones se vieron frustradas con el descontento de algunos grupos empresariales que se sintieron desplazados y agredidos con las reformas tributarias que se propusieron. Este distanciamiento entre el gobierno federal y los empresarios prevaleció durante todo el sexenio¹³⁴.

La estrategia gubernamental del llamado “Desarrollo compartido” se inspiró en dos documentos oficiales: el Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976 y los Lineamientos para el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1974-1980 –que diseñado para los últimos años del gobierno presidido por Echeverría Álvarez, en el papel se propuso como una política pública a adoptarse más allá de ese sexenio–. Ambas políticas públicas consideraron a la inversión pública como el principal instrumento para estimular y orientar el proceso de desarrollo, esto es, el aumento constante del gasto público fue el punto central en la estrategia para impulsar el crecimiento de la demanda efectiva en el mercado (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría del Patrimonio Nacional y Secretaría de la Presidencia, 1973:88).

¹³⁴ Ibid

Cuadro 13. Las estrategias de desarrollo esbozadas en las políticas públicas del llamado “Desarrollo compartido” (1970-1976) Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976

Política económica general:

*Procurar un crecimiento promedio del PIB de 7% anual.

*Contribuir a una mayor generación de empleos productivos sobre todo en los ámbitos rurales deprimidos.

Política de inversión y gasto públicos:

*Racionalizar los recursos disponibles para la inversión, canalizándolos a proyectos prioritarios y de bienestar social.

*Estimular y orientar el proceso de desarrollo mediante la inversión pública. Para ello, resultaba estratégico brindar incentivos mediante la inversión pública a actividades como transportes y comunicaciones, energéticos, industrias básicas, agricultura y obras de bienestar social.

*Elevar la productividad del gasto público, la eficiencia en la preparación de proyectos, además de la complementación y operación del capital existente; y orientar el crédito externo a proyectos que contribuyan directamente a reducir el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos.

Política para el comercio exterior:

*Disminuir el déficit en cuenta corriente a través de proyectos que elevasen la oferta de bienes exportables y sustituyesen importaciones.

Política para el desarrollo regional:

*Promover el desarrollo y la integración regionales.

Política social:

*Elevar el bienestar social de los grupos mayoritarios de la población a través de la ampliación de la educación pública, la seguridad social, el abastecimiento del agua potable, la electrificación y las comunicaciones.

Lineamientos para el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1974-1980

Política para la intervención del sector público:

*Promover una economía mixta en la cual se combinen el uso de medidas directas e indirectas que procuren la coordinación de la actividad empresarial mediante programas específicos del sector público.

*Generar oferta mediante medidas orientadas a expandir la capacidad productiva del sector público en sectores como los energéticos y la infraestructura de transporte, estimulando al mismo tiempo a los productores privados.

Política económica general:

*Acelerar el crecimiento del producto nacional –7 al 8% anual–.

*Favorecer la creación de empleos a un ritmo del 3.4%, con la finalidad de combatir la pobreza.
*Impulsar un cambio en la estructura productiva, de tal forma que se privilegien las actividades agropecuarias, las exportaciones, la selectiva sustitución de importaciones, el turismo y la promoción de la industria mediana y pequeña.

Política de inversión y gasto públicos:

*Impulsar el crecimiento de la demanda efectiva en el mercado mediante el aumento constante del gasto público; el fortalecimiento de los estímulos a las exportaciones con el fin de recibir una mayor demanda externa; y el apoyo a los consumidores con un mayor poder de compra, derivado de la expansión en las oportunidades de empleo.

*Canalizar la inversión pública hacia las zonas rurales.

Política fiscal:

*Instrumentar, con base en los estímulos fiscales, una política activa de exportación para recibir una mayor demanda externa. A través de la misma política fiscal, aumentar el gasto público para canalizar mayores sumas a la agricultura, para modificar el destino de la inversión pública y para orientar la inversión privada hacia los sectores prioritarios.

Política industrial:

*Alejarse del modelo sustitutivo de importaciones y transitar hacia una industria capaz de emprender la adaptación tecnológica y el acceso a los mercados internacionales con base en la formación de capital humano que sea parte de una política educativa y tecnológica.

*Con la finalidad de aumentar la eficiencia de la industria nacional y su posicionamiento en el exterior, ejercer una nueva política industrial orientada a reducir de manera paulatina el proteccionismo de que goza.

Política para la organización del mercado interno:

*Hacer un uso más racional de los factores productivos, aplicar técnicas de producción intensivas en mano de obra e impulsar el desarrollo tecnológico.

*Ampliar la integración del mercado interno con una política de comunicaciones y transportes.

Política para el comercio exterior:

*Especializar la oferta de exportación de productos manufacturados, sobre todo en aquellas ramas productivas que les brindan a los países subdesarrollados ventajas comparativas por la abundancia relativa de mano de obra y recursos naturales. Para ello será necesario emprender un proceso de sustitución de exportaciones al cambiar la composición de las mercancías vendidas al exterior, esto es, sustituir la venta de productos tradicionales con escaso valor agregado por otros provenientes de las empresas maquiladoras, de la petroquímica y de la participación de los servicios en las ventas totales al exterior. Especial atención la reciben las empresas maquiladoras pues se consideran importantes para elevar el crecimiento del sector industrial.

Política de inversión extranjera:

*Perfeccionar el aparato de promoción y control de la inversión extranjera directa.

Política para el desarrollo regional:

*Fortalecer los polos de desarrollo, fomentar la descentralización y contrarrestar la excesiva concentración de las actividades económicas.

Política social:

*Cambiar los patrones de distribución del ingreso y de la riqueza modificando el destino de la inversión pública entre sectores, grupos sociales y regiones; adoptando políticas educativas y de salud; y mejorando el ingreso familiar.

*Mejorar la capacidad productiva de la fuerza de trabajo mediante mejores oportunidades de salud, alimentación, educación y capacitación. Ello implica fortalecer la formación de capital humano.

Política para la mejora de la administración pública:

*Orientar esfuerzos a la modificación de la administración pública para hacerla más eficiente en cuanto a la coordinación de acciones.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría del Patrimonio Nacional y la Secretaría de la Presidencia (1971), "Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976"; y, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría del Patrimonio Nacional y Secretaría de la Presidencia (1973), "Lineamientos para el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1974-1980".

En el contexto de intensa volatilidad financiera internacional, de fugas de capitales, de la negación del empresariado para invertir, y del estancamiento económico, la explosiva intervención del aparato de Estado en la economía –mayor expansión del sector público, de las empresas paraestatales y de los organismos descentralizados– se presentó como la opción más inmediata para reactivar el crecimiento económico. Sin embargo, las contradicciones de dicha intervención no se hicieron esperar y llegaron a su clímax con la devaluación de 1976. Esto es, el creciente desajuste de la economía mexicana que se intentó solucionar con mayor intervencionismo estatal en condiciones deficitarias y de endeudamiento externo desembocaron en la histórica depreciación del peso frente al dólar al pasar de 12.50 pesos –después de 21 años de mantenerse fijo– a 15.69.¹³⁵

Así, en medio de la crisis económica desatada en 1976 y después de asumir el poder con una enorme falta de legitimidad por la ausencia de un sistema de partidos en la contienda electoral, el gobierno presidido por José López Portillo prolonga el contradictorio intervencionismo estatal en la economía al explotarse y exportarse los importantes yacimientos petroleros descubiertos en el sureste mexicano. El gasto público ahora se canalizaría en su mayor parte a emprender una intensa explotación de estos recursos y a invertir en la capacidad instalada representada por PEMEX para fomentar una mayor capacidad extractiva que

¹³⁵ Tello, 1993; Cárdenas, 1996: capítulo III.

permitiese exportar crudo a los mercados internacionales con el fin de obtener divisas aprovechando la creciente demanda y los altos precios.¹³⁶

La profundización del intervencionismo estatal y la abundancia de divisas obtenidas de la explotación y comercialización de los entonces abundantes recursos energéticos descubiertos en el sureste del país significó abandonar la disciplina fiscal en 1978 y financiar el crecimiento de la economía con los ingresos petroleros. Paralelamente a ello, se incentivó el endeudamiento externo para continuar ejerciendo la política proteccionista que beneficiaba a la industria nacional y se fijó una política de topes salariales para atraer una mayor inversión extranjera.

Respecto al proceso de planeación, se sientan las bases y se emprenden acciones pioneras para diseñar la estructuración y funcionamiento de un Sistema Nacional de Planeación que comprendió materias como la reforma de la administración pública en su totalidad y la profundización de la planeación global, sectorial y regional.

El principal objetivo declarado en documentos oficiales como el Plan Básico de Gobierno 1976-1982 –aunque no fue estrictamente un plan de gobierno sino más bien una plataforma electoral del PRI, que sirvió de fundamento a las políticas públicas ejercidas entre 1976 y 1982– y en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 consistió en articular políticas y acciones tendientes a impulsar la recuperación de la economía nacional y a fomentar la cohesión social, y en restablecer los mínimos equilibrios necesarios para fomentar el proceso de desarrollo.

¹³⁶ Cárdenas, 1996:capítulo III

Cuadro 14. Planteamientos de las políticas públicas generales adoptadas entre 1976 y 1982

Plan Básico de Gobierno 1976-1982

*Declara que el desarrollo no sólo depende de las acciones en el plano nacional sino que también demanda integrarlas en una perspectiva más amplia que incluye una definición y un posicionamiento ante el contexto internacional.

Política para la intervención del sector público:

*Fomentar la planeación por parte del aparato de Estado en las tareas relativas al impulso y rectoría del desarrollo en el marco del sistema de economía mixta.

*La intervención del sector público en la vida económica y el cumplimiento de su función redistributiva como tareas básicas para contener la acumulación de la riqueza y la marginación.

*Que el Estado cumpla con sus funciones rectoras, coordinadoras, ordenadoras, de aliento, suplencia y promoción en torno al proceso de desarrollo, de tal manera que lejos de abandonar o limitar la acción estatal en la economía, ésta debe ampliarse y perfeccionarse, no sólo para complementar o suplir las deficiencias e insuficiencias de la inversión privada, sino para emprender una acción de planeación y regulación en el sistema de economía mixta. Estimular el crecimiento del ingreso y mejorar su distribución sólo será posible si el Estado asume plenamente su papel de director del desarrollo.

*Privilegiar a la empresa paraestatal como agente dinámico del desarrollo, y emplearla como mecanismo de regulación del mercado al intervenir directamente en las transacciones propias de las diferentes etapas de la comercialización con la finalidad de promover la eliminación de los beneficios monopolísticos y de la especulación, así como de propiciar la creación de una estructura de precios acorde con los costos.

Política económica general:

*Enfrentar la crisis internacional con un nuevo modelo de desarrollo que abata la inflación, el desempleo, el desequilibrio externo y la desigual distribución del ingreso.

*Crecer a una tasa promedio de 8% anual entre 1976 y 1982.

*Combatir la ineficiencia, aumentar la productividad en aras de redistribuir los beneficios del desarrollo, y fortalecer la posición internacional del país.

Política de inversión y gasto públicos:

*Canalizar la inversión pública a rubros como los alimentos, los energéticos, la petroquímica básica, los fertilizantes y el sector agropecuario.

*Sustituir gradualmente los subsidios al consumo por estímulos a la producción.

Política para la organización del mercado interno:

*El fortalecimiento del mercado interno se acompañaría de una subordinación de la política fiscal al financiamiento del desarrollo.

*Privilegiar el encadenamiento de actividades industriales derivadas de las materias primas con Miras a orientarlas hacia la exportación, en lugar de continuar con el criterio de cercanía al mercado como patrón de localización.

*Regular los mercados de bienes de consumo con el fin de impedir el aumento injustificado o inmoderado de los precios.

Política agraria:

*Manejar precios de garantía para los productos agropecuarios y otorgar subsidios agrícolas que promuevan la producción y no el consumo.

Política industrial y para el comercio exterior:

*Modificar el sistema arancelario y desalentar la sobreprotección de la industria nacional de tal manera que los aranceles se manejen con criterio de fomento industrial y de incentivo a la eficiencia y no como arbitrio fiscal.

Política de inversión extranjera:

*Regular la inversión extranjera para evitar que limite y descapitalice a la economía nacional, además de procurar su subordinación a la política de desarrollo nacional.

*Mexicanizar las empresas estratégicas controladas por extranjeros.

Política para el desarrollo regional:

*Emprender la descentralización demográfica e industrial, acompañando al proceso de una difusión nacional de la densidad económica.

Política social:

*En materia de distribución de la riqueza se considera importante la elevación del nivel social y cultural de las mayorías a través del derecho a la salud, el combate a la marginación, el acceso a la vivienda, la atención a las comunidades indígenas, la igualdad de oportunidades para la mujer, el acceso igualitario a la educación, y la participación de la juventud.

Política interior:

*Realizar la reforma del sistema político mexicano para ampliar el margen de participación de los partidos políticos y para fortalecer el carácter democrático al reconocer la pluralidad y diversidad de las variadas fuerzas políticas.

Política para la mejora de la administración pública:

*Ejecutar una reforma administrativa que adecuó las instituciones al contexto de la época para facilitar la rectoría del Estado sobre el proceso de desarrollo y para reorganizar la administración pública.

Plan Global de Desarrollo 1980-1982

Política para la intervención del sector público:

*Fortalecer el papel del Estado como orientador e impulsor del desarrollo, así como su capacidad normativa y de gestión, con el fin de afianzar su rectoría en los procesos de producción y distribución de la riqueza. Se considera importante el perfeccionamiento de las empresas públicas para que cumplan funciones como la intervención directa en la producción de bienes y servicios; garantizar el suministro de insumos básicos y energéticos; la ampliación de la infraestructura, los servicios y la industria básica; la creación de economías externas; la expansión de los mercados nacionales y el acceso a los mercados internacionales; la promoción del avance técnico; y la distribución del ingreso mediante la extensión del bienestar social.

*Proporcionar congruencia y compatibilidad a la planeación sectorial, regional e institucional; y orientar, mediante directrices indicativas y concertadas, los esfuerzos de los sectores privado y social.

Política económica general:

*Impulsar el crecimiento acelerado, permanente y estable (8% al año) consolidando la recuperación económica.

*La reorientación de la estructura productiva, la modernización de los sectores de la economía y la atenuación de la heterogeneidad estructural.

*La estrategia de desarrollo que se consideró necesaria para emprender un posible cambio estructural de la economía se sustentaba en principios básicos como la economía mixta de mercado, el sistema de derechos individuales y sociales, el pluralismo político, la tradición institucional, y un sistema político con vocación nacionalista y de participación popular.

*Controlar y abatir la excesiva inflación mediante el estímulo a la producción, a la productividad, a las importaciones selectivas y temporales, el financiamiento del desarrollo con recursos reales, y a la adecuación de la demanda respecto a la capacidad productiva, privilegiando, en el caso de esto último, una modulación del ritmo del gasto público.

*El manejo de las políticas tributaria, crediticia, comercial y de gasto público, de tal forma que influyan en la capacidad de demanda y en la generación de oferta. Como el sector público actúa mediante medidas antimonopólicas y de regulación, la interacción entre las políticas referidas contribuye a la determinación de los precios en la economía.

*Orientar las políticas de salarios-precios-utilidades-fisco a proteger los salarios, regular los precios de los productos básicos, modular las utilidades, y controlar prácticas monopólicas.

*Estimular un crecimiento de la inversión más rápido que el producto nacional, así como un aumento acelerado en el consumo de bienes básicos por encima del incremento poblacional.

*Impulsar el aumento de la productividad y la distribución justa de sus beneficios.

*La ampliación y la concertación de acciones entre los sectores público, social y privado en el marco de la "alianza para la producción".

Política de inversión y gasto públicos:

*La racionalización de los gastos y subsidios de la empresa pública.

*Procurar la racionalización y eficiencia del gasto público, y en especial, controlar el gasto corriente y asignarlo de manera prioritaria a educación, salud y seguridad social. Ello en el entendido de que el gasto público (en tanto elemento importante de la demanda, impulsor del proceso productivo y orientador de la iniciativa privada) se asumió como un activo y eficaz instrumento para fomentar el crecimiento económico y el bienestar social.

*Eliminar los excesivos e innecesarios subsidios al consumo; y, reorientar, moderar y hacer explícitos aquellos que se conserven.

Política fiscal:

*Gravar proporcionalmente a quienes más ganan, combatir la evasión fiscal, adoptar el Impuesto al Valor Agregado (IVA), y eliminar los precios oficiales para los artículos importados.

Política industrial:

*Brindar estímulos fiscales a la industria a través de los subsidios.

Política para el comercio exterior:

*La reorientación de las relaciones económicas con el exterior de tal manera que se vea estimulada la modernización y la eficiencia del aparato productivo.

*Impulsar una estrecha y eficiente vinculación de la economía nacional en gradual y constante apertura con el comercio internacional, reestructurando la política comercial para sea reducido de manera pausada el proteccionismo y la dependencia respecto a las exportaciones de petróleo, y para que se fomenten las exportaciones manufactureras y se racionalicen las importaciones en aras de la diversificación, de tal manera que a largo plazo se elimine el déficit en cuenta corriente.

*La reducción del desequilibrio externo a través de la exportación de hidrocarburos.

Política de financiamiento:

*Ejercer una política de desarrollo y de financiamiento de la inversión pública que tenga como palanca principal al petróleo y a la explotación y exportación de hidrocarburos.

*El estímulo a la formación del mercado de valores como nueva alternativa para el financiamiento del desarrollo. De esta forma, pretender un financiamiento no inflacionario de la inversión al acceder a los mercados de dinero y de capital para canalizar el ahorro y los recursos crediticios y reales a los sectores prioritarios de la economía, y para estimular la expansión de la oferta interna de bienes y servicios.

*Asumir al endeudamiento externo como complemento del ahorro interno y como apoyo a las metas de inversión y crecimiento; pero tender a reducir la proporción del financiamiento público con recursos del exterior, y aumentar dentro del endeudamiento interno la proporción de deuda titulada en valores gubernamentales en el público.

Política de inversión extranjera:

*Considerar la participación de la inversión extranjera directa como complementaria, privilegiando su aportación en el campo de la tecnología y en el acceso a los mercados internacionales.

Política para el desarrollo regional:

*Desconcentrar las actividades económicas concentrando las actividades productivas y relocalizando la instalación de la industria exportadora principalmente en ciudades medias y en las zonas costeras y fronterizas de tal forma que funcionen como polos de desarrollo que atraigan a la población rural dispersa y contribuyan a controlar el crecimiento desmedido de las áreas metropolitanas. Se trata de ejercer una adecuada distribución de los asentamientos humanos en el territorio.

Política social:

*Ofrecer a la población empleo y mínimos de bienestar social, privilegiando la satisfacción de las necesidades de educación, salud, alimentación, vivienda, seguridad social, y las relacionadas con los derechos y prestaciones laborales.

*Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

*La promoción de bienestar social mediante la adopción de una política social orientada a la generación de condiciones que permitan la incorporación de los individuos más vulnerables y marginados, en lugar de subsidiar su consumo. Complementar esta política social con los objetivos de empleo y distribución del ingreso.

*Obtener una mejoría en el nivel de vida de la población a través del un incremento del consumo.

*Ampliar y mejorar la cobertura en educación básica, y vincular la educación media y superior a las necesidades del aparato productivo.

*Proteger el medio ambiente y hacer un uso racional de los recursos naturales.

Política interior:

*Emprender una reforma social que comience con una reforma política para fortalecer y acelerar el proceso de democratización.

Fuente: Partido Revolucionario Institucional (PRI) (1976), "Plan Básico de Gobierno 1976-1982"; y, Secretaría de Programación y Presupuesto (1980), "Plan Global de Desarrollo 1980-1982".

En general, como puede observarse en los documentos oficiales diseñados entre 1970 y 1980, la planeación del proceso de desarrollo que se realizó durante estos años presentó una mayor apertura y se declaró que el gobierno respondería a las demandas sociales acarreadas desde la década de los sesenta que cuestionaban a fondo el férreo autoritarismo gubernamental. Esto es, en el papel son tomados en cuenta para el proceso de planeación distintos grupos sociales, la totalidad del sector público y las entidades federativas.

Como se observa en los planteamientos de los documentos oficiales registrados en los cuadros 15 y 16, entre 1970 y 1982 el aparato de Estado adoptó funciones de dirección, orientación, regulación, compensación y fomento de la actividad privada. A partir de su revisión, podemos decir que durante estos mismos años se ejercieron *políticas públicas expansionistas promotoras de un explosivo y contradictorio intervencionismo estatal*.

De esta forma, la prolongación forzada del intervencionismo estatal situó el “boom petrolero” de finales de la década de los setenta como palanca del crecimiento económico.

Sin embargo, esta ilusión paliativa pronto se desvaneció al caer los precios internacionales del petróleo en 1982, precipitando con ello una nueva crisis económica de enormes magnitudes que terminó por asfixiar, conjuntamente con el alto endeudamiento externo, las funciones económicas que tradicionalmente venía desempeñando el aparato de Estado.

2.5 Relaciones intergubernamentales en México

Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios

El problema de las **relaciones intergubernamentales (RIG)** se encuentra presente dentro de cualquier sistema de organización del estado. De hecho, el gobierno en la interacción entre sus distintas unidades y por los intercambios entre actores participantes crea un cúmulo de nexos difícil de entender si no se cuenta con algunas líneas de análisis. Esta compleja red de vínculos formales e informales incluye espacios organizacionales, estructuras, mecanismos y actores concretos, cuyas dinámicas son susceptibles de explicarse desde varias perspectivas o campos disciplinarios.

Particularmente los gobiernos federales conducen a una intensa interacción entre diversas instancias de gobierno con vida e intereses propios. Los gobiernos subnacionales cuentan con un cierto margen de acción relativamente independiente, lo cual puede traducirse en tensiones constantes de diferente intensidad y complejidad. Por ello, es fundamental conocer las condiciones de funcionamiento de las RIG, los efectos político-administrativos de su diseño y las consecuencias de sus eventuales modificaciones. Estas últimas siempre significan una recomposición en la cual se involucran elementos políticos y de reparto de poder, estructurales, de funcionamiento y de competencias.

El análisis de las RIG está estrechamente ligado a la materialización y ajuste de las políticas públicas. Al estudiar acciones gubernamentales concretas (política social, educación, salud, creación de infraestructura, servicios, desarrollo urbano y regional) se debe tener –como telón de fondo o referencia- una comprensión de las particularidades que adquieren las relaciones entre niveles o esferas de

gobierno y entre las instituciones públicas de manera vertical y horizontal. Al interior de estas redes se construyen los acuerdos y consensos en la relación fiscal, la redefinición de competencias y/o concurrencias, y la evolución de los procesos descentralizadores en distintas áreas de política. Según algunos autores mientras más flexible sea la dinámica de las RIG más fácil será encontrar los equilibrios para un adecuada hechura de programas y políticas gubernamentales.

2.5.1. Una aproximación al tema para el caso mexicano

De acuerdo a Cabrero y Martínez¹³⁷, las unidades del gobierno, independientemente de que sean pensadas como instituciones, organizaciones o agencias, interactúan entre sí, se comunican, crean vínculos de dependencia o de oposición, en fin se mueven a través de contactos múltiples expresados desde el marco legal hasta las relaciones personales. En cada país el sentido, intensidad y rasgos de las RIG se ven influidos por distintos elementos como: la dimensión del país y características demográficas; la composición racial, religiosa, lingüística y cultural de un país; la solidez de la tradición y la experiencia política común de una federación para mantener y reorganizar sus RIG; la cantidad y la relativa dimensión de las unidades en una federación, el grado de desproporción entre ellas; el tipo de sistema electoral; la naturaleza del sistema de los partidos políticos; el grado de centralización o descentralización; y las relaciones hacia el exterior y su papel en la globalización.

En todo caso, es conveniente considerar algunas preguntas clave para entender las RIG en contextos nacionales específicos. Dichas preguntas se encuentran vinculadas a dos aspectos medulares:

¹³⁷ investigadores en el Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE en México

1. *La funcionalidad del marco legal y la institucionalización alcanzada.* Aquí debe darse respuesta a cuestiones tales como: ¿El marco legal rige correctamente las relaciones básicas entre poderes y esferas de gobierno? ¿Se cuenta con herramientas legales para solucionar controversias? ¿Existen estructuras administrativas formales para facilitar intercambios, mandatos y recursos? ¿Se encuentran definidos los procesos de vinculación en las normas y programas? ¿Qué tanto cuenta la voluntad de los actores participantes?
2. *La capacidad de decisión de cada componente dentro de la red de relaciones.* En este caso debemos saber: ¿Cuál es la posibilidad de cada una de las partes de decidir sobre asuntos que le afectan directamente? ¿Las competencias obedecen a una jerarquía única o se ajustan? ¿Cuál es el grado de descentralización de recursos y decisiones?

Ahora bien, cuando se habla de las relaciones intergubernamentales es común pensar en primer lugar en conexiones diversas entre agencias de un mismo nivel o de niveles distintos, pero en la práctica también se dan otras formas de vinculación, como por ejemplo la representación política regional al interior de los poderes de la unión. Para el caso de México se cuenta con una representación política regional expresada en el sistema de cámaras (senadores y diputados en el sistema bicameral) pero en el funcionamiento cotidiano la lógica de intereses locales se expresa con mayor claridad en las relaciones entre los gobiernos regionales (subnacionales) de los estados y municipios con la federación (particularmente el poder ejecutivo). Cabe señalar que el tipo de relación entre unidades regionales y gobierno central no es generalizado ni homogéneo. Se da preferentemente entre algunas unidades o agencias regionales y otras del gobierno central y no necesariamente entre todas. Así, algunas secretarías incluyen en sus agendas un gran número de asuntos a tratar con los gobiernos locales (por ejemplo SHCP, SEDESOL) y cuentan con organismos y mecánicas *ad hoc* para ello. Además, la direccionalidad e intensidad que pueden imprimir a sus

acciones y vínculos (¿quién determina qué hacer o decide el rumbo a tomar y con qué capacidad cuenta?) están en función de factores como el contexto político prevaleciente, la capacidad política y administrativa del gobierno subnacional y por supuesto del grado de descentralización de la tarea o política pública específica, (decisión, recursos, objetivos).

Por otro lado, las interacciones que se dan entre los gobiernos locales (estados y municipios) cobran especial relevancia para la planeación y puesta en marcha de políticas de desarrollo regional y urbano. Un ejemplo claro de ello es la creciente necesidad de establecer criterios de planeación e implementación de políticas metropolitanas con perspectivas de futuro en las ciudades más importantes del país.

En relación a los dos aspectos mencionados anteriormente, es claro que el caso mexicano se ha caracterizado por una muy *débil funcionalidad del marco legal* que regula las relaciones intergubernamentales, dado que si bien constitucionalmente el pacto federal es relativamente equilibrado, en la práctica este pacto ha sido dominado por el nivel federal en detrimento de los subnacionales; justo en los años recientes comienza a recuperarse el valor del pacto federal constitucional. Por lo que se refiere a la capacidad de decisión de los componentes del sistema queda igualmente clara la *subordinación de gobiernos subnacionales debido a la centralización del sistema fiscal* entre otros factores de carácter político.

2.5.2. El federalismo y las RIG en México.

Si tomamos en consideración los cambios políticos recientes en México cobra especial relevancia el tema de las RIG sobre todo si se piensa en la necesidad de

crear y/o consolidar nuevas formas de vinculación más equilibradas, horizontales y plurales que den paso a una convivencia equitativa y funcional entre los niveles y/o esferas de gobierno así como al interior de la distribución de poderes.

Debemos recordar, siguiendo a Anton¹³⁸, que en el federalismo la presencia de múltiples gobiernos con objetivos distintos conduce naturalmente a conflictos intergubernamentales. El reparto de autoridad y recursos es, en el fondo, una distribución de poder y como tal no puede concebirse como exenta de conflictos y fricciones. En algunos casos la autoridad es difícil de establecer y surgen problemas de concurrencia y coordinación por lo que es necesario buscar las formas para alcanzar una convivencia fundada en el consenso.

El federalismo parece ser un modelo de organización del estado en donde es posible alcanzar mejores resultados de política a condición de que sus RIG funcionen adecuadamente y con transparencia. Según Kinkaid, en teoría los modelos federales presentan ventajas en la creación de una política económica de desarrollo como por ejemplo: 1) la provisión y producción más eficiente de servicios públicos; 2) un mejor alineamiento de costos y beneficios del gobierno para una ciudadanía variada y por tanto mayor equidad; 3) una mejor concordancia entre los bienes públicos y sus características espaciales; 4) el aumento de la competencia, la experimentación y la innovación en el sector gubernamental; 5) una mayor capacidad de respuesta a las preferencias de los ciudadanos; 6) una mayor transparencia y responsabilidad; 7) una mayor sensibilidad con respecto a las preocupaciones regionales subnacionales.

Sin embargo, en México tal vez muchas de estas ventajas requieran para su consolidación de la creación de condiciones estructurales que tienen que ver con:

¹³⁸ Anton (1989)

a) la institucionalización de procesos y conductas; b) la mayor transparencia; c) la posibilidad de mejores controles sobre los resultados; d) la apertura al juicio ciudadano (*accountability*). Estos cambios contribuirían al surgimiento y consolidación de un nuevo tipo de RIG y de **Gestión Intergubernamental (GIG)** que permitirían cristalizar las potencialidades de un modelo federal y no hundirse en las trampas de procesos descentralizadores mal llevados y endebles en sus fundamentos políticos y administrativos.

Durante la evolución reciente del gobierno y la administración mexicana es conveniente tomar como guía de estudio de las RIG los problemas y logros que han alcanzado las políticas descentralizadoras y en los llamados procesos de federalización. Destacan por ejemplo:

- Las dificultades en la definición de áreas de competencia entre instancias gubernamentales y los nuevos espacios de conflicto derivados de las modificaciones al artículo 115 constitucional.
- Las facultades con que se presenta la concurrencia de niveles gubernamentales en políticas como las de educación y salud.
- Los problemas entre las instancias que participan en la planeación nacional (el papel de los COPLADES, el control de uso de recursos y resultados, las jurisdicciones en materia de tenencia de la tierra y asentamientos humanos).
- Las competencias fiscales y la posibilidad de instaurar nuevas formas de relación hacendaria.
- Los mecanismos que se han explorado como opciones innovadoras para facilitar la relación entre niveles o esferas de gobierno.

Por otro lado, es vital repensar las maneras en las cuales se entablará un equilibrio distinto entre la federación y los gobiernos locales. Aquí, es posible agrupar los temas que tienen que ver con la relación de los gobiernos subnacionales con los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Si tratamos de ordenar algunas discusiones claves de la vinculación entre los gobiernos locales y los poderes tendríamos algo como lo siguiente:

- | |
|--|
| <p>Con el poder legislativo:</p> <ul style="list-style-type: none">• La creación o disolución de los gobiernos municipales• Los modelos de organización seguidos por los ayuntamientos (por ejemplo la elección de autoridades auxiliares)• El papel de control y vigilancia que juegan los congresos locales <p>Con el poder ejecutivo</p> <ul style="list-style-type: none">• Las formas de coordinación en la planeación del desarrollo• La prestación de servicios con la participación de diversos niveles• La colaboración en políticas específicas (salud, educación, planeación del territorio, uso de suelo) <p>Con el poder judicial</p> <ul style="list-style-type: none">• La relación entre los tribunales administrativos, electorales y de arbitraje• Las formas de nombramiento de jueces y autoridades |
|--|

Con base en: Guillén López T. *Relaciones intergubernamentales*, en Bazdresch (cord) *Gobiernos locales: el futuro político de México*, ITESO-IGLOM, México, 2000.

2.5.3. Los nuevos escenarios, ¿hacia qué tipo de federalismo evolucionar?

Definitivamente el tipo de RIG que se desarrollarán en México en los próximos años depende del modelo federal que en la práctica se vaya adoptando. Actualmente existe cierta tensión o ambigüedad en el modelo formal de federalismo que la Constitución contiene; se trata en parte de un federalismo tripartito, sobre todo después de las recientes reformas al artículo 115 que dan un reconocimiento al municipio como nivel pleno de gobierno. Sin embargo la imposibilidad para el municipio de legislar y su dependencia de acuerdo a otros artículos constitucionales del gobierno estatal, hacen pensar frecuentemente en un federalismo dual. Tan es así que los gobiernos estatales insisten en la obligación por parte de la federación de establecer colaboración y mandatos con los municipios sólo a través de los gobiernos estatales.

Pero independientemente del modelo formal de federalismo, es importante ver en el panorama de los sistemas federales contemporáneos, cuáles son los modelos que en la práctica prevalecen. En este sentido se puede hacer referencia al modelo federal canadiense, de tipo legislativo, el cual tiende por principio a una autonomía máxima entre niveles de gobierno, tratando incluso en lo fiscal de hacer posible esta independencia. Este modelo es rígido dado que ningún nivel de gobierno puede interferir en la esfera de acción de otro nivel de gobierno, salvo que se haya establecido un acuerdo legal para ello, los conflictos se resuelven en las cortes mediante controversias constitucionales. Las ventajas que se buscan en un modelo de este tipo se refieren a facilitar una mayor competencia entre regiones y una mayor autonomía, la máxima autonomía de las unidades fortalece, desde esta perspectiva, al conjunto federal. En este contexto las relaciones intergubernamentales son muy claras, hay poca confusión, sin embargo son formales y rígidas.

En el otro extremo, otro modelo al que podemos hacer referencia es el federalismo alemán. Este modelo es un federalismo de tipo administrativo más que legislativo, el cual si bien acepta autonomías de los diferentes niveles de gobierno, promueve un sinnúmero de transferencias fiscales intergubernamentales y espacios de negociación y acuerdo entre niveles de gobierno. Se trata de un federalismo flexible, en ajuste permanente, los ajustes mutuos y la deliberación de políticas públicas son parte del funcionamiento cotidiano. Los conflictos se traducen en negociaciones y sólo como último recurso en controversias constitucionales. Las ventajas que busca este modelo son justamente promover más la cooperación entre regiones y niveles de gobierno que la competencia radical, de hecho esta cualidad es la que hizo posible la unificación de las dos Alemanias después de la caída del muro, se pudo negociar con todas las regiones y niveles de gobierno el costo de la entrada de un nuevo miembro al pacto federal. En este contexto las relaciones intergubernamentales son parte fundamental del funcionamiento del sistema; de su intensidad, accesos diversos, y espíritu cooperativo, depende el buen desempeño del sistema en su conjunto. Además los equilibrios regionales se pueden incorporar a cada decisión. En contraparte no hay tanta claridad en áreas de exclusividad y concurrencia, es necesario construirla frecuentemente.

Es difícil pensar que en México estén dadas las condiciones para evolucionar rápidamente hacia cualquiera de ambos modelos. El primero requiere instituciones fuertes, reglas muy claras y una distribución fiscal muy equilibrada. El segundo requiere gobernantes y cuerpos profesionales con una tradición muy abierta a la negociación y el acuerdo intergubernamental, las disputas partidistas por ejemplo, se dirimen en la esfera política y no interfieren en el funcionamiento de políticas públicas intergubernamentales. Sin embargo aun cuando ambos modelos son muy distantes, es necesario desde hoy precisar cuál debe ser la evolución del federalismo mexicano con el fin de ir construyendo las bases para si no acercarse a alguno de los modelos mencionados, al menos inspirar las reformas en estos

modelos. Al final el resultado será siempre un modelo mixto y propio, pero desde hoy habrá que delinear ese perfil futuro.

Desde nuestro punto de vista es crucial sentar desde ahora algunas bases claras para evolucionar hacia un federalismo de tipo cooperativo y de funcionamiento administrativo más cercano al alemán. Este modelo permitiría enriquecer la vida intergubernamental, hacerla más intensa y dinámica con los consecuentes beneficios para la eficacia de las políticas públicas, además de fortalecer coordinadamente las capacidades de gestión de los tres niveles. Por otra parte los riesgos de profundizar los desequilibrios entre regiones, si bien siempre están presentes en un federalismo dinámico, al menos podrían mitigarse. Por el contrario un modelo como el canadiense seguramente profundizará en el corto plazo los desequilibrios regionales y además profundizará los conflictos políticos partidistas desde la dinámica intergubernamental, es decir lo intergubernamental será un foro más de disputas entre partidos en detrimento de una acción gubernamental eficaz y coordinada. Además en este escenario las controversias constitucionales serían el recurso cotidiano con las consecuentes parálisis que esto generaría en varios ámbitos de la política pública.

Desafortunadamente si observamos el escenario actual parecería que es al segundo modelo de federalismo al que estamos apuntando. Las controversias constitucionales crecen y se acumulan; los diferentes colores políticos marcan la lógica de las RIG; los actores políticos del nivel estatal y municipal insisten en conceptos de soberanía, autonomía, autosuficiencia en recursos, ámbitos de exclusividad. En pocos años podemos imaginar una dinámica de RIG paralizadas, ineficiencias fiscales en los tres niveles de gobierno e ineficacia de políticas públicas ante la falta de coordinación. Un reacomodo de las RIG de este tipo puede debilitar simultáneamente a todos los niveles de gobierno, no existe ninguna ley mecánica que garantice que el debilitamiento de un nivel de gobierno

(en este caso el federal), automáticamente fortalece a otro nivel de gobierno, esto depende de muchos otros factores, es un mito pensar que lo que pierde uno lo ganan otros, en estos procesos todos los niveles de gobierno y actores políticos pueden perder simultáneamente. Es por ello que el espíritu municipalista y descentralizador no debe convertirse en un revanchismo poco reflexivo. Es necesario luchar contra estos mitos.

De allí que sea urgente redefinir la agenda de estudios sobre el federalismo, las RIG y los gobiernos locales. Se ha avanzado de manera importante en posicionar a los gobiernos locales en la agenda de las reformas nacionales, ahora lo que corresponde no es ya delatar el centralismo y la fragilidad municipal, se requiere avanzar a otro nivel de la discusión: ¿hacia dónde debe evolucionar la nueva dinámica de las RIG para que permita el fortalecimiento del municipio y lo integre a un nuevo tipo de presencia y una nueva forma de incidir en el desarrollo nacional y en la gobernabilidad?

2.5.4. Una agenda de discusión y estudios sobre las RIG en México

El estudio de las RIG puede partir de enfoque que privilegien los efectos de los nexos entre organizaciones gubernamentales, sus contenidos estructurales, los efectos de política pública o la participación y conducta de los participantes. Sin embargo, si pretendemos estudiar las relaciones intergubernamentales en el federalismo mexicano, es conveniente tener como punto de partida un escenario plagado de fenómenos político administrativos particulares que inciden sobre la actuación de cada parte del aparato y sobre los participantes al interior gobierno. De ese modo será pertinente retomar procesos tales como:

1. *La descentralización y su impacto en los gobiernos locales.* Las políticas de este tipo emprendidas desde hace ya algunos años han provocado una

serie de efectos no deseados en los gobiernos locales. En opinión de algunos el traslado de responsabilidades no ha estado acompañado del suficiente apoyo financiero ni de la asesoría técnica y acondicionamiento institucional necesario. El aprendizaje y ajuste ha tenido sus costos y ahora cabe preguntarse cuál será el futuro al que se enfrentarán los estados y municipios y cuáles las salidas para aumentar sus capacidades de respuesta. Aunque, al parecer existe un ánimo descentralizador en el nuevo gobierno las estrategias emergentes deberán tomar en cuenta la experiencia acumulada y crear acciones coordinadas que sumen las potencialidades de las diferentes unidades de gobierno implicadas. Es necesario en este sentido multiplicar los estudios sobre diferentes ámbitos de políticas públicas descentralizadas y acumular los aprendizajes que sirvan de referencia a las nuevas acciones por emprender.

2. *El problema de las concurrencias y ámbitos de coordinación* existentes en el caso mexicano. A raíz de los cambios constitucionales surge el reto de adecuar los marcos legales locales y de presionar para alcanzar una mejor definición de los espacios de acción. En el fondo prevalece la cuestión sobre los mejores criterios para ello y aunque la subsidiariedad parece una buena opción aún es necesario discutir sus alcances en el caso mexicano y/o en políticas concretas. Para ello es necesario insistir en la creación de mesas de discusión y deliberación entre niveles de gobierno por ámbito de política. Estudiar los resultados de las mesas de funcionarios fiscales y del Consejo Nacional de Salud, y proponer modalidades para mejorar estos espacios y crear similares en otros ámbitos de política es urgente en el actual escenario de reformas.
3. *El papel de los gobiernos locales como agentes de desarrollo* con vida propia. En un contexto de competencia y globalización los gobiernos locales deben observar y valorar sus potencialidades de desarrollo creando alternativas viables y factibles para trazar su propio desarrollo. La

experiencia internacional y de algunos gobiernos locales en México deben ser estudiadas en detalle en los próximos años.

4. *La competencia legal entre esferas, niveles o instancias gubernamentales y sus posibilidades de reforma.* Aún con la reforma al 115 constitucional –o quizá por ella- los problemas de definición de competencia permanecen. Una pregunta pertinente sería saber si es necesario una arquitectura diferente del gobierno y sus niveles (reforma del estado) o únicamente la mejora de los mecanismos de solución de controversias así como los instrumentos para la conciliación de intereses. En este punto nuevamente el análisis de experiencias internacionales debe ser prioritario.
5. *Los alcances y orientación de las reformas fiscales* que inciden en las relaciones intergubernamentales. Si bien el traslado de recursos del ramo 33 ha representado un logro para los municipios, todavía falta resolver los problemas de la generación de recursos propios y sobre todo un modelo de coordinación hacendaria capaz de crear incentivos de participación comprometida, un mayor esfuerzo fiscal local, un adecuado seguimiento de los recursos utilizados y la valoración de resultados. Aquí los estudios de caso al mayor detalle posible sobre la gestión financiera local serán de gran utilidad.
6. Los fenómenos de *federalización* nacionales y los de *municipalización* impulsados en los gobiernos subnacionales. En este aspecto la pregunta central se dirige a la valoración de estas experiencias en sus pros y contras para aprovechar este aprendizaje en la mejora futura de las políticas y sobre todo en el trazo de los límites o alcances que podrán tener estos procesos.
7. *Los fenómenos de metropolización y convivencia entre municipios.* Los fenómenos de conurbación son cada día más comunes en nuestro país. En contraparte, son pocas las experiencias que tratan de recuperar una perspectiva integral en la solución de los problemas comunes en los

grandes asentamientos humanos. En el futuro deberán retomarse dichas experiencias y crear nuevas vías para otorgar respuestas a las demandas de infraestructura y de desarrollo en general. Este esfuerzo no debe apartarse de las perspectivas de largo plazo y debe construirse sobre el consenso ciudadano y con su participación. La experiencia internacional y algunas experiencias nacionales pueden enseñar mucho sobre el tema.

8. *Las condiciones políticas y administrativas que surgen de la cohabitación entre partidos políticos instalados en diferentes esferas de gobierno.* La convivencia entre gobiernos divididos, traslapados, yuxtapuestos o mezclados, es parte de la realidad nacional en cambio. Se sabe que la manera en que estas circunstancias influyen a las RIG es muy diversa. ¿Es posible establecer alguna hipótesis explicativa para facilitar esta convivencia? Aunque puede ser muy pronto para afirmarlo las experiencias de esta clase de gobiernos pueden indicarnos con claridad cuáles son los obstáculos más comunes y sus eventuales soluciones. Se requiere igualmente intensificar los estudios de este tipo.

Aunque estos temas incluyen una diversidad complicada el hilo conductor de la reflexión debe partir de las RIG. Las explicaciones o la búsqueda de articulaciones entre ellas permitirán encontrar las correas de transmisión que hacen posible el funcionamiento del gobierno.

La explicación de las peculiaridades del caso mexicano tiene un doble objetivo: colaborar a una mejor comprensión de los nexos intergubernamentales en sus distintos niveles y dimensiones y señalar los retos que plantea una posible transición de las reglas del juego. En un escenario de cambio muchos de los antiguos acuerdos ya no funcionan, de hecho los equilibrios entre espacios de gobierno ya se encontraban en transformación desde hace algunos años. Pero

ahora, es fundamental repensar cuáles serán las características de la organización del estado que resulten propicios para impulsar el desarrollo con base en orden más equitativo de recursos y capacidades que responda de mejor manera a las crecientes demandas ciudadanas. Aunque se trata de un primer paso la apertura a visiones distintas con énfasis en algunos de los rasgos de las RIG puede facilitar la aproximación a propuestas de comprensión y cambio creativas. Posiblemente va quedando atrás la idea de entender al gobierno municipal como un nivel receptor de pocos recursos y espacios de decisión, y deberemos cada vez más estudiarlo y entenderlo como un agente activo del acuerdo intergubernamental, con capacidad emprendedora y con una acción pública propia que se articula con otros niveles.

CAPITULO III

LA POLÍTICA DE LA POLÍTICA SOCIAL

3.1 Quien labora las políticas sociales en México

Los diferentes modelos teóricos que contribuyen a conocer mejor las políticas públicas se pueden reunir en tres grupos principales. El primero, centrado en un enfoque social, privilegia al individuo y al pluralismo social, y solo concibe al Estado como una ventanilla encargada de atender las demandas sociales. En cambio, el segundo grupo de teorías atribuye al Estado la condición de instrumento al servicio de una clase o grupos específicos, por lo que este sólo dispone de autonomía marginal, ya sea que represente los intereses del capital o de burócratas o expertos que controlen desde su interior. Por último, un tercer conjunto intenta encontrar un camino intermedio y se evoca a interpretar los equilibrios y desequilibrios que se generan entre el Estado y la sociedad y que las políticas públicas traducen.

De manera que las definiciones de las políticas públicas oscilan entre las que las sitúan como producto de las decisiones de un actor central, ya sea el aparato de administración del Estado o algún grupo dominante en la escena política, y las que proponen la interacción de diversos actores involucrados en los asuntos públicos.

3.1.1 Política autoritaria y Políticas Universalistas

Durante gran parte del siglo XX, en México se mantuvo un régimen a todas luces autoritario. Durante este periodo, donde el Estado fue el centro de todos los ámbitos, la política social tuvo como objetivo: cumplir los derechos sociales (ya que las garantías individuales, consideradas en las legislaciones, se incorporaron las de carácter social); socializar el bienestar, para proporcionar a todos y todas las condiciones básicas; y redistribuir el ingreso entre los diversos sectores, pues el destinatario era la población en general. Se sustentó en las prestación gratuita o subsidiaria de servicios básicos (salud, educación, vivienda, pensiones de retiro), protección laboral, redistribución fiscal y subsidio al consumo popular.

La política social iba dirigida a toda la población, pero especialmente a los sectores menos desfavorecidos. Los instrumentos fundamentales para cumplir sus objetivos eran la legislación laboral a través de la cual se establecían prestaciones obligatorias para todos los empleadores; la legislación fiscal, mediante la cual se pretendía que a mayor nivel de ingreso se pagaran más impuestos, lo conocido como estructura fiscal progresiva; y el subsidio al consumo popular, que se hacía a través de ofrecimiento de artículos a un menor costo que el del mercado, ya sea producidos o adquiridos por la agencia gubernamental.

En todas las fases, desde la conformación de la agenda hasta la evaluación de resultados, las políticas sociales quedaban en manos de un actor central: el gobierno. Así, quienes tenían acceso a mejores servicios eran los que tenían mayor capacidad de negociación política, por ejemplo las grandes corporaciones. La seguridad social se convirtió en instrumento de intercambio político, y por lo tanto, los más necesitados eran a la vez los menos favorecidos. Otra desventaja era la mala calidad de los servicios, ya que los usuarios no tenían alternativas para elegir; los prestadores de estos beneficios no se preocupaban por mejorarlos.

Además se trataba de grandes agencias gubernamentales, éstas operaban con una enorme burocracia que incrementaba de manera significativa los costos de operación.

Al final de este periodo, impulsado por la crisis de la gestión estatal, se generó una tensión que llevó a la disyuntiva: o la hegemonía política permanecía en el sector gubernamental o cambiaba al sector privado.

3.1.2 Política diversificada y Políticas focalizadas

A partir de la década de los ochenta, diversos estudios se han ocupado de medir el grado de acercamiento de la economía mexicana a un sistema libre mercado. Por una parte, The Fraser Institute publica en su informe anual sobre la libertad económica en el mundo el índice de Libertad Económica (ILE)¹³⁹. De acuerdo con este indicador, la economía mexicana tuvo su mayor avance hacia una economía de libre mercado entre 1985 y 1990. Por otra parte, el Banco Interamericano de Desarrollo, en su informe de progreso económico y social de América Latina de 1996, presentó un índice de reformas económicas basado en la remoción de impuestos, la privatización de empresas públicas y la desregulación laboral. Bajo este indicador, las reformas que más acercaron a México a dicha economía ocurrieron entre los 1990 y 1991 (PNUD, 203:76).

En el debate político predominó la perspectiva de grupos empresariales y gubernamentales que adjudicaron el problema de la crisis a la excesiva intervención de los gobiernos en la economía, lo que generó distorsiones y

¹³⁹ Este índice se calcula a partir del tamaño del gobierno (gasto, impuesto y empresas públicas, en la seguridad de los derechos de propiedad, en la existencia de una razonable política monetaria, en la libertad del comercio internacional y en la regulación de los mercados (crédito, trabajo y empresas), y atribuye un valor de cero a las economías altamente indefinidas por el gobierno y uno a diez a las que más se acercan al libre mercado.

estancamiento. Ante ello se tuvo que realizar un ajuste para lograr el mercado libre, con los costos sociales que esto implica y que es necesario compensar a través de la política social.

De acuerdo con lo anterior, el principal objetivo social es compensar los costos sociales del ajuste estructural para los sectores que los padecen de manera más aguda, los llamados grupos vulnerables o los que se encuentran en una situación de pobreza extrema; pero también se pretende desarrollar el capital humano, en otras palabras, dotar de capacidades básicas a la población pobre para que pueda competir en el mercado, pues se considera que la ausencia de éstas es el origen de la pobreza.

Los contenidos de las políticas públicas sociales se relacionan con la dotación de bienes básicos a los grupos de pobreza extrema (alimentación, salud, educación); así como los recursos para el desarrollo de la capacidad productiva auto organizada de la población pobre que es “viable” económicamente o que puede garantizar su abstinencia; y la inversión en infraestructura social (salud y educación básicamente). Uno de los instrumentos básicos es la selección de grupos a los que se dirigirá la ayuda: por edad (niños, ancianos), por género (mujeres) o por ingreso (los que están por debajo de la línea de pobreza). En algunas ocasiones se elabora un censo para establecer el grupo de acción focalizada, o bien subsidios directos al consumo (a la demanda más que a la oferta), esto es, transferencia directa de los recursos para apoyar el consumo.

En cuanto a los agentes que intervienen tenemos al gobierno, que establece las políticas, las toma de decisiones y las ejecuta. El financiamiento de las acciones se hace con recursos públicos, pero también con fondos provenientes de la banca multilateral, de la cooperación internacional y de la ayuda de filantrópica nacional,

y además se hace intervenir al grupo beneficiado, a través del aporte de mano de obra.

De manera más precisa, los involucrados son, en primer lugar, los propios destinatarios de las políticas públicas y sus organizaciones. Además están presentes los agentes gubernamentales, con énfasis a las autoridades locales (estatales y municipales) y la iniciativa privada, en tanto que ésta se sujete a las políticas de desarrollo social.

3.1.3 Los actores y sus actitudes frente al cambio de las políticas públicas

El estudio del comportamiento y la interacción entre actores políticos y organizaciones es sumamente complejo. Su comprensión y análisis es parte fundamental del quehacer científico social en general, y del estudio de las políticas públicas en particular. Los investigadores “buscan comprender por qué las decisiones públicas y sus impactos cambian, permanecen estables, varían de sector en sector, y difieren en sus consecuencias dados los públicos que las consumen y valoran” (Stewart, 2006:183). De hecho, comprender por qué, cuándo y cómo las políticas públicas cambian (o no) es uno de los problemas de investigación centrales de las ciencias de las políticas.

En este contexto, las organizaciones públicas (como parte del régimen político) tienen la labor de hacer visible y gestionar el conflicto; de procesar demandas sociales y transformarlas en discursos, leyes, políticas públicas, así como implementar programas. Participar en dicha transformación y simultáneamente llevar a cabo metas y objetivos de política pública no es tarea fácil.

Para fines analíticos, tanto las organizaciones como los actores políticos pueden reconocerse como *individuos* en el sentido siguiente: el individuo es una institución en la sociedad moderna (Meyer, 1987:199) que se asume con una identidad, con límites identificables, con características relativamente estables en el tiempo y el espacio y con libre albedrío. El desarrollo de los modelos del individuo -es decir, de asunciones precisas sobre algún conjunto de variables para explicar el comportamiento (Schlager 2007:294-299)- es un aspecto fundamental para este texto, pues se retoman los modelos del individuo como un aspecto importante para el refinamiento de teorías sobre el proceso de políticas públicas (Sabatier, 2007:328), ya que sobre ellos recaen las opciones de desarrollo conceptual y metodológico, así como las explicaciones sobre el cómo y el por qué del cambio. Es importante mencionar también que la forma de inteligencia que se adecua y compagina más con la institución del individuo es la “intencionalidad”, y específicamente su connotación racional (Brunsson, 2006:17). Sin embargo, existen otras formas de inteligencia y no siempre los actores políticos utilizan la intencionalidad racional en su proceder, sino que incorporan otras formas a fin de manejar el conflicto, justificar acciones, obtener resultados de una manera más rápida o segura, evitar la caída, el desprestigio o la exclusión, o hacerse con más beneficios. Evidentemente, todas estas aspiraciones en principio implican cierta intencionalidad, pero las formas de inteligencia para lograrlas no necesariamente pasan por usar las formas de racionalidad, bien sinóptica-comprehensiva o limitada en su proceder.¹⁴⁰

¹⁴⁰ Con base en las aportaciones de Paul Diesing, William Dunn (Dunn, 1994) señala que en el análisis de políticas, y específicamente en la recomendación de opciones, se pueden identificar distintas formas de racionalidad. Al entender la racionalidad como un proceso consiente que usa argumentos razonados para elaborar y defender enunciados y propuestas de acción, se pueden identificar múltiples bases racionales: la *racionalidad técnica* se vincula a la promoción de soluciones efectivas; la *racionalidad económica* a soluciones eficientes, la *racionalidad legal* se refiere a promover soluciones de conformidad con la legalidad vigente, la *racionalidad social* con la consecución de fines sociales y la institucionalización, y por último la *racionalidad sustantiva*, es decir, aquella que contempla las múltiples formas de racionalidad antes citadas.

3.2 Resultados de las políticas sociales en el Gobierno de Felipe Calderón

Las políticas públicas impulsadas por este gobierno de derecha han sido insuficientes e ineficaces en todos los renglones del desarrollo, porque nos han mantenido en el olvido, pero fundamentalmente le quedan mucho a deber a un sector agropecuario y rural empobrecido y desvalorado, que prefiere emigrar a Estados Unidos en busca de mejores oportunidades que arraigarse en sus comunidades de origen, donde son víctimas de la falta de oportunidades, apoyos y subsidios del sector público, y que encima tiene que enfrentar la inequitativa competencia generada por un capítulo agropecuario del TLCAN, diseñado para beneficiar a los productores norteamericanos y no a los nuestros.

Haciendo una evaluación objetiva del gobierno de Felipe Calderón, podríamos calificarlo como un “gobierno sin resultados”, como una administración ineficiente, desvinculada de la sociedad e incapaz de resolver los grandes problemas nacionales como la pobreza, la marginación social, la seguridad pública y el empleo.

De acuerdo con Consulta Mytovsky, aunque sigue siendo negativa la percepción que se tiene de la economía del país, se recupera ligeramente y el 84% de los ciudadanos la juzgan de manera adversa, comparada con la obtenida hace un año este porcentaje disminuye 3 puntos porcentuales.

La percepción de seguridad, al contrario de lo que ocurre con la economía, tiene su sexto deterioro trimestral consecutivo y llega a 84% el porcentaje de quienes hoy la ven peor que hace un año.

Por primera vez en la historia de todas nuestras mediciones nacionales, preocupan más los aspectos relacionados a la inseguridad que los de la economía, tendencia que se veía venir desde noviembre de 2010.

Al llegar el Presidente de México Felipe Calderón a 17 de los 24 trimestres de su gestión, obtiene la aprobación del 52% de los ciudadanos, inferior en 2 puntos a la que logró hace 3 meses lo que es el menor registro hasta el momento. En el otro extremo 46% dice no aprobar el trabajo del presidente mexicano, lo que representa un incremento de 3 puntos porcentuales.

3.2.1 Bajos estándares en la política social impulsada por Felipe Calderón

- Deficiencias en programas sociales acentúan desigualdad y pobreza
- Persisten deficiencias en el sistema educativo y salud
- Entidades muestran opacidad en sus indicadores y no hay evaluación independiente de los programas

La política de desarrollo social en México que ha venido impulsando el presidente Felipe Calderón aún presenta estándares muy bajos, hay problemas de diseño y están mal focalizados, lo cual acentúa la situación de desigualdad en la población, muestra que la educación y la salud experimentan serias deficiencias y que los programas antipobreza no son confiables, ya que a pesar de importantes incrementos presupuestales cada año, los pobres han crecido de manera significativa. Es decir, que no han funcionado como se había planteado, son asistencialistas y hay un alto riesgo de su uso electoral.

Todos estos elementos fueron expuestos durante una reunión de evaluación con legisladores en San Lázaro, donde el auditor Superior de la Federación, Juan Manuel Portal, planteó que si bien para educación el gasto es de 6.9% del PIB nacional, la calidad promedio en enseñanza básica no pasa del rango "elemental"; además destacó que persiste la opacidad en estados y municipios que presentan informes de desempeño que no reflejan el adecuado ejercicio de los recursos públicos.

El auditor superior de la federación (ASF), Portal Martínez, informó ampliamente al Poder Legislativo sobre las características por las cuales asegura, que son bajos estándares de la política de desarrollo social en el gobierno del presidente Felipe Calderón; por lo cual México sigue siendo uno de los países con el mayor nivel de desigualdad en el mundo, con programas sólo asistencialistas, una educación "deficiente", un sector salud sin mediciones de calidad y "sin confiabilidad en sus estados financieros", así como programas antipobreza sin evaluaciones del Coneval.

Por otra parte, también denunció una persistente opacidad en estados y municipios, que presentan informes con indicadores de desempeño "con severas carencias y no aportan utilidad real para determinar el grado de eficacia, eficiencia, economía y calidad en el ejercicio de los recursos del erario federal".

3.3 Capacidad de gestión de los municipios.

A partir de las reformas al Artículo 115 constitucional en 1983 y 1999, las funciones de los gobiernos municipales se han ampliado, aunque todavía son escasas sus atribuciones y potestades fiscales. Aun así, ha habido un incremento en los ingresos municipales, principalmente por la

transferencia a este nivel de la potestad sobre el tributo de la propiedad y el cobro de impuesto y tarifas.¹⁴¹

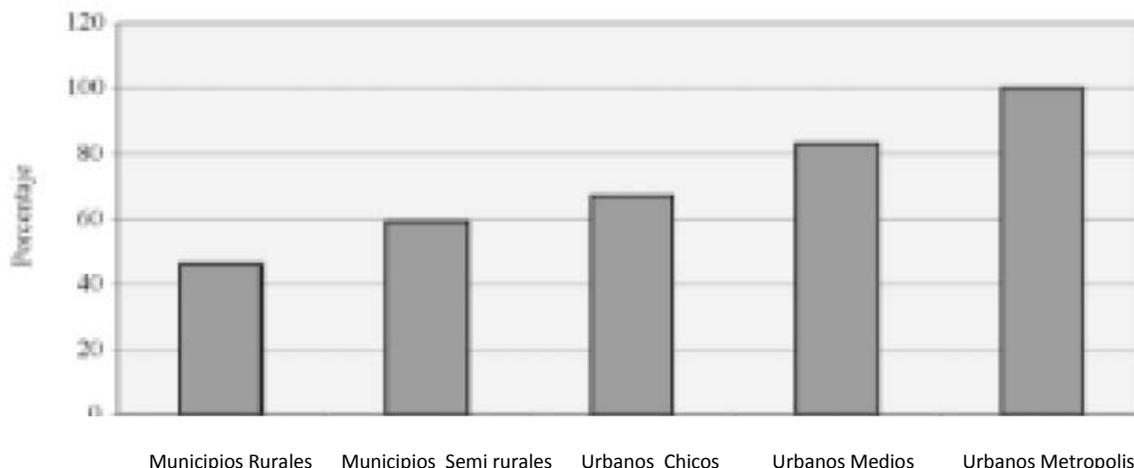
No obstante, la estructura de ingresos y gastos de los municipios no es homogénea y tiene características cualitativas distintas dependiendo del tipo de municipio. De acuerdo con la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002, la proporción de municipios que cuenta con un Plan de desarrollo aprobado que sirva de guía para la acción gubernamental local, es de 74% en los municipios rurales y de 81% en los metropolitanos.¹⁴² Más aún, la proporción de municipios que desarrolla programas a partir de su Plan es de 46% en los municipios rurales y 100% en los metropolitanos (Ver Figura 18). Por otra parte, el porcentaje de municipios que fueron capaces de recaudar al menos el 90% de los recursos que hubieron presupuestado fue de 3% para los municipios rurales y de poco más del 45% para los metropolitanos.¹⁴³

¹⁴¹ Cabrero Mendoza Enrique; Los municipios y sus haciendas locales. “Un escenario de carencias y oportunidades”. Documento de apoyo del Informa Sobre Desarrollo Humano México, 2004

¹⁴² Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social. Indesol-INEGI, 2002

¹⁴³ Enrique Cabrero diferencia los municipios en cinco categorías: metropolitanos (más de 500 mil habitante), urbanos medios (entre 100 mil y 500 mil habitantes), urbanos pequeños (entre 15 mil y 100 mil habitantes), semirurales(entre 2500 y 15 mil habitantes, y Ruales (con menos de 2500 habitantes).

Cuadro 15. Municipios que desarrollan programas y diseñan sistemas.



Fuente: Cabrero Enrique; "Los municipios y sus haciendas locales. Un escenario de carencias y oportunidades", 2004.

La carencia de recursos para emprender acciones de desarrollo es uno de los lastres con los que cargan tanto los municipios rurales, como los marginados, lo cual se convierte en una condición que tiende a perpetuar su situación de desventaja y rezago. De acuerdo con los datos de las finanzas públicas municipales del año 2004, los recursos con que cuentan los municipios marginados son casi cinco veces menores que los de los ayuntamientos de media, baja y muy baja marginación.

Los ingresos propios de los municipios marginados representaron únicamente el 3.89% de sus ingresos brutos, mientras que en los municipios no marginados, representaron el 26.05%, dejando claro que existe una marcada diferencia entre las capacidad de unos y otros para allegarse de recursos (Ver Cuadro 16).

Cuadro 16. Finanzas públicas por municipio 2004.

	Estrategia 100x100*	Municipios Grado de Marginación Muy Alto y Alto**	Municipios Grado de Marginación Media, Baja y Muy Baja***	Nacional
Ingresos brutos	2,113,423,485	26,580,106,174	123,006,012,523	149,586,118,697
Ingresos propios	17,719,748	1,035,045,279	32,037,727,408	33,072,772,687
Ramo 28	512,848,916		45,270,810,749	54,990,452,826
Ramo 33	1,369,322,487	13,292,408,346	30,380,770,714	43,673,179,060
Otros ingresos	213,532,334	2,533,010,472	15,316,703,652	17,849,714,124
Importancia de transferencias federales (%)	89.06	86.58	61.50	65.96
Ingresos propios (%)	0.84	3.89	26.05	22.11
Servicios personales (%)	13.56	21.89	35.32	32.93
Obras públicas y acciones sociales (%)	64.54	46.82	22.95	27.19
Deuda pública (%)	0.14	1.47	4.99	4.36

* Solo incluye a 104 municipios de los 125 de la estrategia.

** Solo incluye 1168 municipios.

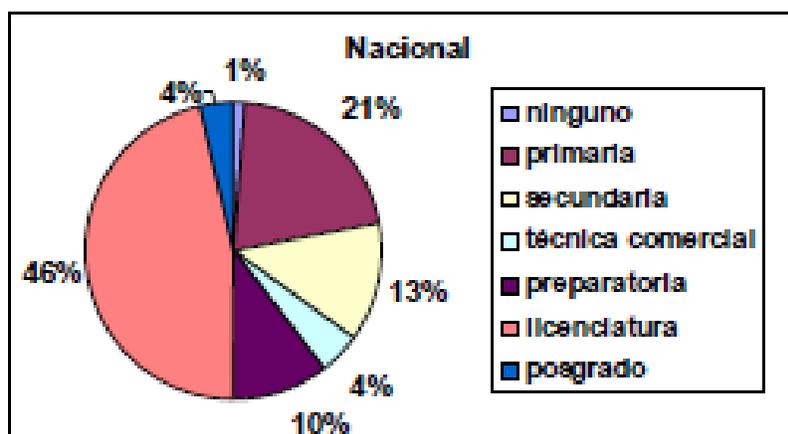
*** Solo incluye 1123 municipios.

Asimismo, la dependencia de las transferencias federales aumenta con el grado de marginación, pues en los municipios de marginación media, baja y muy baja el 61.5% del total de sus ingresos provienen de esa fuente, mientras que en los de muy alta y alta marginación representan 86.58%. La proporción de recursos que se destina a obras públicas y acciones sociales también es mayor en estos últimos al llegar a 46.82%, contra 22.95% de los no marginados, mostrando que en los primeros se está trabajando más para revertir la insatisfactoria oferta de obras públicas, entre las cuales están las de infraestructura social básica.

El nivel educativo de los presidentes municipales es otro indicador acerca de la capacidad institucional municipal, ya que afecta la toma de decisiones en temas de la administración de los ayuntamientos. En el año 2004, la Secretaría de Desarrollo Social realizó la Encuesta

Nacional de Gobiernos Municipales, que revela el nivel educativo de los ediles en turno. Los dos niveles más representados a nivel nacional eran la primaria, con 21% de los presidentes y la licenciatura con 46% de los mismos (Ver cuadro 18).

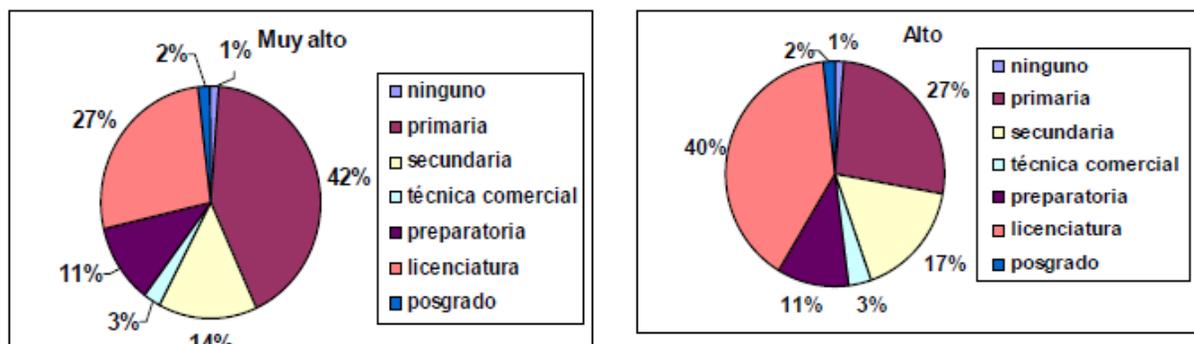
Cuadro 17. Nivel de estudios de los presidentes municipales a nivel nacional



Fuente: Elaborado a partir de la Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales 2004. SEDESOL.

En los municipios de muy alta y alta marginación el porcentaje de presidentes que tiene sólo estudios de primaria asciende hasta 42% y 27% respectivamente; mientras que los que tienen estudios superiores son sólo 27% y 40% (Ver Cuadro 18)

Cuadro 18. Nivel de estudios de los presidentes municipales en los municipios con alto y muy alto grado de marginación.



Fuente: Elaborado a partir de la Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales 2004. SEDESOL

3.4 Líneas de acción y tipos de apoyo

De forma enunciativa, más no limitativa, el Programa tiene tres componentes y los siguientes tipos de apoyo:

1. Acciones en la vivienda

- Piso firme (eliminación de pisos de tierra);
- Letrinas, fosas sépticas u otro medio para el manejo de residuos;
- Fogones altos, estufas rústicas o similares para vivienda;
- Reforzamiento de techos y muros para vivienda;

2. Obras de infraestructura social básica

- Provisión de agua potable
- Obras de saneamiento, incluyendo alcantarillado, drenaje, colectores y plantas de tratamiento de aguas residuales, entre otras;
- Infraestructura básica educativa y de salud, especialmente aquella que permita incorporar a las localidades al Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- Rellenos sanitarios o similares;
- Electrificación (convencional o mediante tecnologías alternativas);

- Caminos rurales y carreteras;
- Conectividad (telefonía e Internet);

3. Acciones para el desarrollo regional Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias

- Proyectos de infraestructura social y productiva con impacto en más de un municipio.

Se dará prioridad a las obras relacionadas con las metas del Programa Sectorial de Desarrollo Social.

El programa podrá apoyar la elaboración de estudios o proyectos ejecutivos, así como la construcción, ampliación, mejoramiento, equipamiento o rehabilitación de obras de infraestructura. De manera complementaria, el programa también podrá apoyar actividades sustantivas para el fortalecimiento de la organización comunitaria y la planeación participativa, proyectos de servicio social comunitario promovidos por instituciones de educación superior y media superior, así como actividades de promoción social y acciones para la coordinación entre los órdenes de gobierno, con instituciones de educación superior y de investigación, así como con organizaciones de la sociedad civil, que contribuyan a los objetivos del programa.

En cuanto a Promoción social y vinculación, entre otras actividades, se podrán apoyar:

- Promoción social y acciones para la coordinación entre los órdenes de gobierno, con instituciones de educación superior y de investigación, así como con organizaciones de la sociedad civil, que contribuyan a los objetivos del programa;
- Proyectos de servicio social comunitario promovidos por instituciones de educación superior y media superior;

- Estudios e investigaciones para el desarrollo municipal y regional que contribuyan de manera directa a orientar o potenciar las inversiones del programa para incrementar el impacto social de las mismas;
- Acciones de difusión y promoción del programa entre la población objetivo,
- Capacitación de autoridades locales, que permitan un mejor direccionamiento de las inversiones.

En los casos de emergencia o de atención a la población de zonas afectadas por desastres o contingencias naturales, el programa podrá apoyar acciones u obras necesarias para abastecer a la población de alimentos y otros bienes básicos, para el establecimiento y operación de albergues temporales y tareas de limpieza, entre otras.

3.5 Impacto presupuestario y fuentes de financiamiento

A continuación se detalla la proyección inicial de metas para el programa, así como las necesidades presupuestales correspondientes:

Cuadro 19 Metas y presupuesto 2009 -2012 para el PDZP

Tipo de Acción	2008*	2009	2010	2011	2012
Pisos Firmes (viviendas)	480,711	650,000	612,442	505,391	Meta cumplida
Obras de Saneamiento (obras)	100	275	275	275	275
CCAs (unidades)	245	269	269	269	269
Agua Potable (viviendas)	8,000	13,500	13,500	13,500	13,500
Servicio sanitario (viviendas)	11,000	13,400	13,400	13,400	13,400
Energía Eléctrica (viviendas)	6,800	11,050	11,050	11,050	11,050
Otras acciones (presupuesto, Millones \$)		\$306	\$371	\$692	\$6,017
Presupuesto (Millones \$)	\$5,616	\$9,484	\$10,061	\$10,100	\$10,242

* Se refiere a las metas y presupuesto asignados a los Programas de Desarrollo Local Microrregiones y de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria

El PDZM se encuentra alineado con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), con los Objetivos del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012 (PSDS) y con la Estrategia Vivir Mejor. El Programa se alinea con el Eje 3 del PND, orientado a lograr el desarrollo humano y el bienestar de la población mediante la igualdad de oportunidades, y la superación de la pobreza.

Asimismo, se orienta a la disminución de las disparidades regionales a través del ordenamiento territorial e infraestructura social que permita la integración de las regiones marginadas, como lo señala el Objetivo 3 del PSDS.

Cuadro 20. Alineación estratégica del Programa.

Programa	Objetivo del PND	Objetivo del PSDS	Objetivo de la Estrategia Vivir Mejor
PDZM	<p>Eje 3. Igualdad de oportunidades</p> <p>3.1 Superación de la pobreza</p> <p>Objetivo 1. Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista; de modo que las personas puedan adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo</p>	<p>Objetivo 3. Disminuir las disparidades regionales a través del ordenamiento territorial e infraestructura social que permita la integración de las regiones marginadas a los procesos de desarrollo y detonar las potencialidades productivas</p>	<p>Objetivo 3. Cuidar y mejorar el entorno propiciando la cohesión del tejido social, así como un desarrollo ordenado y regionalmente equilibrado del territorio.</p>

Fuente;

II Censo de Población y Vivienda 2005.

Encuesta Nacional de Ingreso Gasto 2005

Encuesta Nacional de Ingreso Gasto 2006

Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006.

Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales 2004. Secretaría de Desarrollo Social

Índice de marginación municipal y por localidad 2005. Consejo Nacional de Población.

Índices demográficos básicos. Consejo Nacional de Población.

Mapas de Pobreza 2005. CONEVAL.

Proyecciones de la Población 2005-2050. Consejo Nacional de población.

3.6 Localidades de difícil acceso

La cercanía a vías de comunicación y transporte incide en la capacidad de la gente para acceder a otros núcleos de población de mayor tamaño y participar en los mercados locales o regionales de trabajo, de productos, y de servicios educativos, informativos, tecnológicos o culturales.

En el año 2000, se identificó 86 mil 700 localidades con población menor a 2,500 habitantes conectadas al sistema carretero mexicano¹⁴⁴, que suman 13.2 millones de habitantes. Sin embargo, también se ubicó 63 mil 800 localidades, en donde viven casi 5 millones de habitantes, en situación de aislamiento, es decir, que se encuentran desarticuladas del sistema carretero.¹⁴⁵

La inversión en caminos rurales disminuye los costos de transporte y, por tanto, facilita las transacciones comerciales y fortalece los mercados locales, así como también puede incrementar la productividad y calidad de los productos. El aislamiento derivado del limitado acceso a vías de comunicación y de la accidentada orografía que caracteriza a algunas regiones del país, agrava los efectos negativos de la dispersión poblacional, pues muchas personas no sólo viven en pequeños núcleos de población, sino que además se encuentran en lugares apartados de las dinámicas económicas y sociales del resto del territorio nacional.

Cuadro 21. Huixtán, Chiapas. El caso del municipio de Huixtán.

Este municipio tiene problemas de accesibilidad debidos, en gran medida, a que 98.77% de la superficie municipal se conforma por sierra alta de laderas tendidas; el 0.76% por meseta escalonada y el 0.47% por cañón típico. A esto se le suma que el relieve varía entre los 1,600 y los 2,600 metros sobre el nivel del mar. Esto

¹⁴⁴ Con base en los trabajos del Instituto Mexicano del Transporte, podemos entender por localidades o asentamientos aislados a aquellos que no cumplen con los siguientes requisitos de localización: estar ubicadas a cinco kilómetros de distancia de localidades, conurbaciones y zonas metropolitanas mayores de 15 mil habitantes; estar ubicadas a 2.5 kilómetros de localidades con población entre 2 500 y 14 999 habitante; o estar ubicadas a tres kilómetros o menos de una carretera pavimentada, revestida o de terracería.

¹⁴⁵ Reyna Bernal, Angélica y Hernández Esquivel Juan Carlos. “Doblamiento, desarrollo rural y medio ambiente. Retos y prioridades de la política de población”. Consejo Nacional de Población, 2006. Disponible en: www.conapo.gob.mx

dificulta el traslado de la población de una comunidad a otra, lo que afecta el recorrido de los niños del municipio hacia la escuela más cercana.

Los problemas de accesibilidad afectan negativamente la decisión de los niños del municipio de continuar con la educación secundaria debido a que es muy costoso en términos de tiempo, ingreso y desgaste físico trasladarse de sus hogares a la secundaria ubicada en la cabecera municipal o en otra localidad alejada de la suya.

En Huixtán, sólo 13 de las 61 localidades que integran el municipio se ubican a menos de 4 km de distancia o a 45 minutos de camino de la cabecera municipal, en donde se encuentran concentradas el mayor número de escuelas. Lo anterior incumple con el manual de normas y especificaciones para estudios, proyectos, construcción, e instalaciones, publicado por el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, que marca estos parámetros.

Este dato refuerza la idea de que es difícil para la población en edad escolar acercarse de forma efectiva a los centros de estudio. Como este caso, se pueden encontrar muchos otros en los que la dispersión y el difícil acceso a vías de comunicación de las localidades provocan efectos negativos en la dinámica social y en el desarrollo de las capacidades de la población.

3.7 Caso Chiapas

Los resultados de Chiapas han sido promovidos por las fuerzas de la Alianza como una victoria para la estrategia de la coalición opositora, y por lo general no es discutido por el PRI. Por ahora, ponemos a Chiapas en la categoría de los estados “perdidos” por el PRI. Sin embargo, los problemas de interpretación son

complejos dada la historia de múltiples y cambiantes alianzas electorales (ver páginas 2 y 3). Si alguna vez hubo un Estado en el que "toda política es local" es Chiapas. En balance, el PRI (junto con el PVEM) ha mantenido su fuerte posición (ahora de minoría principal) en el Congreso local con 18 de 40 escaños.

La Alianza, como coalición formal, tiene ahora 20 de los 40 escaños; el PT independientemente mantiene el balance de dos. La estrategia de la Alianza es, sin duda un éxito provisional en términos electorales, y plantea la cuestión de lo que puede y va a hacer en términos de gobernabilidad, con un gobernador que es de un enfoque pluralista sin tener una deuda específica para la formación de esta Alianza.

La Alianza como coalición formal tiene ahora casi la mitad (58) de los 118 municipios. Este es un cambio histórico desde la época de la dominación casi total del PRI en el periodo hasta la década de los '90s; sin embargo, el problema de la Alianza como institución de gobierno es fuertemente planteado.

Resultados de elecciones para diputados locales

2010 (Resultados finales)	PRI	PT	PVEM	PSD	PRD+PAN+ CONV+ PANAL	PRD+PAN+ CONV+PANAL+PSD	PRI+PVEM	PVEM+PSD	Votos totales	Lista Nominal	Participación
% Votación	23.79%	10.06%	11.92%	1.38%	23.85%	11.80%	6.61%	2.91%			60.01%
Votación	370,667	156,744	185,656	21,530	371,539	183,843	103,004	45,317	1,557,809	2,595,783	
Diputados	12	2	6	0	PAII 9, PRD 8, CONV 1, PAIAL 2	0	0	0			

Resultados de elecciones para presidentes municipales

2010 (Resultados finales)	PRI	PT	PVEM	PSD	PAN+PRD+ CONV+ PANAL	PRI+PVEM	Votos totales	Lista Nominal	Participación
% Votación	23.31%	9.02%	14.81%	3.35%	35.96 %	7.92%			60.33%
Votación	365,064	141,300	231,936	52,381	563,091	124,000	1,565,928	2,595,783	
Municipios	38	6	12	1	58	3			

Fuente:

La organización de estos resultados es realizada por el equipo de MUND Group, en base a las fuentes indicadas abajo. En estos informes/boletines hemos utilizado únicamente fuentes públicas y publicadas. Desde luego, hay información no pública ni publicada, pero esta es para presentación y uso posterior. Las observaciones son hipótesis iniciales para el trabajo de seguimiento por el equipo. Instituto Electoral de Chiapas. PREP Chiapas, IMOCORP, CIDAC, Consulta Mitofsky, El Universal, Milenio.

3.7.1 Zonas en Chiapas de atención prioritaria 2011

Las 32 regiones que se ponen a consideración de la Cámara de Diputados incluyen los 365 municipios de Muy Alta Marginación y 455 municipios de Alta Marginación, en los que se registra una población total de 9.1 millones de habitantes. Seis de estas regiones son interestatales y en la conformación de las mismas se advierten subregiones que pertenecen a las clasificaciones adoptadas por los estados, el CONAPO, CDI o Bassols Batalla. Estas regiones se localizan en 18 entidades federativas, que son las que en sus territorios tienen municipios de muy alta marginación.

Región Altos de Chiapas: 21 municipios (19 de muy alta y 2 de alta marginación)

Estados: Chiapas

Subregión	Estado	Clave del municipio	Nombre	Grado de marginación ^(*)	Lugar de marginación ^(**)	Grado de rezago social ^(**)	Lugar de rezago social ^(**)
Altos de Chiapas - San Cristóbal	Chiapas	07022	Chalchihuitán	Muy alto	30	Muy alto	10
Altos de Chiapas - San Cristóbal	Chiapas	07113	Aldama	Muy alto	34	Muy alto	21
Altos de Chiapas - San Cristóbal	Chiapas	07066	Pantelhó	Muy alto	39	Muy alto	25
Altos de Chiapas - San Cristóbal	Chiapas	07119	Santiago el Pinar	Muy alto	42	Muy alto	19
Altos de Chiapas - San Cristóbal	Chiapas	07056	Mitontic	Muy alto	60	Muy alto	20
Altos de Chiapas - San Cristóbal	Chiapas	07007	Amatenango del Valle	Muy alto	68	Muy alto	85
Altos de Chiapas - San Cristóbal	Chiapas	07023	Chamula	Muy alto	91	Muy alto	24
Altos de Chiapas - San Cristóbal	Chiapas	07111	Zinacantán	Muy alto	105	Muy alto	33
Altos de Chiapas - San Cristóbal	Chiapas	07026	Chenalhó	Muy alto	106	Muy alto	51
Altos de Chiapas - San Cristóbal	Chiapas	07064	Oxchuc	Muy alto	108	Alto	132
Altos de Chiapas - San Cristóbal	Chiapas	07024	Chanal	Muy alto	125	Muy alto	74
Altos de Chiapas - San Cristóbal	Chiapas	07049	Larráinzar	Muy alto	137	Muy alto	104
Altos de Chiapas - San Cristóbal	Chiapas	07038	Huixtán	Muy alto	163	Muy alto	87
Altos de Chiapas - San Cristóbal	Chiapas	07093	Tenejapa	Muy alto	241	Alto	125
Altos de Chiapas - San Cristóbal	Chiapas	07058	Nicolás Ruíz	Muy alto	268	Alto	285
Altos de Chiapas - San Cristóbal	Chiapas	07110	San Lucas	Muy alto	278	Alto	384
Altos de Chiapas - San Cristóbal	Chiapas	07098	Totolapa	Muy alto	284	Alto	310
Altos de Chiapas - San Cristóbal	Chiapas	07094	Teopisca	Muy alto	349	Alto	272
Altos de Chiapas - San Cristóbal	Chiapas	07075	Las Rosas	Muy alto	357	Alto	350
Altos de Chiapas - San Cristóbal	Chiapas	07004	Altamirano	Alto	410	Alto	332
Altos de Chiapas - San Cristóbal	Chiapas	07028	Chiapilla	Alto	531	Medio	774

Región Comitán-Lacandona: 5 municipios (2 de muy alta y 3 de alta marginación)

Estados: Chiapas

Subregión	Estado	Clave del municipio	Nombre	Grado de marginación ^(*)	Lugar de marginación ^(**)	Grado de rezago social ^(**)	Lugar de rezago social ^(**)
Comitán - Lacandona	Chiapas	07115	Maravilla Tenejapa	Muy alto	182	Alto	153
Comitán - Lacandona	Chiapas	07052	Las Margaritas	Muy alto	341	Alto	236
Comitán - Lacandona	Chiapas	07041	La Independencia	Alto	612	Alto	386
Comitán - Lacandona	Chiapas	07099	La Trinitaria	Alto	726	Alto	564
Comitán - Lacandona	Chiapas	07034	Frontera Comalapa	Alto	1078	Medio	1091

Región Frailesca: 5 municipios (2 de muy alta y 3 de alta marginación)

Estados: Chiapas

Subregión	Estado	Clave del municipio	Nombre	Grado de marginación (*)	Lugar de marginación (*)	Grado de rezago social (**)	Lugar de rezago social (**)
IV Frailesca	Chiapas	07117	Montecristo de Guerrero	Muy alto	344	Alto	375
IV Frailesca	Chiapas	07020	La Concordia	Muy alto	353	Alto	506
IV Frailesca	Chiapas	07008	Angel Albino Corzo	Alto	485	Alto	427
IV Frailesca	Chiapas	07107	Villa Corzo	Alto	597	Medio	715
IV Frailesca	Chiapas	07108	Villaflores	Alto	1067	Medio	1153

Región Selva: 14 municipios (10 de muy alta y 4 de alta marginación)

Estados: Chiapas

Subregión	Estado	Clave del municipio	Nombre	Grado de marginación (*)	Lugar de marginación (*)	Grado de rezago social (**)	Lugar de rezago social (**)
VI Selva	Chiapas	07082	Sitalá	Muy alto	2	Muy alto	4
VI Selva	Chiapas	07031	Chilón	Muy alto	49	Muy alto	55
VI Selva	Chiapas	07112	San Juan Cancuc	Muy alto	78	Muy alto	66
VI Selva	Chiapas	07100	Tumbalá	Muy alto	101	Alto	126
VI Selva	Chiapas	07077	Salto de Agua	Muy alto	126	Alto	231
VI Selva	Chiapas	07116	Marqués de Comillas	Muy alto	153	Alto	222
VI Selva	Chiapas	07076	Sabanilla	Muy alto	185	Alto	274
VI Selva	Chiapas	07059	Ocosingo	Muy alto	216	Alto	216
VI Selva	Chiapas	07096	Tila	Muy alto	226	Alto	206
VI Selva	Chiapas	07114	Benemérito de las Américas	Muy alto	343	Alto	318
VI Selva	Chiapas	07109	Yajalón	Alto	455	Alto	396
VI Selva	Chiapas	07065	Palenque	Alto	646	Medio	714
VI Selva	Chiapas	07016	Catazajá	Alto	729	Medio	1094
VI Selva	Chiapas	07050	La Libertad	Alto	735	Bajo	1220

Región Sierra: 7 municipios (3 de muy alta y 4 de alta marginación)

Estados: Chiapas

Subregión	Estado	Clave del municipio	Nombre	Grado de marginación (*)	Lugar de marginación (*)	Grado de rezago social (**)	Lugar de rezago social (**)
Costa de Chiapas Soconusco	Chiapas	07080	Siltepec	Muy alto	267	Alto	322
Costa de Chiapas Soconusco	Chiapas	07010	Bejucal de Ocampo	Muy alto	271	Alto	269
Costa de Chiapas Soconusco	Chiapas	07070	El Porvenir	Muy alto	310	Alto	305
Costa de Chiapas Soconusco	Chiapas	07036	La Grandeza	Alto	454	Alto	328
Costa de Chiapas Soconusco	Chiapas	07011	Bella Vista	Alto	546	Alto	507
Costa de Chiapas Soconusco	Chiapas	07006	Amatenango de la Frontera	Alto	567	Medio	689
Costa de Chiapas Soconusco	Chiapas	07053	Mazapa de Madero	Alto	587	Alto	510

3.7.2. Labor del gobierno chiapaneco hacia municipios marginados

En el combate a la pobreza y marginación para mejorar la calidad de vida de los chiapanecos, el gobernador constitucional de Chiapas, Juan Sabines Guerrero, ha mostrado una actitud congruente al destinar los recursos del Fon región a los 28 municipios con menor índice de desarrollo humano, reconoció ayer el diputado federal, Carlos Rojas Gutiérrez.

Las declaraciones del legislador, reconocido por su amplio conocimiento en el manejo de temas de la política social, se dieron en el marco del foro “Fonregión, Ramo 33, Estrategia Fundamental para el Desarrollo Regional”,¹⁴⁶ a la que asistió como invitado de honor Sabines Guerrero.

En ese contexto, Rojas Gutiérrez felicitó al gobernador de Chiapas por la determinación congruente y comprometida de mejorar la calidad de vida de la gente al destinar el total de los recursos del Fonregión para los 28 municipios con el menor índice de desarrollo humano.

Recordó que este fondo forma parte de una alianza entre los tres órdenes de gobierno y el Poder Legislativo para hacerlo andar en 10 estados, con especial atención, en Chiapas, Oaxaca y Guerrero en donde se concentran elevados índices de marginación y pobreza.

Reconoció que Sabines Guerrero ha tenido gran colaboración para lograr exitosos resultados en este esfuerzo, al tiempo de comentar que el gobernador de Chiapas ha puesto en marcha programas acertados, basados en la confianza y honradez de la gente, como el de Banchiapas que impulsa la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos con créditos a la palabra que hace muchos años también impulso el ex mandatario Juan Sabines Gutiérrez.

Por su parte, el gobernador chiapaneco externó un agradecimiento a los legisladores federales de la Comisión Sur-Sureste a quienes identificó como mexicanos comprometidos con su gente y sobre todo con los que menos tienen al impulsar acciones integrales para superar la pobreza.

¹⁴⁶ Llevada a cabo en el año 2009.

Sabines Guerrero reconoció que gracias a la creación del Fonregión en Chiapas se han puesto en marcha programas y estrategias que buscan cumplir con los objetivos del milenio, fijados por la ONU para mejorar la calidad de vida de los chiapanecos.

Y al respecto hizo ver que Chiapas adoptó las directrices establecidas por la ONU para combatir la marginación, a través de la Agenda ONU-Chiapas porque ya no es justificable que la política social se impulse por las ocurrencias del gobernante en turno.

Al referirse a los logros alcanzados gracias al Fonregión citó el programa de alfabetización que ha permitido que más de 85 mil personas aprendan a leer y escribir; el programa de Todos los Niños y las Niñas a la Escuela que ha ingresado a 35 mil menores que no asistían a un aula; el de piso firme para que en los 28 municipios de menor índice de desarrollo humano, al concluir el 2009, nadie habite en casas con pisos de tierra o el de estufas ahorradoras de leña. El jefe del Ejecutivo indicó que también se ha fortalecido la estrategia de reconversión productiva para que se abandone el cultivo de maíz de autoconsumo y se cambie por cultivos que generen más ingresos.

Resumió que la inversión en estos municipios de menor índice de desarrollo humano está orientada a dotarlos de agua potable, drenaje, piso firme, servicios de salud de calidad y recursos millonarios para la educación, fomentar la productividad, vivienda digna, entre otras acciones.

Sabines Guerrero reconoció que cuando se conjuntan los esfuerzos con el Gobierno Federal, los municipios, los legisladores y sociedad, avanzan significativamente en los retos para transformar favorablemente la vida de la población, sobre todo porque se abandonan las banderas políticas y se privilegia la atención inmediata hacia los más pobres.

3.7.3 Elevar la calidad de vida de más familias en Chiapas, objetivo del Gobierno Federal: Sedesol

En el 2010 la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) supervisó en Chiapas la correcta operación de diversos programas sociales, entre ellos el de Oportunidades, 70 y Más, Estancias Infantiles y de infraestructura básica que se aplica a través del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP).

En gira de trabajo por el estado de Chiapas, el Subsecretario de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la Sedesol, Gustavo Merino Juárez, acompañado del Coordinador Nacional del Programa Oportunidades, Salvador Escobedo Zoletto, verificó la adecuada realización de los programas sociales en los municipios de Chamula y San Cristóbal de Las Casas.

En representación del titular de la Sedesol, Heriberto Félix Guerra, en la localidad Los Ranchos del municipio de Chamula, durante la entrega de recursos del programa 70 y Más, Merino Juárez hizo un reconocimiento a los adultos mayores por su esfuerzo y dedicación, además destacó que la responsabilidad del Gobierno Federal es dar seguimiento a la correcta aplicación de los programas sociales, para que estos funcionen adecuadamente y lleguen a los mexicanos que realmente lo necesitan, como es el caso del Programa 70 y Más, que brinda un aporte muy importante para las personas que han trabajado por años y son quienes más se merecen este apoyo.

En esta sede de pago que atiende a 99 adultos mayores indígenas, el Subsecretario de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la Sedesol enfatizó que en Chamula -considerado uno de los municipios con Menor Índice de Desarrollo Humano- la Secretaría de Desarrollo Social ha priorizado obras de impacto directo en la vida de las familias que habitan en esta región de los Altos de Chiapas, con obras de piso firme, estufas ecológicas, agua potable, la aplicación de los programas de Oportunidades, Diconsa, entre otros, con el único objetivo de elevar la calidad de vida de sus habitantes.

Como parte de las acciones que realiza la Sedesol federal en dotar a las familias de infraestructura social básica, en la localidad Nichen, Merino Juárez supervisó el proyecto de “Agua Potable”, que requirió una inversión federal de 2.7 millones de pesos, para beneficio de 614 familias; mientras que en la localidad Cruz Quemada inspeccionó la colocación de letrinas ecológicas que elevarán la calidad de vida y salubridad de 100 familias, la ejecución de estos trabajos requirió una inversión de 2 millones 562 mil 187 pesos del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP).

En el municipio de Chamula, el funcionario federal visitó el Plantel 57 del Colegio de Bachilleres de Chiapas (Cobach), en donde actualmente 129 alumnos indígenas son beneficiarios del Programa Oportunidades.

Durante su recorrido por el Cobach, Gustavo Merino Juárez dialogó con los jóvenes becarios de Oportunidades y después de mencionar que en otros tiempos era difícil que las mujeres de la región de Chamula concluyeran el bachillerato, motivó e invitó a mujeres y hombres a que continúen preparándose porque ellos, dijo, representan el futuro y el cambio de México.

Por su parte, el Coordinador Nacional del Programa Oportunidades, Salvador Escobedo Zoletto, subrayó que este plantel se encuentra dentro del libro de éxitos del Programa Oportunidades, ejemplar que también ha recibido reconocimientos del Programa Nacional de Naciones Unidas (PNUD), por presentar historias de jóvenes que gracias a las becas del programa, han logrado concluir sus estudios de nivel medio superior.

Finalmente, en el municipio de San Cristóbal de Las Casas, el Subsecretario de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la Sedesol, Gustavo Merino Juárez, supervisó la operación de la Estancia Infantil “Huellitas”, que brinda atención, cuidado y seguridad a 50 niños de la región. Respecto a este programa, indicó que para el Gobierno Federal es muy importante, pues permite a las amas de casa dejar a sus hijos en un lugar seguro, mientras realizan su trabajo cotidiano.

“Este es un programa que ha impulsado mucho el bienestar de las mujeres y que arrancó a principios de 2007 y justamente el objetivo es poder apoyar a muchas madres trabajadoras, para que cuenten con un espacio seguro y confiable en donde dejar a sus hijos”, puntualizó.

Durante la supervisión de estas obras, también estuvieron presentes la delegada de la Sedesol en Chiapas, Socorro Zavaleta Cruz, así como autoridades estatales y municipales.

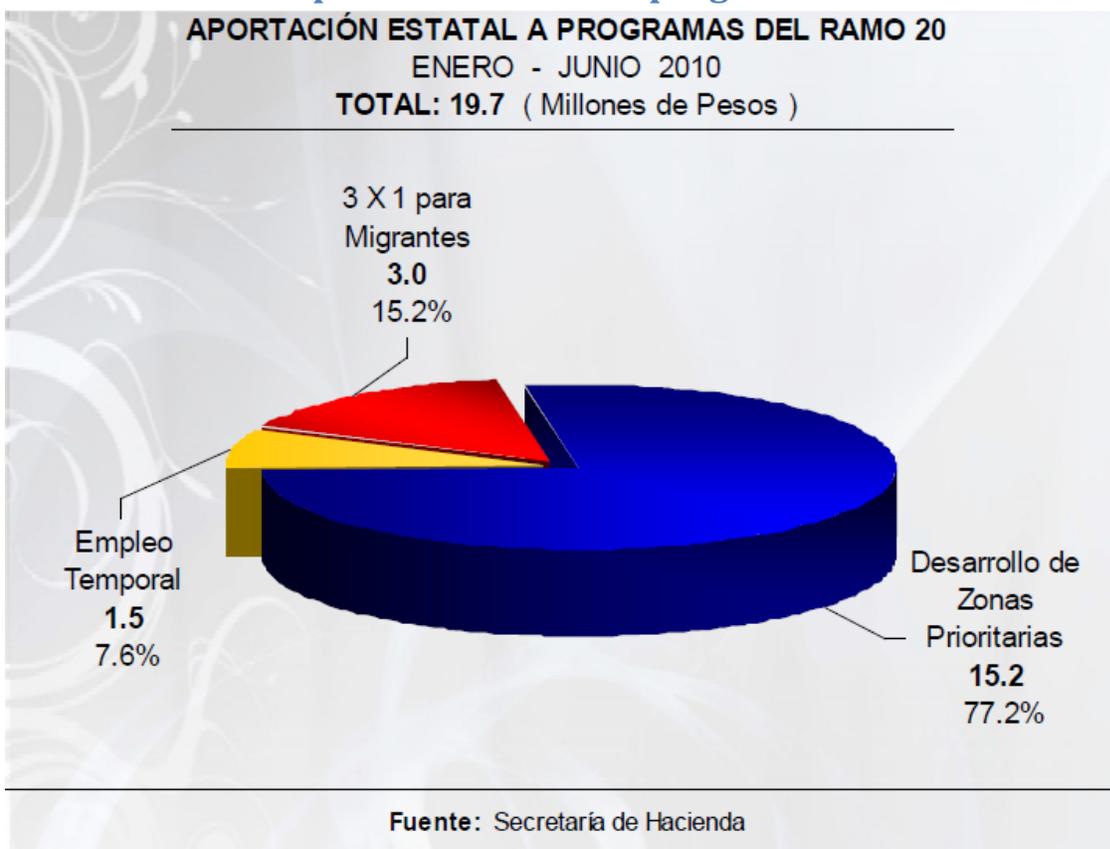
Como se puede apreciar en el estado de Chiapas, tanto las autoridades federales como las estatales y municipales, en cierta forma han logrado coordinarse para cumplir con el programa, siendo los chiapanecos de los más beneficiados. Todo ello, a pesar de pertenecer a diferentes partidos. Definitivamente la voluntad política cuenta.

3.7.4 Desarrollo social y productivo en regiones de pobreza. Gasto ejercido en 2010 en el Ramo 20

En el periodo enero – junio 2010 con la aportación estatal y los recursos del Ramo 20, en las 9 regiones del Estado se beneficiaron un total de 64,797 personas con alto grado de marginación y pobreza extrema, erogando un monto de 19.7 millones de pesos a través de los siguientes programas:

- Rescate de Espacios Públicos
- Empleo Temporal
- 3 x 1 para Migrantes
- Hábitat
- Desarrollo de Zonas Prioritarias

Gráfica 3. Aportación Estatal a programas del Ramo 20



Mediante el apoyo de convenios y acuerdos de Coordinación con el Gobierno Federal y los sectores que atienden a los habitantes de las zonas con alto grado de marginación, se implementaron programas sociales con el objetivo de dar una respuesta integral a la problemática de la población en condiciones de pobreza y marginación para que mejoren su nivel de bienestar y condiciones de vida, aplicando acciones y recursos basados en los principios de eficiencia, equidad y honestidad de tal forma que permita satisfacer las necesidades más elementales de la población.

En el periodo de enero a junio del ejercicio 2010 se beneficiaron un total de 64 mil 797 personas en las 9 regiones del Estado, con un monto devengado de 19.7 millones de pesos. Todo lo anterior bajo las líneas de acción y programas establecidos al inicio del ejercicio, que se informa de la siguiente manera:

Líneas de Acción:

- Impulsar programas educativos en zonas de alta marginación y fomentar una cultura cívica de participación social.
- Promover y fomentar el Deporte en ciudades estratégicas.
- Ampliar el Desarrollo Regional y Urbano, mediante acciones, proyectos y obras que permitan establecer mejores condiciones de vida en los sectores más vulnerables.
- Impulsar programas para propiciar el Desarrollo Social y fortalecer la capacidad humana de los grupos e individuos, que se encuentran en situación de pobreza, marginación, exclusión y desigualdad social.
- Mejorar y ampliar la Infraestructura básica y de servicios, en localidades de alta marginación para impulsar el desarrollo integral y favorecer a los más desprotegidos.

Sobre éstas se implementaron los programas siguientes:

- Rescate de Espacios Públicos
- Empleo Temporal
- 3 X 1 para Migrantes
- Hábitat
- Desarrollo de Zonas Prioritarias

Rescate de Espacios Públicos

Se han destinado una inversión de 2.0 millones de pesos para atender diversos municipios de la Entidad con el rescate de espacios públicos con deterioro, abandono e inseguridad en ciudades y localidades urbanas con una población de 50,000 habitantes en acciones como remodelación de parques, unidades deportivas y centros culturales para el uso y disfrute de la comunidad.

Empleo Temporal

Los recursos de este programa con una inversión de 1.5 millones de pesos, se canalizaron principalmente para la Limpieza y mantenimiento de áreas públicas, construcción y ampliación de centros de salud, infraestructura deportiva, educativa, casa comunitaria dando atención a diversos municipios de la Entidad.

3 X 1 para Migrantes

Mediante este programa se fortalece y fomenta el desarrollo regional y urbano, a través de la construcción de andadores peatonales y guarniciones, casa comunitaria y pavimentación de calles con concreto hidráulico. La inversión para este programa fue de 3.0 millones de pesos.

Hábitat

Se han dispuesto recursos por 3.0 millones de pesos principalmente para la realización de infraestructura social básica como agua potable, drenaje, electrificación, pavimentación y centros de desarrollo comunitario, en atención de

grupos vulnerables de diversos municipios de la Entidad con un rango de población de 15,000 habitantes.

Desarrollo de Zonas Prioritarias

Los recursos devengados en este programa fueron de 15.2 millones de pesos y se canalizaron principalmente a la construcción y ampliación de sistemas de agua potable, alcantarillado, electrificación, letrinas, relleno sanitario.

Los resultados específicos a nivel de programas, regiones y proyectos con sus respectivas metas alcanzadas, beneficiarios y cobertura poblacional, se presentan en los siguientes cuadros

Cuadro 21. Clasificación por programas del Desarrollo Social y Productivo en regiones de pobreza

RAMO 20.- DESARROLLO SOCIAL Y PRODUCTIVO EN REGIONES DE POBREZA				
CLASIFICACIÓN POR PROGRAMAS				
DEL 1 DE ENERO AL 30 DE JUNIO DEL 2010				
(Pesos)				
PROGRAMAS	PRESUPUESTO			AVANCE%
	APROBADO ANUAL	MODIFICADO (MINISTRADO)	DEVENGADO	RESPECTO AL PROGRAMADO
T O T A L	79 000 000	75 400 000	19 764 177	26.2
RESCATE DE ESPACIOS PÚBLICOS	2 000 000	2 000 000	0	0.0
EMPLEO TEMPORAL	4 000 000	400 000	1 539 684	384.9
3 X 1 PARA MIGRANTES	3 000 000	3 000 000	3 000 000	0
HÁBITAT	3 000 000	3 000 000	0	0.0
DESARROLLO DE ZONAS PRIORITARIAS	67 000 000	67 000 000	15 224 493	22.7

Fuente: Unidad Responsable; Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza (Secretaría de Hacienda)

Cuadro 22. Gasto por programas / subprogramas / proyectos para el desarrollo social y productivo en regiones de pobreza

RAMO 20.- DESARROLLO SOCIAL Y PRODUCTIVO EN REGIONES DE POBREZA GASTO POR PROGRAMAS/SUBPROGRAMAS/PROYECTOS DEL 1 DE ENERO AL 30 DE JUNIO DEL 2010 (Pesos)				
PROGRAMAS	PRESUPUESTO			AVANCE%
SUBPROGRAMAS PROYECTOS	APROBADO ANUAL	MODIFICADO (MINISTRADO)	DEVENGADO	RESPECTO AL PROGRAMADO
TOTAL	79 000 000	79 000 000	19 764 177	25.0
RESCATE DE ESPACIOS PÚBLICOS	2 000 000	2 000 000	0	0.0
Recursos Pendientes de Asignar a Proyectos Estratégicos	2 000 000	2 000 000	0	0.0
EMPLEO TEMPORAL	4 000 000	4 000 000	1 539 684	38.5
URBANIZACIÓN	348 228	348 228	348 228	100.0
Limpieza y Mantenimiento de Áreas Públicas	348 228	348 228	348 228	100.0
INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA	701 144	701 144	701 144	100.0
Reconstrucción	26 751	26 751	26 751	100.0
Construcción	674 392	674 392	674 392	100.0
INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA	411 515	411 515	411 515	100.0
Construcción	411 515	411 515	411 515	100.0
CENTROS DE SALUD	78 797	78 797	78 797	100.0
Construcción	78 797	78 797	78 797	100.0
Recursos Pendientes de Asignar a Proyectos Estratégicos	2 460 316	2 460 316	0	0
3 X 1 PARA MIGRANTES	3 000 000	3 000 000	3 000 000	100.0
URBANIZACIÓN	750 000	750 000	750 000	100.0
Guarniciones y /o Banquetas	750 000	750 000	750 000	100.0
PAVIMENTACIÓN	787 500	787 500	787 500	100.0
Concreto Hidráulico	787 500	787 500	787 500	100.0
VIVIENDA	768 750	768 750	768 750	100.0
Construcción	768 750	768 750	768 750	100.0
ASISTENCIA SOCIAL Y SERVICIOS COMUNITARIOS	693 750	693 750	693 750	100.0
Desarrollo Comunitario	693 750	693 750	693 750	100.0
HÁBITAT	3 000 000	3 000 000	0	0.0
Recursos Pendientes de Asignar a Proyectos Estratégicos	3 000 000	3 000 000	0	0
DESARROLLO DE ZONAS PRIORITARIAS	67 000 000	67 000 000	15 224 493	22.7
PROTECCIÓN Y PRESERVACIÓN ECOLÓGICA	4 089 871	4 089 871	4 089 871	100.0
Relleno Sanitario	4 089 871	4 089 871	4 089 871	100.0
AGUA POTABLE	3 663 219	3 663 219	3 663 219	100.0
Construcción	3 663 219	3 663 219	3 663 219	100.0
ALCANTARILLADO	4 975 515	4 975 515	4 975 515	100.0
Rehabilitación	549 280	549 280	549 280	100.0
Construcción	4 426 235	4 426 235	4 426 235	100.0
ELECTRIFICACIÓN	375 083	375 083	375 083	100.0
Rural	375 083	375 083	375 083	100.0
VIVIENDA	2 120 805	2 120 805	2 120 805	100.0
Ampliación de Vivienda	2 120 805	2 120 805	2 120 805	100.0
Recursos pendientes de asignar a Proyectos Estratégicos	51 775 508	51 775 508	0	0

Fuente: Unidad Responsable; Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza (Secretaría de Hacienda)

RAMO 20.- DESARROLLO SOCIAL Y PRODUCTIVO EN REGIONES DE POBREZA DEL 1 DE ENERO AL 30 DE JUNIO DEL 2010 (Pesos)							
PROGRAMAS SUBPROGRAMAS PROYECTOS	COBERTURA		POBLACIÓN BENEFICIADA		METAS		
	CANTIDAD	CONCEPTO	CANTIDAD	CONCEPTO	PROGRAMADA	ALCANZADA	CONCEPTO
EMPLEO TEMPORAL							
URBANIACIÓN							
Limpieza y Mantenimiento de Áreas Públicas	5	Poblados	2 108	Personas	6	6	Obra
INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA							
Reconstrucción	1	Poblado	300	Personas	15	15	Obra
Construcción	12	Poblados	2 083	Personas	14	14	Obra
INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA							
Construcción	2	Poblados	600	Personas	3	3	Cancha
CENTROS DE SALUD							
Construcción	1	Poblado	500	Personas	1	1	Centro de Salud
3 X 1 PARA MIGRANTES							
URBANIZACIÓN							
Guarniciones y/o Banquetas	1	Poblado	269	Personas	1,700	1 700	Metro Cuadrado
PAVIMENTACIÓN							
Concreto Hidráulico	1	Poblado	320	Personas	1,900	1 900	Metro Cuadrado
VIVIENDA							
Construcción	1	Poblado	82	Personas	82	82	Proyecto
ASISTENCIA SOCIAL Y SERVICIOS COMUNITARIOS							
Desarrollo Comunitario	1	Poblado	600	Personas	1	1	Acción
DESARROLLO DE ZONAS PRIORITARIAS							
PROTECCIÓN Y PRESERVACIÓN ECOLÓGICA							
Relleno Sanitario	1	Poblado	48 075	Personas	1	1	Obra
AGUA POTABLE							
Construcción	2	Poblados	4 232	Personas	6	6	Sistema
ALCANTARILLADO							
Rehabilitación	1	Poblado	469	Personas	1	1	Sistema
Construcción	2	Poblados	2 575	Personas	4	4	Sistema
ELECTRIFICACIÓN							
Rural	1	Poblado	1 460	Personas	133	133	Poste
VIVIENDA							
Ampliación de Vivienda	8	Poblados	1 124	Personas	50	50	Letrina

Fuente: Unidad Responsable: Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza / Secretaría de Hacienda)

3.7.5 Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, para el ejercicio fiscal 2011.

Información tomada del Diario Oficial de Chiapas Núm. 115 DOF: 31/12/2010

1. Presentación

La situación de marginación y rezago social que presenta más de la mitad de los municipios del país y la contrastante desigualdad que se observa a nivel nacional entre entidades federativas, a nivel estatal entre los diferentes municipios de cada estado, y a nivel municipal entre sus diferentes localidades, determina necesidad en el ámbito de la política pública- de contar con estrategias diferenciadas de

desarrollo local y regional, que tengan como objetivo último cerrar las brechas de desigualdad que existen en el país.

La Ley General de Desarrollo Social reconoce estas diferencias de desarrollo que persisten en el país y define las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) como las áreas o regiones rurales o urbanas que, de acuerdo con los criterios definidos por el Consejo Nacional de evaluación de la Política Social (CONEVAL), presentan Condiciones estructurales de marginación, pobreza y exclusión social, que limitan las oportunidades de sus habitantes para ampliar sus capacidades e insertarse en la dinámica del desarrollo nacional. La declaratoria de zonas de Atención Prioritaria (ZAP) fue emitida por la H. Cámara de Diputados y publicada en el Diario Oficial de la Federación del siete de diciembre de 2010.

Considerando esta problemática, el Programa para el Desarrollo de Zonas prioritarias (PDZP) constituye una herramienta fundamental de la política social con enfoque territorial, bajo la cual se articulan acciones necesarias para brindar oportunidades de desarrollo a la población que habita estos territorios. Producto de la fusión de los Programas de Desarrollo Local, Microrregiones y de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria, que funcionaron de forma independiente -pero coordinada- durante el ejercicio fiscal 2008, el PDZP facilitará la atención integral de los rezagos vinculados con la infraestructura social básica (en sus dimensiones local y regional), y la carencia de servicios básicos en las viviendas, ubicadas en los municipios de muy alta y alta marginación que conforman las ZAP, de manera particular, y otras localidades, territorios o regiones que presentan iguales condiciones de rezago.

Para realizar sus acciones, el Programa considera al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 como su eje rector, especialmente las acciones del Programa forman

Parte del Eje 3, Objetivo 1, que plantea fortalecer el desarrollo humano y el bienestar de los mexicanos a través de la igualdad de oportunidades, atendiendo de manera particular las condiciones del territorio y la infraestructura necesaria para tal fin.

Asimismo, las acciones del Programa se alinean al Objetivo 3 del Programa sectorial de Desarrollo Social 2007-2012, el que propone disminuir las disparidades regionales a través del ordenamiento territorial y la Infraestructura social comunitaria, que permita la Integración de estos territorios a los procesos de Desarrollo.

Como parte de la Estrategia Vivir Mejor, el Programa contribuye a mejorar el entorno a través del incremento del capital físico con la creación, rehabilitación y ampliación de la infraestructura social básica y el mejoramiento de las viviendas.

De manera particular, el PDZP contribuye con las acciones orientadas a los municipios que conforman el Universo de la Estrategia 100x100, que tiene como Objetivo la atención integral de los 125 municipios con mayor marginación y pobreza del país, bajo esquemas de Coordinación interinstitucional y los tres órdenes de Gobierno.

2. Objetivos

2.1. Objetivo General (Misión)

Contribuir a la reducción de las desigualdades Regionales a través del fortalecimiento del capital físico y del desarrollo de acciones que permitan la Integración de las regiones marginadas, rezagadas o en pobreza a los procesos de desarrollo.

2.2. Objetivo Específico

Crear o mejorar la infraestructura social básica y de Servicios, así como las viviendas, en las localidades Municipios de muy alta y alta marginación, rezago social o alta concentración de pobreza, para impulsar el Desarrollo integral de los territorios que conforman las Zonas de Atención Prioritaria y otros que presentan Condiciones similares de marginación y pobreza.

3. Lineamientos

3.1 Cobertura

El Programa podrá operar en las 32 entidades federativas y, de manera particular, en los territorios definidos como Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), conforme lo Siguiente:

- Los municipios de alta y muy alta marginación que forman parte de las ZAP;
- Los municipios catalogados como predominantemente Indígenas, de acuerdo con los criterios establecidos por el CONAPO, independientemente de su grado de marginación (40% o más de la población hablante de lengua indígena Mayor de cinco años);
- Las localidades identificadas como estratégicas para el desarrollo de las regiones establecidas en la declaratoria de ZAP, y sus áreas de influencia;
- Las localidades de alta y muy alta marginación, ubicadas en municipios de marginación media, baja y muy baja, siempre y cuando no se duplique con las actividades del programa Hábitat.

Para el caso de las acciones en las viviendas, que se precisan en el punto 3.5.1, el Programa podrá actuar en todos los casos en que los habitantes de dichas Viviendas presenten condiciones de pobreza, rezago social o marginación, independientemente de la cobertura territorial mencionada anteriormente, siempre y cuando las acciones propuestas no se dupliquen con las de otros Programas.

La relación de los municipios y localidades en los que opera el Programa se encuentran disponibles en la Páginas de Internet <http://www.sedesol.gob.mx> y <Http://www.micorregiones.sedesol.gob.mx>.

El Programa podrá actuar en municipios y localidades distintos a los ya señalados anteriormente en casos de Emergencia o de atención a la población de zonas afectadas por desastres naturales como huracanes, terremotos, deslaves y otros eventos similares o en casos de contingencias que pongan en riesgo a la Población. En estos casos, se deberá contar con el dictamen del Comité de Validación Central, para lo cual se presentará una justificación de las obras o acciones,

Señalando la importancia de los proyectos para aminorar los rezagos o las condiciones de emergencia o de Excepción generadas por las contingencias naturales.

3.2 Población Objetivo.

La población objetivo la constituyen los habitantes de los municipios y localidades señalados en el numeral 3.1.

3.3 Criterios y Requisitos de Elegibilidad las propuestas de inversión elegibles para desarrollarse en el marco de este Programa deberán:

- Estar ubicadas en los espacios territoriales señalados en el numeral 3.1 de estas Reglas de Operación;
- Corresponder a alguno de los tipos de apoyo señalados en el numeral 3.5.1 de estas Reglas;
- En el caso de inversiones en infraestructura, las propuestas deberán:

- Contar con estudio técnico o proyecto ejecutivo;
- Contar, en su caso, con el compromiso de todas las Instancias involucradas en la prestación del servicio Correspondiente;
- Presentar un programa de mantenimiento y conservación;

La SEDESOL podrá rechazar propuestas de inversión de una Instancia ejecutora que haya incumplido compromisos de mantenimiento, operación, o comprobación documental, de otras obras que le hayan sido autorizadas con anterioridad, independientemente de las sanciones a que hubiere lugar.

3.4 Criterios de selección

El Programa dará prioridad a las obras y acciones que:

- Contribuyan a la consecución de los objetivos Planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012;
- Incidan de manera directa en las metas. Establecidas por el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012;
- Se lleven a cabo en los municipios definidos por la Estrategia 100x100;
- Tengan un impacto regional o intermunicipal dentro su universo de acción, particularmente las Regiones establecidas en la Declaratoria de las ZAP, Bajo el enfoque territorial;
- Incluyan participación financiera de estados y Municipios.

3.5 Tipos y montos de apoyos

3.5.1 Tipo de Apoyo

El Programa apoyará obras y acciones en los siguientes Principales rubros:

A) Infraestructura Social y de Servicios

Elaboración de estudios o proyectos ejecutivos y Construcción, ampliación, mejoramiento, equipamiento o rehabilitación de:

- Sistemas para la provisión de agua potable;
 - Obras de saneamiento, incluyendo alcantarillado, drenaje, colectores y plantas de tratamiento de aguas residuales, entre otras;
 - Rellenos sanitarios o similares;
- Redes o sistemas de energía eléctrica, incluyendo El acercamiento de este servicio a los domicilios de los beneficiarios;
 - Infraestructura educativa (rehabilitación, equipamiento y construcción de aulas, escuelas, entre Otros);
 - Centros de salud o similares (rehabilitación, equipamiento y construcción de centros de salud, entre otros);
 - Infraestructura productiva comunitaria (invernaderos, silos, infraestructura pecuaria, entre Otros);
 - Sistemas de comunicación (telefonía y conectividad digital, entre otros);
 - Centros comunitarios digitales y otros espacios para el desarrollo comunitario.

B) Mejoramiento de la Vivienda

Primordialmente se apoyarán acciones para la Construcción o instalación de:

- Pisos firmes (eliminación de pisos de tierra);
- Servicio sanitario (baños, letrinas, fosas Sépticas, pozos de absorción o similares);
- Fogones altos, estufas rústicas o similares;
- Muros reforzados y techos.

En situación de emergencia originada por un fenómeno Natural o en casos de contingencias que pongan en riesgo a la población, previo a la emisión y publicación de la Declaratoria de Emergencia y/o del boletín de prensa del Sistema Nacional de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación o similar, el Programa podrá realizar acciones durante y después de la contingencia, de Acuerdo con lo que disponga el Comité de Validación

Central, el que tendrá en cuenta la magnitud de los daños y la inmediatez requerida para atender a la Población afectada.

Con el fin de evitar duplicidades, se llevarán a cabo Acciones de coordinación con las instancias federales y locales competentes, así como con el Fondo de desastres Naturales. El Programa podrá operar en los territorios afectados por desastres naturales con recursos federales no comprometidos, que son subsidios disponibles al momento de las contingencias y/o aquellas ampliaciones de recursos del Programa destinados a atender dichas situaciones.

En los casos de emergencia, sólo se ejercerán subsidios en los territorios objetivo del Programa, salvo cuando el Comité de Validación Central determine la Intervención en municipios y localidades diferentes a aquéllos. Se podrán realizar acciones de infraestructura social de emergencia, tales como el acondicionamiento o construcción de albergues temporales, comedores y baños Comunitarios, entre otras. Además se podrán realizar acciones que tengan la finalidad de garantizar y restablecer el abasto entre la población afectada.

3.5.2 Apoyos complementarios entre otras actividades, se podrán apoyar:

- Actividades de apoyo para la organización comunitaria y la planeación participativa;
- Promoción social y acciones para la coordinación entre los órdenes de gobierno, con instituciones de Educación superior y de investigación, así como con Organizaciones de la sociedad civil, que contribuyan a los objetivos del Programa;
- Proyectos de servicio social comunitario promovidos por instituciones de educación superior y Media superior;

- Estudios e investigaciones para el desarrollo Municipal y regional que contribuyan de manera directa a orientar o potenciar las inversiones del Programa para incrementar el impacto social de las mismas;
- Acciones de difusión y promoción del Programa entre la población objetivo, así como de capacitación y asesoría a autoridades locales, que permitan un mejor Direccionamiento de las inversiones.

3.5.3 Importe (Montos máximos de Apoyo). El monto federal máximo de apoyo será de hasta \$5,000,000.00 (cinco millones de pesos 00/100 M.N.) para las obras relacionadas con plantas de tratamiento de aguas residuales y electrificación; el resto de los proyectos, obras o acciones tendrá un monto máximo de apoyo federal de \$3,000,000.00 (tres millones de pesos 00/100 M.N.).

Podrán autorizarse montos superiores si la magnitud o el impacto social del proyecto, obra o acción lo justifica, previo dictamen del Comité de Validación Central, para lo cual se deberá presentar una justificación, en la que se describa la importancia e impacto social esperado del proyecto; en este proceso se considerarán los elementos señalados en el numeral 3.4 de estas reglas.

3.5.4 Temporalidad

Conforme a los objetivos señalados en estas Reglas, la SEDESOL, con base en los avances que se registren en los territorios apoyados, determinará la terminación del otorgamiento de los subsidios; para ello, se tomará en cuenta si dichos espacios territoriales cuentan con la infraestructura social y de servicios suficiente para poder cerrar las brechas de desigualdad a nivel estatal o nacional, así como la suficiencia presupuestaria con que se cuente.

3.6 Derechos y obligaciones de los beneficiarios

3.6.1 Derechos la población beneficiaria tiene derecho a recibir un trato digno, respetuoso, equitativo y sin discriminación alguna.

3.6.2 Obligaciones

Los beneficiarios manifestarán, si les fuera requerido y sin faltar a la verdad, datos personales relativos a Nombre, edad, sexo, domicilio, situación Socio-económica, fecha de nacimiento, CURP, grado máximo de estudios, número de dependientes económicos; así como la información relativa al ejercicio de los recursos otorgados (tal como el destino final de los recursos).

3.7 Instancias participantes

3.7.1 Instancias Ejecutoras

Las instancias ejecutoras del Programa podrán ser las delegaciones de la SEDESOL, otras dependencias o Entidades federales, los municipios o demarcaciones territoriales, los gobiernos de las entidades Federativas, organizaciones de la sociedad civil (de Acuerdo con la legislación y disposiciones vigentes), Instituciones académicas o de investigación, así como los propios beneficiarios de los proyectos, dependiendo del tipo de acción a realizar.

En su caso, se suscribirán los acuerdos, anexos o convenios de ejecución, coordinación o concertación correspondientes, donde deberá incluirse la conformidad de las partes para acatar la normatividad de este Programa y asegurar el establecimiento de mecanismos de Información sobre los recursos y las erogaciones realizadas, que permitan el puntual seguimiento de los proyectos, obras y acciones.

Las personas morales sin fines de lucro consideradas organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones constituidas por los propios beneficiarios de los

Programas, que reciban recursos públicos federales deberán destinar los mismos (incluyendo los rendimientos financieros que por cualquier concepto generen dichos Recursos), exclusivamente a los fines de este Programa.

3.7.2 Instancia Normativa

La SEDESOL, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, es la instancia facultada para Interpretar las presentes Reglas de Operación y para Resolver los casos no previstos en las mismas.

3.7.3 Coordinación Institucional

La SEDESOL establecerá los mecanismos de coordinación necesaria para garantizar que sus programas y acciones no se contrapongan, afecten o presenten duplicidades con otros programas o acciones del gobierno federal; la Coordinación institucional y vinculación de acciones busca potenciar el impacto de los recursos, fortalecer la cobertura de las acciones, detonar la Complementariedad y reducir gastos administrativos. Con este mismo propósito, la SEDESOL podrá establecer acciones de coordinación con los gobiernos de las Entidades federativas y de los municipios, las cuales tendrán que darse en el marco de las disposiciones de las presentes Reglas de Operación y de la normatividad aplicable.

4. Mecánica de Operación

4.1. Ejercicio y Aprovechamiento de los Recursos para lograr un mejor nivel de ejercicio y aprovechamiento de los recursos, la UARP, en Coordinación con las Delegaciones SEDESOL, realizará la calendarización de los recursos de manera que el gasto se ejerza con oportunidad; adicionalmente, las Delegaciones SEDESOL establecerán las acciones de coordinación necesarias con las autoridades estatales y municipales, a efecto de que las aportaciones, que en su

Caso hubieren sido acordadas con dichos órdenes de Gobierno, sean aplicadas con oportunidad.

Adicionalmente, a partir del 30 de junio la SEDESOL podrá realizar una evaluación del avance de las acciones y ejercicio de los recursos en cada entidad federativa. Los recursos que no hubieren sido ejercidos o comprometidos o cuyas acciones no tuvieran avance de acuerdo a lo programado, serán reasignados por la UARP. Para lograr un mejor nivel de ejercicio y aprovechamiento de los recursos, a partir del 30 de Junio la SEDESOL podrá realizar una evaluación del avance de las acciones y ejercicio de los recursos en cada entidad federativa. Los recursos que no hubieren sido ejercidos o comprometidos, o cuyas acciones no tuvieran avance satisfactorio, serán reasignados.

4.2. Proceso de operación

Los interesados deberán presentar las solicitudes de apoyo y propuestas de inversión a la Delegación, instancia que de acuerdo con el análisis Técnico-normativo de cada uno de los proyectos y conforme a la disponibilidad presupuestaria del programa, validará e informará por escrito al solicitante, sobre la viabilidad de los mismos en un plazo máximo de 30 días hábiles contados a partir de la recepción de la propuesta en la Delegación; si al término de este plazo no hubiere sido emitida resolución, se entenderá que la solicitud o proyecto no fue aprobado.

En el caso de que a las solicitudes les faltare algún dato o hubiera error o duda, la Delegación tendrá un plazo de 10 días hábiles, contados a partir de recibida la solicitud, para informar al solicitante, quien a su vez contará con el mismo plazo para solventar los pendientes a partir de la notificación.

Las instancias ejecutoras gubernamentales deben realizar las actividades relacionadas con la operación, administración y ejecución de los recursos, de acuerdo a lo establecido por la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano en el sitio electrónico:

http://normatecainterna.sedesol.gob.mx/disposiciones/139._Lineamientos_Programas_Desarrollo_Social_y_Humano.pdf

La SEDESOL, a través de las Delegaciones SEDESOL, brindará asesoría a los municipios para la integración de los expedientes técnicos que, en su caso, requiera el programa, la asesoría se brindará especialmente a aquellos municipios que se encuentran en condiciones de muy alta y alta marginación.

En el caso de que los beneficiarios u organizaciones de la sociedad civil se constituyan en ejecutores de los Proyectos, las propuestas de inversión para todos los tipos de proyectos se presentarán en escrito libre señalando el nombre del ejecutor, su RFC, teléfono, domicilio para recibir notificaciones, así como el Nombre y la firma del representante legal y se acompañarán de la siguiente información:

- Nombre y descripción del proyecto, obra o acción en forma detallada, el objetivo que persigue su realización, la problemática a resolver y plan de trabajo.
- Ubicación del proyecto, incluyendo entidad Federativa, municipio y localidad.
- Costo total del proyecto, incluyendo la mezcla financiera a aplicar y la fuente de financiamiento (federal, estatal, municipal o de participantes).
- Número de personas a beneficiar, desagregando por Género y grupos de edad, en su caso.
- Metas a alcanzar en el periodo de ejecución, sin rebasar el 31 de diciembre del ejercicio fiscal que corresponda.

Las organizaciones de la sociedad civil deberán presentar en copia y en original para su cotejo: acta constitutiva, CLUNI, cédula de identificación fiscal, identificación oficial del representante legal, comprobante de domicilio, formulario de registro ante SHCP, estado de cuenta y contrato de apertura bancario, Carta de cumplimiento de obligaciones fiscales en escrito libre, currículum, carta manifestando que no presenta irregularidades con la SEDESOL u otra instancia Federal. Antes de la ejecución de los proyectos, obras o acciones, los beneficiarios y organizaciones de la sociedad civil, deberán suscribir el convenio de concertación correspondiente. El modelo de convenio de Concertación se incorpora como anexo 2 a estas Reglas de Operación (Formato PDZP-A).

Los ejecutores, incluyendo los beneficiarios y organizaciones de la sociedad civil que ejerzan recursos públicos, deberán:

- A) Conservar bajo su custodia la documentación comprobatoria y justificativa de los recursos, la cual deberá estar resguardada, ordenada y disponible para su Revisión o fiscalización correspondiente, al menos durante cinco años.
- B) Presentarla en original y copia, para compulsar y revisión, ante la SEDESOL a la conclusión del proyecto, o a más tardar en los primeros cinco días hábiles del Año siguiente al del ejercicio o cuando les sea requerida.

4.3 Gastos de Operación

Para el desarrollo de las diversas acciones asociadas con la planeación, operación, supervisión, seguimiento y evaluación externa del Programa, la SEDESOL podrá destinar recursos de hasta el 7.69% del presupuesto Total asignado al Programa.

Las Delegaciones Federales de la Secretaría de Desarrollo Social, con base en la emisión de las declaratorias de Emergencia o bien Declaratorias de desastre

publicadas por la Secretaría de Gobernación, podrán destinar recursos para la atención y apoyo de las tareas derivadas de la causa de fuerza mayor establecidas en dichas Declaratorias, ya sea en lo local o bien apoyo institucional en otra Entidad Federativa.

4.4 Registro de operaciones

4.4.1 Avances físico-financieros

Las instancias ejecutoras deberán reportar trimestralmente a la Delegación SEDESOL, durante los primeros 5 días hábiles del mes inmediato al trimestre que se reporta los avances físico-financieros de los proyectos autorizados.

En el caso de que los beneficiarios, organizaciones de la sociedad civil u otras instancias diferentes a las gubernamentales se constituyan en ejecutores de los Proyectos, el reporte de avance físico-financiero se presentará a la SEDESOL en original y tres copias en el Formato PDZP-B (Anexo 3) que se adjunta a las presentes reglas, en el mismo plazo establecido en el párrafo anterior. En caso de que la documentación no se encuentre completa o de la forma como fue solicitada, se informará de ello a los ejecutores, en los siguientes diez días hábiles a partir de la recepción, quienes contarán con un plazo de 5 días hábiles, a partir de la Recepción del aviso, para solventar los faltantes.

4.4.2 Recursos no devengados

Los ejecutores deberán reintegrar a la Tesorería de la Federación (TESOFE) los recursos que no se hubiesen destinado a los fines autorizados y aquellos que por cualquier motivo no estuviesen devengados al 31 de Diciembre, más los rendimientos obtenidos, dentro de los 15 días naturales siguientes al fin del ejercicio fiscal. Dentro del mismo plazo, deberán remitir copia del reintegro a la Delegación para su registro correspondiente.

4.4.3 Cierre de ejercicio

La Delegación, con apoyo de las dependencias y entidades ejecutoras, integrará el Cierre de Ejercicio y lo remitirá a la Dirección General de Seguimiento (DGS) en impreso y medios magnéticos. La DGS verificará la congruencia de la información con la Cuenta Pública. En el caso de que los beneficiarios u organizaciones de la sociedad civil se constituyan en ejecutores de los proyectos, obras o acciones, deberán presentar a la SEDESOL el informe final de actividades en impresión y medios magnéticos, en los mismos términos señalados en el numeral 4.4.1. La comprobación de recursos deberá efectuarse conforme a la normatividad Federal vigente.

4.4.4 Acta de Entrega-Recepción

Para cada una de las obras, proyectos o acciones terminadas por los ejecutores (con excepción de las acciones de mejoramiento de vivienda señaladas en el Numeral 3.5.1, para lo que se estará a lo previsto en el numeral 8.3 Padrones de Beneficiarios) se deberá formular la correspondiente acta de entrega-recepción, a la que deberá incluirse un programa de conservación y mantenimiento de la obra o proyecto, cuando se trate de infraestructura. En el acta de entrega-recepción deberá participar el ejecutor de la obra y la comunidad beneficiada.

El acta deberá entregarse a la Delegación SEDESOL a más tardar a los 5 días hábiles de haberse efectuado; el acta deberá contener el compromiso de la comunidad, de los beneficiarios o de la instancia de gobierno que recibe la obra concluida sobre su mantenimiento, conservación, vigilancia y operación (formato PDZP-C, Anexo 4).

4.4.5 Causas de suspensión

Cuando la SFP, la SEDESOL, o algún órgano de fiscalización de los tres órdenes instancias de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, Detecten faltas de comprobación, desviaciones, incumplimiento a los convenios o

acuerdos, o incumplimiento en la entrega oportuna de información Relativa a avances y metas alcanzadas, la SEDESOL, previamente enterada por la Delegación Estatal, el gobierno de la Entidad Federativa o del Municipio, podrá suspender los apoyos e inclusive solicitar su reintegro, así como los rendimientos financieros que en su caso se hubieren generado, de acuerdo con el origen de los recursos aportados, sin perjuicio de lo establecido en las disposiciones aplicables.

4.5.6 Comité de Validación Central

La SEDESOL constituirá un Comité de Validación Central que será presidido por quien designe el C. Subsecretario de Desarrollo Social y Humano y contará con la participación de representantes de las Unidades Administrativas adscritas a la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, en calidad de vocales.

Este Comité contará con un Reglamento Interior y además, a consideración de su Presidente, se designará un secretario Técnico y podrán participar invitados cuya experiencia pueda aportar mejoras a este proceso.

El Comité será responsable de conocer las propuestas que se le presenten, valorar su viabilidad y congruencia, tomando en consideración la importancia del Proyecto, la cancelación de la Necesidad, el beneficio a la comunidad y la contribución a las metas del Sector; asimismo, el Comité podrá emitir las recomendaciones que estime procedentes a la UARP; asimismo, dicho Comité tendrá la facultad de aprobar las inversiones centrales que en su caso se presenten, aquellos proyectos con cobertura territorial distinta a la señalada en el numeral 3.1, y los casos considerados de emergencia, contingencia o excepción, previa justificación sobre el impacto social del proyecto.

El Comité sesionará por lo menos una vez al año o más, de ser necesario, con la finalidad de dictaminar y, en su caso, aprobar los proyectos, obras o acciones que se presenten.

5. Evaluación

Conforme a lo establecido en el artículo 78 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, las Dependencias o entidades a través de su respectiva dependencia coordinadora de sector deberán realizar una Evaluación de resultados, de carácter externo, de los programas sujetos a Reglas de Operación.

Las evaluaciones externas que se realicen al Programa serán coordinadas por la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales (DGEMPS) conforme a lo señalado en los "Lineamientos generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal" y deberán realizarse de acuerdo con lo establecido en el Programa Anual de Evaluación que emitan el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública. Los Lineamientos generales para la evaluación y el Programa anual de evaluación pueden consultarse en la página electrónica www.coneval.gob.mx. Adicionalmente, la SEDESOL podrá realizar evaluaciones complementarias a las establecidas en el Programa Anual de evaluación referido en el párrafo anterior, siempre y cuando el programa tenga disponibilidad presupuestal y la DGEMPS, en coordinación con las instancias Competentes, las determinen pertinentes y viables Técnica y económicamente.

La DGEMPS presentará los resultados de las evaluaciones externas de acuerdo con los plazos y términos previstos en la normatividad vigente y los difundirá a través de la página de Internet de la SEDESOL.

6. Indicadores

Los indicadores de Propósito y Componente de este Programa están contenidos en el Anexo 6 de las presentes Reglas. La información correspondiente a estos Indicadores será reportada por la Unidad Responsable del programa a la Dirección General de Seguimiento para la integración de los Informes correspondientes.

7. Seguimiento, control y auditoría

7.1 Seguimiento

Con el propósito de mejorar la operación del programa, la DGS llevará a cabo el seguimiento al ejercicio de recursos asignados al Programa y, en coordinación con la UARP, a las acciones ejecutadas, resultados, indicadores y metas alcanzadas. Asimismo, la DGS coordinará las acciones de seguimiento físico para verificar obras, proyectos y acciones en coordinación con la UARP y las Delegaciones de la SEDESOL en las entidades federativas.

7.2 Control y Auditoría

Los ejecutores serán responsables de la supervisión directa de las obras o acciones, así como de verificar que en su ejecución se cumpla con la normatividad Aplicable. Considerando que los recursos federales de este Programa, ejecutados por las entidades federativas o por los municipios no pierden su carácter federal al ser entregados a los mismos, su ejercicio está sujeto a las disposiciones federales aplicables y podrán ser auditados por las siguientes instancias, conforme a la Legislación vigente y en el ámbito de sus respectivas competencias: por el Órgano Interno de Control en la SEDESOL; por la SFP, en coordinación con los órganos

de Control de los gobiernos locales; así como por la auditoría Superior de la Federación.

El ejecutor dará todas las facilidades a dichas instancias para realizar, en el momento en que lo juzguen pertinentes, las auditorías que consideren Necesarias; asimismo, efectuará el seguimiento y la solventación de las observaciones planteadas por los órganos de control. La inobservancia de esta disposición, independientemente de las sanciones a que hubiere lugar, limitará la suministración de los recursos federales en el siguiente ejercicio presupuestal.

8. Transparencia

8.1 Difusión

Estas Reglas de Operación, además de su publicación en El Diario Oficial de la Federación, estarán disponibles para la población en las Delegaciones, así como en la página electrónica de la SEDESOL: www.sedesol.gob.mx

Las Delegaciones, en coordinación con la UARP, serán las encargadas de realizar la promoción y difusión del programa, con la participación de las instancias Ejecutoras.

Las características de la población, tipos de apoyo, procedimientos y trámites para obtener los beneficios que brinda el Programa, expresados en las presentes Reglas (así como de todos los programas que están a cargo de la SEDESOL, sus órganos administrativos desconcentrados y entidades del sector), se encontrarán disponibles para su consulta en la dirección electrónica [Http://www.sedesol2009.sedesol.gob.mx/index/index.php?Sec=802198](http://www.sedesol2009.sedesol.gob.mx/index/index.php?Sec=802198).

Conforme a la Ley General de Desarrollo Social, así como al Decreto de presupuesto de Egresos de la Federación del presente ejercicio fiscal, la publicidad y la Información relativa a este Programa deberá identificarse con el Escudo Nacional en los términos que establece la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales e incluir la siguiente leyenda "Este Programa Es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo Social".

8.2 Contraloría Social

Se propiciará la participación de los beneficiarios del programa a través de la integración y operación de contralorías sociales, para el seguimiento, supervisión y vigilancia del cumplimiento de las metas y acciones comprometidas en el Programa, así como de la correcta aplicación de los recursos públicos asignados al mismo. La UARP deberá ajustarse a los Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los Programas Federales de Desarrollo social, emitidos por la Secretaría de la Función Pública y publicados en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril del 2008, para que promueva y realice las acciones necesarias para la integración y operación de la contraloría social, bajo el esquema que se indica en el Formato PDZP-CS (Anexo 5).

8.3 Padrones de Beneficiarios

La construcción del padrón de beneficiarios deberá ajustarse a lo establecido por la Subsecretaría de prospectiva, Planeación y Evaluación, por conducto de la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios, lo que podrá consultarse en la página Electrónica

[Http://normatecainterna.sedesol.gob.mx/disposiciones/84._Lineamientos_Padron_de_Beneficiarios_Desarrollo_Social.pdf](http://normatecainterna.sedesol.gob.mx/disposiciones/84._Lineamientos_Padron_de_Beneficiarios_Desarrollo_Social.pdf)8.4

8.4 Acciones de Blindaje Electoral

En la operación y ejecución de los recursos federales de este programa se deberán observar y atender las medidas que emita la Unidad del Abogado General y Comisionado para la Transparencia de SEDESOL, para coadyuvar a que el programa no sea utilizado con fines políticos electorales en el desarrollo de procesos electorales federales, estatales y municipales.

9. Perspectiva de Género

El Programa impulsará la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través de la incorporación gradual de la Perspectiva de Género en las diversas fases de su operación, específicamente en materia de desagregación de información e indicadores y evaluación externa.

10. Quejas y denuncias

Los beneficiarios pueden presentar quejas y denuncias ante las instancias correspondientes sobre cualquier hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir daños al ejercicio de sus derechos establecidos en las presentes Reglas o contravengan sus disposiciones y de la demás normatividad aplicable.

3.8 Panorama nacional de los programas sociales

Presentada en el arranque de la administración de Felipe Calderón como la apuesta sexenal de focalización del combate a la pobreza, la Estrategia Integral para el Desarrollo Social y Económico de los Municipios con Menor Índice de Desarrollo Humano (100x100) ha quedado relegada en la operación del gobierno federal, con recursos disminuidos y un importante rezago en el cumplimiento de metas.

"Con este programa de desarrollo integral de los municipios más marginados de México, lo que buscamos es cerrar las desigualdades", indicó Calderón el 6 de diciembre de 2006, en Tlacoachistlahuaca, Guerrero, durante su primera gira como Presidente. "Yo voy a estar al pendiente de las obras, porque sé que me van a observar, me van a medir por eso y me van a pedir cuentas", agregó.

La estrategia, explicó, consistiría en la articulación de las acciones de diversas dependencias para atender los rezagos en los municipios más marginados del país. La idea se afinaría después y se presentaría como un programa de 100 acciones para los 100 municipios con menores índices de desarrollo. La lista de municipios beneficiarios se incrementó posteriormente a 125.

Cuatro años y medio después desapareció prácticamente del discurso oficial.

La estrategia, coordinada por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y que sustituyó en la práctica al concepto de microrregiones impulsado durante la administración de Vicente Fox, incrementó su presupuesto de 5 mil 722 a 7 mil 365 millones de pesos entre 2007 y 2009. Sin embargo, los recursos disminuyeron a 5 mil 622 millones de pesos en 2010.

El Reporte Preliminar del Resumen Federal de la Estrategia un documento interno que circula entre las 12 dependencias federales que intervienen en el programa, advierte que con la caída presupuestal se ha producido un retraso en las obras previstas.

En Oaxaca, que concentra 58 de los municipios beneficiarios, no se han empezado a aplicar hasta mayo de este año los 400 millones de pesos comprometidos por la Sedesol.

El documento indica que la meta de reducir en un 40 por ciento la mortalidad infantil en los municipios beneficiarios de la estrategias registra un rezago de casi el 90 por ciento.

En tanto, la dotación de energía eléctrica a todas las localidades de los municipios tiene un avance de 40 por ciento.

Respecto a la generación de ingresos, el presupuesto del programa Opciones Productivas de la Sedesol ha ido a la baja. En 2007, cuando arrancó la Estrategia 100x100, ejerció 886 millones de pesos. En 2008 su presupuesto subió a mil 152 millones de pesos pero bajó a 934 millones en 2009 y a 488 millones en 2010. Para 2011 dispone de 483 millones de pesos.

"La Estrategia 100 x 100 fue la respuesta de Felipe Calderón a la pobreza que conoció en su campaña. En dos años, las dependencias coordinadas por Sedesol estructuraron la idea del Presidente y ahora que está siendo relegada por los nuevos programas del Secretario (Heriberto Félix Guerra) ¿Dónde quedarán los acuerdos, los subcomités? La dependencia dirá que 'sigue operando' el programa, pero es como esperar a que se muera", comentó un director general que participa en las mesas centrales de la estrategia.

En la revisión de la Cuenta Pública de 2008, la Auditoría Superior de la Federación advirtió sobre el costo social de la falta de coordinación entre dependencias y niveles de gobierno responsables de la estrategia, así como sobre el incumplimiento de las disposiciones normativas de sus Lineamientos Generales.

"Dado que no se han celebrado convenios o acuerdos entre las dependencias federales, estatales y municipales que contribuyan al cumplimiento de metas y objetivos para lograr el bienestar y desarrollo de la población de los municipios, no se cuenta con procesos eficientes de programación, seguimiento y evaluación de los resultados de las acciones, programas y proyectos que se instrumentan entre las diferentes instancias de gobierno, en el que se determinen y analicen estrategias y líneas de acción encaminadas a garantizar una mejora en las condiciones de vida de los beneficiarios en la población de los municipios", indicó.

Tomando como ejemplo al municipio indígena de Tlacoachistlahuaca, Guerrero, elegido por el entonces flamante Presidente Felipe Calderón para lanzar su proyecto emblemático contra la marginación, registra graves rezagos, a cuatro años y medio de que se puso en marcha el plan.

Según los datos del Censo de Población y Vivienda 2010, el 61 por ciento de las viviendas del municipio carece de drenaje y el 25 de agua potable, El 31 por ciento aún tiene piso de tierra y el 17 no cuenta con energía eléctrica.

El municipio cuenta con 16 médicos y 13 unidades médicas para atender a una población de poco más de 21 mil habitantes. Actualmente, sólo 63 por ciento de la población está cubierto por algunos de los esquemas públicos de seguridad social. En tanto, la tasa mortalidad infantil se ubica en 48 decesos por cada mil nacidos vivos, cuando la media de Guerrero es de 29.7. El municipio registra además una tasa de analfabetismo de 48 por ciento en su población de 15 años o más.

La página de internet de la Estrategia 100x100, cuya información más reciente data de marzo de 2007, consigna que las dependencias federales, estatales y

municipales involucradas reportaron una inversión arriba de un millón de pesos en Tlacoachistlahuaca en el primer trimestre de ese año.

"La Estrategia 100x100 busca transformar, de manera integral, las condiciones de rezago de los municipios con menor Índice de Desarrollo Humano (IDH) del país, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través del mejoramiento de las condiciones de vida y del incremento de las posibilidades para una mayor productividad y empleo", indica. En la evaluación del IDH a nivel municipal realizada por el PNUD en 2005, Tlacoachistlahuaca se ubico en el lugar 16 entre los más rezagados del país. Por otra parte, Alcaldes de municipios que forman parte de programa 100 x 100 reprocharon el olvido al que éste ha sido relegado.

En el arranque de su administración, el Presidente Felipe Calderón se comprometió a atender las zonas más marginadas de México, para lo cual puso en marcha la Estrategia Integral para el Desarrollo Social y Económico de los Municipios con Menor Índice de Desarrollo Humano.

Osvaldo Salmerón, alcalde de Tlacoachistlahuaca, Guerrero, donde fue puesta en marcha la estrategia, el 6 de diciembre de 2006, relató que el ayuntamiento pagó un estudio de 500 mil pesos para la obra de drenaje y luz, pero cuando lo presentó, le dijeron que ya no había presupuesto.

El municipio, reconoció Salmerón, ha tenido mejorías, pero no todas las que se comprometieron a apoyar los tres niveles de gobierno. Agregó que en

Tlacoachistlahuaca esperan una visita del Presidente para que evalúe qué tanto falta por cumplir.

Pedro Ramírez, Alcalde de Soteapan, Veracruz, señaló que incluso la gente se burla del lema "vivir mejor", porque ahora "vivimos peores". "Este año no hemos visto nada (de recursos), queremos decirle al Gobierno federal que está cambiando mucho la estrategia, mucho papel, todo, anunció mucha vivienda y apenas están dando vuelta, nos están dando 28 acciones de casa para 32 mil habitantes.

"La verdad Sedesol se olvidó de 100 x 100, el Gobierno del estado también, no tienen intención de resolver peticiones", acusó. Otro aspecto que retrasa la inversión, aseguró Ramírez, es la falta de coordinación entre los tres niveles de gobierno.

"La razón no la entendemos, yo he estado en Jalapa gestionando la vivienda.

"Me dicen que no cumplo requisitos, pero ¿qué otro requisito que estar en la alta marginación? "Se supone que esta estrategia es para mejorar nuestra vida, pero hay mucha traba, hay mucho programa que no se han dado a conocer, que nomás se mira en la tele pero acá en el pueblo nada".

Al municipio le fue aprobada la ampliación de un centro de salud, y aún no inicia la obra. "Ya se va el Gobierno federal y seguimos con la misma pobreza, con vías de comunicación de terracería, con analfabetismo alto, con falta de aulas escolares", lamentó el Alcalde.

CAPITULO IV

LA POLÍTICA SOCIAL COMO MECANISMO DE COORDINACIÓN EN EL GOBIERNO.

4.1 Fortalecimiento de los gobiernos locales en México.

Aunque ya ha transcurrido una generación de que inició la transición política en México, seguimos aprendiendo el ejercicio de la democracia, transitando por los procesos electorales y experimentando la alternancia de los gobiernos. En el variado mosaico de experiencias y circunstancias de los gobiernos locales, hemos podido observar valiosos enfoques de políticas públicas ¹⁴⁷ y también ausencia e insuficiencia de las mismas.

Durante estos años hemos sido sujetos del crecimiento demográfico y de la expansión de ciudades en prácticamente todo el país. En este tiempo hemos sido testigos de la fragilidad estructural de los gobiernos municipales, que pese a las prerrogativas que les confiere el artículo 115 de la Constitución, siguen siendo entidades cuyo marco institucional les condiciona de carecer de visión para más allá del periodo de sus respectivas administraciones gubernamentales.

¹⁴⁷ Según se documentan las experiencias municipales en torno al Premio Gobierno y Gestión Local que coordina el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), así como los casos de estudio sistematizados por la Red de Investigadores de Gobiernos Locales en México (IGLOM).

Durante los últimos treinta años también se han evidenciado las limitaciones de los gobiernos locales frente a sus diversas competencias.¹⁴⁸ Así, observamos que en el ámbito local, el desempeño de los gobiernos locales se enfrenta a una serie de limitaciones estructurales inercias del quehacer municipal, visión de corto plazo, falta de planeación y programación, fuertes limitaciones financieras, debilidad o inexistencia de áreas clave, insuficiente valoración de la calidad y eficiencia del servicio público, falta de cultura institucional, falta de institucionalización de procesos y procedimientos, elevada rotación de personal con el cambio de administraciones gubernamentales, débil cultura social e institucional de la rendición de cuentas. Entre otros aspectos, la reforma del Estado tendría que buscar mecanismos para solucionar la fragilidad institucional en los gobiernos locales.

Por una parte está la debilidad estructural de los gobiernos municipales, expresada en la mayoría de los casos de las limitaciones de sus estructuras administrativas para hacer frente a la diversidad de competencias. Además de las limitaciones propias de la escasez de recursos económicos para el sostenimiento del aparato de gobierno y del perfil con bajo nivel de profesionalización de su personal, la carencia de un servicio civil de carrera y la duración de las administraciones municipales con periodos de apenas 3 años constituyen una limitante para el desempeño de las funciones encomendadas al gobierno municipal.

Junto a la continuidad de los aspectos organizativos de los ayuntamientos para la prestación de los servicios públicos municipales está en juego la posibilidad de apostar por una estrategia de desarrollo de mediano alcance, por lo que tres

¹⁴⁸ Un diagnóstico de la capacidad institucional municipal realizado por el Centro de Estudios Municipales (Cedemun) y el INEGI en 1995 señaló que 68% de los municipios encuestados observa carencias totales o parciales de equipo de oficina: el 66% y 76% no contaba con áreas de planeación y de finanzas respectivamente, y 57% no contaba con áreas de promoción de la participación social.

años son insuficientes para madurar y concretar acciones de gobierno que incidan significativamente en el desarrollo local. El marco legal y el diseño institucional, en lo que se refiere a los periodos de las administraciones municipales y las estructuras de gobierno, son dos factores que podrían ayudar a mejorar el desempeño de los gobiernos locales.

Aparte de las limitaciones del marco institucional para los gobiernos locales en México, otro aspecto de fragilidad que explica parte del pobre desempeño de los gobiernos locales está vinculado con la lógica del interés político, que se refuerza y se ha hecho más evidente con la competencia electoral y la alternancia en el gobierno.

4.2 Mecanismos de coordinación intergubernamental y la perspectiva regional

La coordinación intergubernamental constituye un ámbito de acción pública que habrá de contribuir en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales.

El tema de la coordinación intergubernamental no ha sido abordado cabalmente y éste constituye un factor clave para la gobernanza en el entorno del México contemporáneo. Se trata de un aspecto que se aborda de manera ambigua en el marco legal y que hasta ahora ha dependido más de la disposición de los líderes políticos con respecto a las relaciones e interdependencias que se establezcan entre las instancias de gobierno.

La amplia gama de estructuras, procesos, instituciones y mecanismos para hacer frente a la interdependencia de las distintas instancias de gobierno exigen encontrar las formas más eficaces de propiciar la coordinación gubernamental. Profundizar en los fenómenos de las relaciones intergubernamentales (RIG) obliga a reconocer, al menos, cuatro tipos: intrajurisdiccionales, interjurisdiccionales, judiciales e internacionales. También se identifican tres dimensiones de las RIG; el grado de institucionalización, su posicionamiento como mecanismos para la toma de decisiones y el grado de transparencia en el que se desarrollan. (Cameron 2001).

Existen diversas situaciones por las que la solución a un problema o un asunto de interés público no puede resolverse de manera satisfactoria u óptima desde el ámbito local, entendido éste como la delimitación de una administración municipal o estatal. Con frecuencia, se realizan esfuerzos aislados y fragmentados, en los que se tiene dificultad para coordinar intervenciones de distintos sectores gubernamentales, por lo que al no generarse una respuesta integral, los esfuerzos y recursos resultan insuficientes. El ámbito regional invita a abordar una perspectiva territorial mucho más amplia que las administraciones locales aisladas.

La gestión regional es un recurso estratégico y táctico que contribuye a la gobernanza. Constituye un instrumento para vincular las capacidades para el desarrollo local con los procesos de globalización: de vincular lo micro y lo macro.

Sin embargo, la propuesta de coordinación regional como instrumento de respuesta institucional no supe las exigencias básicas de todo gobierno, sea local o nacional, que tienen que ver con el ejercicio de la democracia electoral y como forma de gobierno, de la transparencia y la rendición de cuentas, así como la

eficacia de las políticas públicas. A final de cuentas, la gestión regional es un instrumento que, apoyado en canales e incentivos, propicia resultados efectivos desde la coordinación intergubernamental.

4.3 La organización federal del estado mexicano y la coordinación administrativa

En una organización, la coordinación podría convencionalmente ser atendida como la búsqueda de fórmulas que permitían la unidad de acción. En ocasiones se reduce la coordinación en la organización del estado a una mezcla confusa de poder jerárquico y concertación, que asume diversas y variadas formas. Sin embargo, más que sus formas, vale referirse a la coordinación administrativa por sus propósitos que consisten en asegurar la coherencia y convergencia de las acciones de la administración pública en torno a objetivos comunes.

En la organización política del Estado la coordinación es un elemento fundamental. Esta aparece desde que Montesquieu concibe la división y equilibrio de poderes entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial, y se instrumenta conforme a las modalidades de régimen centralizado o federal que adoptan los Estados. En Segundo caso, la coordinación se impone entre las autoridades o gobiernos de los estados miembros y el Gobierno Federal, es decir, entre los "niveles" estatal y federal de una organización denominada Federación o república federal.

Tanto en el Estado central como en el federal la administración pública representa el principal instrumento del gobierno para satisfacer, mediante la generación de bienes y servicios, las demandas de la colectividad. Solo que en el federal la administración se organiza estructural y funcionalmente por niveles que, disfrutando de cierta autonomía, son al mismo tiempo interdependientes.

La coordinación se impone entonces como elemento fundamental de racionalidad y congruencia para que los diversos “niveles” de gobierno sirvan, en armonía, a una población.

Existentes métodos distintos que determinan la distribución de competencias entre la Federación y los estados miembros. En el primero se especifican detalladamente las atribuciones de cada uno. El Segundo consiste en una enumeración parcial de atribuciones donde únicamente se especifican o detallan las de las entidades federativas, dejando el poder central las atribuciones no mencionadas o facultades restantes. El tercero, a la inversa de la anterior, señala las atribuciones del poder central, correspondiente a las entidades federativas las facultades residuales.

El tercer método presupone que son las entidades federativas las que delegan el ejercicio de ciertas facultades al poder central, reservándose para sí el ejercicio de las facultades residuales. Esta última forma es la que ha adoptado el mayor número de Estados federales, entre los cuales se encuentra el nuestro. En efecto, nuestra Constitución, en el sistema de distribución de competencias que encierra el artículo 124 enuncia: “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas para los Estados”.

A los niveles de gobierno federal y estatal debemos agregar el municipal que, según lo establecido por la Constitución en el artículo 115, representa la base de la división territorial con su libre organización política y administrativa.

Dentro del contexto que determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos existen, en consecuencia, facultades o áreas “exclusivas” de competencia y facultades o áreas concurrentes, en donde por la autonomía de los niveles, pero también por la interdependencia o el interés común, se generan puntos de contacto que exigen la coordinación administrativa para asegurar la coherencia y la congruencia de las acciones del Estado mexicano en su conjunto.

La concurrencia surge cuando existen facultades compartidas en determinadas materias o áreas de trabajo, establecidas en forma explícita en diferentes ordenamientos jurídico-administrativos, como es el caso de la educación, la salud, las obras públicas, la resolución de problemas agrarios, el desarrollo urbano o el fomento agropecuario, industrial, o turístico para citar algunos casos.

La interdependencia se origina en la naturaleza misma de los procesos técnicos y administrativos relacionados con la realización de obras o con la prestación de servicios públicos que, por facultades exclusivas, efectúa cada uno de los niveles de gobierno que forman parte de un todo mayor que es el Estado federal y que obliga al establecimiento de relaciones de coordinación entre funcionarios federales, estatales y municipales.

Finalmente, el interés común por emprender y desarrollar acciones en beneficio de una misma población, lleva a coordinarse entre sí a las tres jerarquías de gobierno, independientemente de competencias y jurisdicciones, con el propósito de racionalizar los esfuerzos desplegados y de aprovechar en forma óptima los recursos disponibles.

Es evidente, por todo lo anterior, la importancia que reviste en el momento actual el estudio de las áreas, mecanismos y políticas de coordinación administrativa en el gobierno mexicano.

4.4 Los mecanismos de coordinación administrativa entre los tres niveles de gobierno de la República

Las relaciones administrativas entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales, han dado lugar en México a una amplia gama de formas y mecanismos de coordinación. Dicha coordinación puede establecerse a través de “órganos específicos”, de “programas”, de actos contractuales o “convenios” y otras modalidades.

Órganos específicos

La coordinación administrativa entre los niveles de gobierno se da en primer término, con la creación y operación de órganos que pueden ser “mixtos” por la participación en ellos de dos o más instancias gubernamentales, o bien, dependencias o unidades de la organización administrativa del ejecutivo federal o de los ejecutivos estatales, con la responsabilidad de fungir como canales particulares de comunicación o como áreas de asistencia técnica intergubernamental.

Ejemplo de órganos mixtos:

- Comisiones agrarias mixtas
- Servicios coordinados de salud pública en los estados
- Juntas locales de caminos
- Juntas estatales de electrificación

Programas

Una segunda forma de coordinación entre los tres niveles de gobierno en México, opera mediante el diseño de instrumentación de programas especiales orientados a articular competencias compartidas o a convenir transferencia de recursos.

Dicha vinculación programática suele hacerse, generalmente, mediante la estructuración de esquemas administrativos o financieros. En casos de estos últimos se involucran aportaciones económicas convenidas en modalidades bipartitas (Federación- estado o estado-municipio) y tripartitas (Federación- estado- municipio o Federación- estado- particulares). Las acciones específicas para la ejecución de tales programas pueden realizarse a través de algunos órganos mixtos mencionados anteriormente.

Convenios

Los compromisos contractuales o convenios de coordinación representan una tercera forma de concertación de voluntades entre los niveles de gobierno. A la fecha, en uso de sus facultades soberanas, los estados y la federación, así como los estados y los ayuntamientos, han suscrito entre sí convenios en un gran número de áreas de trabajo o afines. Independientemente de la materia, las actividades que suelen convenirse se refieren a ejecución de obras, prestación de servicios, coordinación administrativa, asistencia técnica y financiamiento.

En materia fiscal, se registra una larga experiencia en la adopción de compromisos establecidos bilateralmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por las tesorerías estatales o sus equivalentes, en lo que se refiere a la administración de diversos impuestos.

Reuniones nacionales

Las reuniones nacionales donde participan funcionarios responsabilizados de tareas comunes o afines a los tres niveles de gobierno y que se han formalizado jurídicamente o se efectúan habitual o periódicamente, constituyen la cuarta forma de coordinación intergubernamental.

En la actualidad se organizan reuniones nacionales en varias áreas de trabajo con el propósito de armonizar acciones y programas en materias concurrentes o de interés común, así como para intercambiar experiencias e información, tanto entre autoridades federales, estatales y municipales, como entre estas últimas entre sí.

Otras formas de organización administrativas

Por último cabe mencionar otros mecanismos de apoyo entre niveles de gobierno que implican también relaciones de coordinación y que, sin constituir sistemas generalizados son importantes como práctica administrativa en áreas de trabajo fundamentales. <tal es el caso de los fondos especiales establecidos con los recursos federales para apoyar a estados y municipios, por la vía del crédito, y a las entidades federativas de menor desarrollo relativo a través de subsidios.

También se han establecidos relaciones formales de coordinación, a través de la participación de gobiernos estatales en los órganos colegiados de dirección y de gobierno –consejos de administración-, juntas de gobierno, comisiones, comités técnicos- de las entidades paraestatales y en organismos desconcentrados que tienen especial relevancia en sus respectivos territorios, ya sea por su importancia en el desarrollo social o por haberse desconcentrado territorialmente.

CAPITULO V

PARÁLISIS O CONSENSO EN EL GOBIERNO DE ALTERNANCIA

El sistema político mexicano se ha modificado, no sólo en el régimen político, sino en las prácticas políticas funcionales. La legislación electoral ha permitido una mayor competencia política entre los partidos, logrando establecer un sistema de partidos con pluralismo moderado excluyente, es un sistema que incentiva la alternancia entre los tres partidos consolidados pero que limita la formación de un cuarto partido fuerte.

Los cambios en la legislación han producido mayor representación de los partidos de oposición en el Congreso de la Unión, a través de los diversos mecanismos de distribución de escaños, tales como mayoría relativa, representación proporcional y primera minoría en el caso del Senado.

Las reformas electorales han permitido a los partidos financiamiento público del gobierno, así como la creación de figuras de participación ciudadana como las Agrupaciones Políticas Nacionales, como un instrumento de vinculación con la sociedad.

La transición a la democracia comenzó desde los municipios, en los cuales se presentó desde antes de 1989 alternancia, después llegó a los estados de la República, siendo el primero de ellos Baja California. La pluralidad comenzó a

presentarse en el Congreso de la Unión como un instrumento de contrapeso en las decisiones presidenciales.

El desgaste del sistema de partido hegemónico inició desde los municipios, llegando a su final con la alternancia a la presidencia el dos de julio del 2000. Con el ascenso del PAN, no sólo terminaron más de 70 años de un mismo partido en el poder, sino terminaron prácticas históricas como el jefe máximo del gobierno y del PRI en la figura del Presidente.

Durante los dos sexenios panistas, se ha percibido cierta ausencia de habilidad político-legislativa para lograr acuerdos e impulsar reformas estructurales.

Finalmente, el sistema político mexicano se ha desarrollado como una democracia en vías de consolidación, con un sistema electoral funcional, pero con mecanismos atrasados en el reacomodo y distribución del poder.

En cuanto a los terrenos de la institucionalidad y la democracia son los espacios sobre los cuales se construyen caminos y vías propias para dar vida a las políticas públicas concretas. Si bien las instituciones son grandes acuerdos reconocidos por todos, son las arenas de conflicto y juego político las que otorgan el sentido final a un Estado en movimiento y recomposición constante. Los equilibrios se alcanzan únicamente de modo parcial y las organizaciones implicadas en las políticas públicas se ven forzadas a llegar a acuerdos en un ambiente conflictivo, por la necesidad de alcanzar cierta coordinación de sus acciones.

El problema de la centralización, en el caso de México, ha sido que el diseño de las políticas, sobre todo las sociales, se ha hecho con el desconocimiento de las

particularidades y potencialidades de desarrollo que tiene cada región y en ese sentido llegan como imposiciones y sus resultados no trascienden porque en la práctica los programas no operan como debería ser de acuerdo a su diseño. A eso se suma el problema de la corrupción, que es una práctica que tiene lugar en los tres niveles de gobierno, pero mucho más en el nivel federal por la cantidad de recursos que ahí se manejan.

De lo que se trata hoy como dice Morelba Brito (2003), es de la construcción de un orden y de una renovada institucionalidad que permita actuar eficientemente y de manera simultánea ante cuestiones como el crecimiento económico, la competitividad y la generación de riqueza; el desarrollo humano y la eficiencia social; la equidad, la cohesión e integración social y la calidad de las democracias.

Las estrategias para hacer posible la democracia, revitalizan en tema de la descentralización y de la participación social en una perspectiva que supere sus deficiencias (mostradas en los años de 1980 y 1990) y que se oriente de modo efectivo a fortalecer a los gobiernos locales y a la sociedad civil otorgándoles la posibilidad de tomar parte directa en las decisiones que conciernen a su espacio territorial para que de ese modo se puedan diseñar políticas y programas de gobierno efectivos.

En tal sentido, se argumenta que es necesaria y urgente la reforma institucional con el objeto de que el desarrollo, así como las alternativas de mejoramiento de condiciones de vida, se generen desde el ámbito de los gobiernos locales (particularmente desde los municipios y sus comunidades); esa es una vía posible que está demostrándose a partir de numerosas experiencias que se están gestando en diversos municipios de toda América Latina en torno a: prestación y calidad de servicios públicos, turismo sustentable, participación social, economía

solidaria, etc., todo ello con la participación importante de la sociedad, por lo que resulta valioso rescatar toda esa evidencia que nos muestra el enorme potencial que existe en esos espacios locales.

Ante este escenario, el desarrollo local se visualiza como un mecanismo de mejoramiento de la autonomía económica-social local en apoyo de su autonomía política. Razón por la cual, se considera, al municipio en una posición privilegiada para crear y estimular el desarrollo económico social, por lo que se hace de vital importancia la integración y participación de las comunidades dentro de las deliberaciones y acciones a tomar. En esta dirección, ante los cambios que atraviesa el mundo, el municipio debe organizarse y planificar sus acciones, ya que esto garantizará que la comunidad asegure la inclusión de sus planes, pueda alcanzar sus metas y conozca los recursos disponibles en este nivel de gobierno para la implementación de distintas acciones a seguir (Gillezeau, 2003).

Es necesario entonces reformular la legislación, de modo que se les otorguen, mediante la ley, atribuciones a los municipios para que puedan actuar como órganos reales de gobierno y de ese modo puedan acceder a mayores recursos para ejercerlos en programas formulados a partir de iniciativas de la comunidad. De ese modo se estaría garantizando mayor efectividad de la gestión y un impacto positivo en la sociedad.

En otras palabras, se debe revitalizar el papel del municipio, pasando de un rol pasivo, como prestador de servicios a un rol activo, como gestor de entornos innovadores, convirtiéndose además, en el nuevo centro de poder y decisión que necesariamente afecte las condiciones de vida de la sociedad desde su núcleo. Si se potencia el desarrollo local desde el espacio municipal, los impactos esperados son la activación de la economía local, el aumento de ingresos y empleo, el

aumento de la productividad y la calidad en el empleo, el aumento de la recaudación municipal, en un sentido más amplio, una mejor calidad de vida (Gallicchio, 2004).

A decir de Enrique Cabrero (2004), la mejor vía para llevar a cabo una descentralización eficiente, que tome en cuenta aspectos de gestión local y por lo tanto, atienda las necesidades más urgentes de las diversas regiones del país, debe tomar en consideración, el fortalecimiento de las capacidades institucionales y administrativas de los gobiernos subnacionales, así como invertir en el desarrollo de capital humano.

Dicho autor propone que para llegar a este punto tanto entidades federativas como municipios, deben cumplir con lo siguiente: un intercambio de información (en donde se generen aprendizajes cruzados entre instancias de un mismo nivel), el incremento en la intensidad democrática en la acción pública local (lo cual se puede traducir a través de mecanismos de rendición de cuentas hacia la sociedad), la existencia de un marco regulatorio en las instituciones presupuestales que aliente una disciplina fiscal y por ende se gasten los recursos en cuestiones prioritarias; por último, posibilitar la existencia de estructuras organizativas emergentes que atiendan las nuevas responsabilidades de la política social. Todo ello, se debe necesariamente complementar con una profesionalización de los servidores públicos en todos los niveles de gobierno.

Pero en condiciones, donde prevalece corrupción, clientelismo y otros males que distorsionan la práctica gubernamental ¿cómo hacer posible este cambio? Si bien es algo sumamente complicado, por los intereses (no solo nacionales, sino también del exterior) que guían la acción gubernamental en un país como México, no es algo imposible. El cambio está precisamente en las personas, en la

sociedad civil y en el espacio municipal que como se ha mencionado en muchas ocasiones, es el lugar de donde los ciudadanos encuentran contacto directo con el gobierno. De ese modo, la gestión municipal debe entenderse como una acción coordinada entre el gobierno municipal y la sociedad; pero más aún debe destacarse su importancia en la generación de procesos de auto-desarrollo o desarrollo local, cuya trascendencia comienza a extenderse en América Latina.

La esencia de la política es la acción, la toma de decisiones, la formulación y ejecución de un programa instrumentado a través de políticas públicas. Así, como se aprecia en la elaboración de las políticas sociales, cada vez más son diseñadas, implementadas y evaluadas por diversos actores. Durante los periodos revisados se ha transitado de la presencia de un actor, el gubernamental, a una participación plural que incluye los sectores privado y social.

Con la conformación actual de redimensionamiento político para la formulación de políticas, habrá que pasar de las preguntas planteadas por Lindblom, a una serie de cuestionamientos acerca de los resultados, las repercusiones, la eficiencia y la efectividad de los cursos de acción, en este caso para el desarrollo social, elaborados por los diversos actores.

En nuestro sistema político no sabemos con certeza quién es el responsable de los buenos o malos resultados del gobierno. Desde 1997 en que ha habido gobiernos divididos en México (el partido que controla el Ejecutivo no ha tenido mayoría en alguna de las dos cámaras legislativas) se ha complicado muchísimo la posibilidad de sacar adelante la agenda del gobierno en turno. Tomemos el caso actual. ¿A quién le echamos la culpa los mexicanos de que no haya reformas trascendentales que aceleren el desarrollo económico nacional? El PAN argumenta que la culpa es de la oposición, sobre todo el PRI, que bloquea sus

propuestas en el Congreso. El PRI dice que la culpa la tiene el Ejecutivo panista que no sabe ni gobernar ni negociar. El PRD le echa la culpa a los otros dos partidos por igual. ¿Quién es el responsable, entonces, de los fracasos o aciertos de nuestro gobierno?

CONCLUSIÓN

El largo proceso de cambios políticos experimentados en los países que iniciaron su democratización como parte de la tercera ola, ha significado transformaciones profundas en los ámbitos social, político y económico. Gobierno, instituciones, sociedad civil, entre otros muchos sectores, se han visto inmersos en una dinámica que demanda nuevos mecanismos de convivencia e interacción.

Para comprender la democratización en México, intento reconstruir de manera muy esquemática las implicaciones que este proceso político tiene en el ejercicio de gobierno. Inicialmente, desde un enfoque reduccionista la democracia se centró en definir mecanismos plurales, legítimos y transparentes de asignación del poder político. En este sentido, el surgimiento y reconocimiento de la pluralidad política se volvió uno de los cambios más importantes que se han producido a lo largo y ancho de América Latina, ya que ha sido capaz de conformar gobiernos integrados por autoridades legítimas y poderes públicos independientes, lo que se traduce en gobiernos divididos.

De esta forma, la aplicación de procesos democráticos favoreció la efectiva división y desconcentración del poder en los diferentes órganos de gobiernos, quienes reclamaron para sí el respeto a su autonomía formalmente establecida en su diseño constitucional, y que en gobiernos autoritarios había sido objeto de control unipersonal, o en su caso unipartidista. Esta autonomía recién recuperada abrió nuevos espacios de poder a los actores políticos.

En diseños constitucionales presidenciales, característicos de América Latina, los principales actores identificados con el gobierno dividido han sido el ejecutivo y el legislativo; en donde la pérdida del control hegemónico del ejecutivo otorga independencia al legislativo para el ejercicio de sus funciones y atribuciones de gobierno, es decir, reconoce el poder de este órgano de gobierno. En este sentido, en buena medida la discusión sobre el gobierno dividido ha girado en torno a la pugna entre ambos poderes y su potencial efecto desestabilizador.

La revisión de las causas y consecuencias de los gobiernos divididos no debería reducirse a una particular forma constitucional de organizar y gobernar una democracia, ya que la propia complejidad social de las naciones modernas, por su dimensión, otorga a las principales instituciones de gobierno autonomía entre sí, lo que permite salir de la larga discusión sobre la conveniencia de diseños presidenciales o parlamentarios.

En el análisis realizado sobre el gobierno dividido a partir del presidencialismo, se pueden encontrar dos importantes vacíos. En el primero, la división de poderes se ha centrado exclusivamente en el ámbito nacional, es decir, en la relación entre ejecutivo y legislativo federal (incluso dejando de lado al poder judicial); esto implica perder de vista los procesos de pluralismo político en los ordenes estatal y municipal, ámbitos que en las sociedades modernas ha cobrado gran importancia ya que representan un espacio de participación y solución efectiva a los problemas más apremiantes de la sociedad.

El segundo vacío se refiere al carácter formalista, esto es, las revisiones del gobierno dividido han considerado sólo las instituciones constitucionales formales de gobierno. Se pasa así por alto nuevas formas de gobierno vertical y horizontal

en las que la sociedad es un factor determinante de las acciones, a partir de su influencia en el proceso de las políticas públicas.

Por otro lado, la discusión en torno al conflicto entre actores políticos es inherente al pluralismo político y no limitativo al presidencialismo; discusiones en torno a derechos, igualdad, uniformidad, diversidad, centralización, descentralización, entre otros, son dilemas propios del proceso democrático. Cada uno de estos temas tiene de fondo la discusión sobre los límites al grado de participación y de influencia del poder de cada actor político.

La experiencia actual de México permite establecer que la agenda de la reforma del Estado no puede elaborarse por una sola fuerza política ni por una sola entidad social, ni tampoco entenderse como un acto que ignore los esfuerzos previos por conquistar avances institucionales. La reforma del Estado debe entenderse como un proceso necesariamente multilateral y prolongado que supone asimismo una participación más amplia y compleja que la signficada, por ejemplo, el gobierno. El conocimiento del contenido de la tarea exige una amplia discusión entre partidos, organizaciones sociales, personalidades de la vida pública, y estudiosos de las ciencias sociales, El Centro de Estudios para la reforma del Estado pretende contribuir a enriquecer esa discusión.

Catorce años de neoliberalismo han provocado y agravado la pobreza de los trabajadores del campo y la ciudad, la migración campo-ciudad e internacional, la centralización urbana, el desarrollo regional desigual, la restricción de los servicios sociales, la destrucción y contaminación ambiental.

La reforma del estado es una necesidad que en este siglo XXI el país está demandando, la mayoría de los partidos plantean unos cambios estructurales muy buenos y necesarios para que el país salga adelante y podemos desarrollar todos los recursos tanto humanos como materiales con los que cuenta el país. El problema de este país es que cada seis años se proponen y se proponen cambios para el país pero si de alguna manera se tratan de hacer se enfrentan a que las leyes ya establecidas frenen ese posible cambio y todas las propuestas por las que se eligió a un candidato acaban siendo simplemente teoría, un cuento de hadas madrinas, con el que todos los mexicanos soñamos.

La experiencia acumulada, permite afirmar que se han logrado avances importantes en la programación y en la ejecución de obras, cuya magnitud y características básicas hacen que las administraciones estatales sean más eficientes y eficaces que el pesado aparato burocrático federal, que ocasionalmente se ponía en movimiento para realizarlas.

BIBLIOGRAFÍA

Agranoff, Robert (1992), “Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales”, en: Mauricio Merino (coord.), Cambio político y gobernabilidad, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Conacyt, México, pp. 179-215.

Aguilar, Luis F. (2000), El estudio de las políticas públicas, Porrúa, México.

Aguilar, Luis F. (2010), Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, México.

Alesina, Alberto and Howard Rosenthal (1995), “Introduction”, in Partisan Politics, Divided Government, and the Economy, Cambridge University Press, pp. 1-10.

Alonso García, María Elisa (2008) “Los partidos provinciales y el gobierno dividido en Argentina”, en: Revista Política y Cultura, núm. 029, UAM Xochimilco, México, pp. 245-264.

Anton Thomas J. (1989) *American Federalism & Public Policy : How the system works*, Random House, N.Y.

Arend, Lijphart (2005), "Diseño constitucional para sociedades divididas", en Revista Acta Republicana, Política y Sociedad, año 4, núm. 4, Universidad de Guadalajara, México, pp. 3-11.

Aristóteles (2000), Política, Porrúa, Colección Sepan Cuantos, núm. 70, México.

Aziz Nassif, Alberto (2003), "Problemas de primera y segunda generación en la democracia regional de México", en Revista Espiral, mayo-agosto, vol. 9, núm. 27, Universidad de Guadalajara, México, pp. 99-121.

Benton, Allyson L. (2005) "Dissatisfied Democrats or Retrospective Voters: Economic Hardship, Political Institutions, and Voting Behavior in Latin America", in Comparative Political Studies, vol. 38, no. 4, May, pp. 417-442.

Bobbio, Norberto (1999), La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político, FCE, México.

Bowling, Cynthia J. and Margaret R. Ferguson (2001), "Divided Government, Interest Representation, and Policy Differences: Competing Explanations of Gridlock in the Fifty States", in The Journal of Politics, vol. 63, no. 1, February, Cambridge University Press on behalf of the Southern Political Science Association, pp. 182-206.

Cabrero, Enrique (2007), Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción, CIDE-Porrúa, México.

Cabrero Enrique (1995) *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México.

--- (1996) *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México.

Cabrero E., L. Flamand, C. Santizo y A. Vega (1997), *Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local*, en revista *Gestión y política pública*, vol. VI, núm. 2, segundo semestre, México.

Cabrero Enrique y Jorge Martínez (2000), *Assignment of spending responsibilities and service delivery*, en Giugale Marcelo y Steven Webb (2000), *Achievements and challenges of fiscal decentralization. Lessons from Mexico*, World Bank, Washington USA

Cameron David, (2000) *Estructura de las relaciones intergubernamentales*, ponencia presentada en el *Forum of Federations*, Mont-Tremblant, Québec Canadá, Octubre . Versión CD.

Cárdenas Rodríguez, Oscar Javier y Francisco Javier Luna López (2006), "Estimación del tiempo de salida de la pobreza. Una aplicación a los diez municipios más marginados en México", en *Estudios Económicos*, enero-junio, año/vol. 21, núm. 1, El Colegio de México, México, pp. 45-54.

Casillas Ortega, Carlos Enrique (2001) "Gobierno dividido en México: entre la pluralidad y la eficiencia", en: Gobiernos divididos: la experiencia mexicana reciente en la conformación pluralista de los órganos de gobierno, IFE, México, pp. 47-59.

Chasquetti, Daniel (2001). "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación", en Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina. Jorge Lanzaro. CLACSO. Consultado en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lanzaro/introduccion.pdf>

Cheibub, José Antonio (1999), "Divided Government, Deadlock and the Survival of Presidents and Presidential Regimes", Presented at the conference Constitutional Design 2000, December 9-11, Center for Continuing Education, University of Notre Dame. Consultado en: <http://kellogg.nd.edu/events/pastconf/design2000.html>

Chinchón Álvarez, Javier (2007), "Democracia y autoritarismo en América Latina: en busca de la década perdida (1995-2005)", en: América Latina Hoy, agosto, año/vol. 46, Universidad de Salamanca, Salamanca, pp. 173-199.

Coleman, John J. (1999), "Unifies Government, Divided Government, and Party Responsiveness", in The American Political Science Review, vol. 93, no. 4, American Political Science Association, pp. 821-835.

Colomer, Josep (2003), "Gobernanza con poderes divididos en América Latina", en: Revista Política y Gobierno, vol. X, núm. 1, 1er. semestre, CIDE, México, 13-61.

Conley, Richard S. (2000), "The Electoral and Policy Context of Divided Government and Presidential Support in Congress: Nixon and Bush Compared", in *Polity*, vol. 23, no. 4, Summer, 2000, Palgrave Macmillan Journals, pp. 595-621.

Cossío D., José Ramón (2000), "Cuestiones constitucionales. Gobiernos divididos y control de constitucionalidad", en: *Revista Este País*, núm. 116, noviembre, México, pp. 30-32.

Crespo, José Antonio (2006), "Presidencialismo y gobernabilidad democrática", en: *El diseño de la democracia*, IEDF, México, pp. 43- 58.

De Remes, Alain (1999), "Gobierno yuxtapuesto en México: hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales", en: *Revista Política y Gobierno*, vol. VI, núm. 1, primer trimestre de 1999, pp. 225-253.

Douglass, C. North (2006), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, 3era reimpresión, México.

Duverger, Maurice, (2004), "Partidos y regímenes políticos", en *Los partidos políticos*, FCE, XIX reimpresión, México.

Dye, Thomas R. (1984), "Party and Policy in the States", in *The Journal of Politics*, vol. 46, no. 4, November, Cambridge University Press on behalf of the Southern Political Science Association, pp. 1097-1116.

Eco, Umberto (2003), *Cómo se hace una tesis*, Gedisa, Barcelona.

Espinoza Valle, Víctor Alejandro (2004), "Alternancia, gobiernos divididos y buen gobierno en México", en: *Revista Acta Republicana. Política y Sociedad*, Universidad de Guadalajara, año 3, núm. 3, México, pp. 53- 57.

Fernandois V., Arturo (2000), "Gobierno dividido versus gobierno unificado. Reflexiones sobre el periodo presidencial", en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 27, núm. 3, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, pp. 507-512.

Fiorina, Morris P. (1994), "Divided Government in the American States: a Byproduct of Legislative Professionalism?", in *American Political Science Review*, vol. 88, no. 2, June, pp. 304-316.

García Del Castillo, Rodolfo (1996) *Los gobiernos locales ante el Nuevo Federalismo*, en Revista Política y Cultura, UAM-Xochimilco, núm. 7, México.

--- (1999) *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México.

--- (2000) *La modernización administrativa y los servicios públicos municipales*, Cuadernos de debate - Agenda de la Reforma Municipal, México

Guillén López Tonatiuh (2000), *Relaciones intergubernamentales*, en Bazdresch (coord) *Gobiernos locales: el futuro político de México*, ITESO-IGLOM, México.

Harbers, Imke (2009), "Decentralization Development of Nationalized Party Systems in New Democracies: Evidence from Latin America", in Comparative Political Studies, vol. XX, no. X, pp. 1-22.

Helmke, Gretchen (2008), "The Origins of Institutional Crises in Latin America: A Unified Strategic Model and Test", versions of this paper prepared for the Annual Meeting of the Political Science Association, Chicago, IL August 2006, the Law and Political Economy Workshop at the Northwestern University Law School, and the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, IL April 2007, consultado en: <http://mail.rochester.edu/~hlmk/research.html>, 20 de junio de 2009.

Hernández Valdez, Alfonso (2000), "Las causas estructurales de la democracia local en México, 1989-1998", Revista Política y Gobierno, vol. VII, núm. 1, primer semestre, CIDE, México, pp. 101-144.

Huber, John D. et al. (1998), "The Influence of Divided Government on Policy-Making and Bureaucratic Autonomy", prepared for presentation at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, MA, September 3-6, 1998, 34 pp.

Huntington, Samuel (2006), El orden político en las sociedades en cambio, Paidós, Barcelona.

Jiménez Badillo, Margarita (2007), "Desempeño de los presidentes latinoamericanos en gobiernos sin mayoría parlamentaria", en: Revista El

Cotidiano, mayo -junio, año/vol. 22, núm. 143, UAM Azcapotzalco, México, pp. 92-105.

Johnston, Richard and Fred Cutler (2003), "Popular Foundations of Divided Government in Canada", prepared for delivery at the Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, Dalhousie, Halifax, Nova Scotia, May 2003, 22 pp.

Kinkaid, John, (2000) *El federalismo y la formulación de la política económica: ventajas y desventajas del modelo federal*, ponencia presentada en el *Forum of Federations*, Mont-Tremblant, Québec Canadá, Octubre . Versión CD

Kelly, Sean Q. (1993), "Divided We Govern? A Reassessment?", in *Polity*, vol. 25, no. 3, Spring, Palgrave Macmillan Journals, pp. 475-484.

Kern, Holger L. and Jens Hainmueller (2006), "Electoral Balancing, Divided Government, and Midterm Loss in German State Elections", in *The Journal of Legislative Studies*, vol. 12, no. 2, pp. 127-149.

Laver, Michael (1999), "Divided Parties, Divided Government", in *Legislative Studies Quarterly*, vol. 24, no. 1, February, Comparative Legislative Research Center, The University of Iowa, pp. 5-29.

Lijphart, Arend (1999), "Power-Sharing and Group Autonomy in the 1990s and 21st Century", Presented at the conference Constitutional Design 2000, December

9-11, Center for Continuing Education, University of Notre Dame. Consultado en: <http://kellogg.nd.edu/events/pastconf/design2000.html>, 15 de mayo de 2009.

Lohmann, Susanne and Sharyn O'Halloran (1994), "Divided Government and U.S. Trade Policy: Theory and Evidence", in *International Organization*, vol. 48, no. 4, September 22, 1994, Foundation and the Massachusetts of Institute of Technology, pp. 595-632.

López Rosas, Moisés (2001), "Gobiernos divididos horizontales en México", en: *Revista Sociológica*, enero-agosto 2001, año 16, núm. 45-46, UAM Azcapotzalco, México, pp. 201-233.

Loza Otero, Nicolás (2002), "Legitimidad democrática y gobierno dividido: las actitudes políticas de los legisladores locales en México", en *Revista Polís*, año/vol. 00, número extraordinario, UAM Iztapalapa, México, pp. 89-120.

Lujambio, Alonso (2002), "Adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México", en: *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, núm. 23, México, pp. 203-244.

Lujambio, Alonso y Jaime Martínez (2002), "Gobierno dividido, estrategia presidencial y opinión pública. Un intento de clasificación conceptual", en: Cecilia Mora Donatto (coord.), *Relaciones entre gobierno y Congreso*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, pp. 309-332.

Lujambio, Alonso y Jaime Martínez (2002), "Gobierno dividido, estrategia presidencial y opinión pública. Un intento de clasificación conceptual". Ponencia presentada dentro de la mesa "Relaciones entre gobierno y Congreso" del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, organizado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Colegio de Ingenieros Civiles, Ciudad de México, 13 de febrero de 2002.

Lutz Kern, Holger and Jens Hainmueller (2006), "Electoral Balancing, Divided Government and Midterm Loss in German Elections", *The Journal of Legislative Studies*, vol. 12, no. 2, June, pp. 127-149.

Maeda, Ko and Misa Nishikawa (2006), "Duration of Party Control in Parliamentary and Presidential Government: A Study of 65 Democracies", in *Comparative Political Studies*, vol. 39, no. 3, April, pp. 352-374.

Mainwaring, Scott y Aníbal Pérez Liñan (2004), "Nivel de desarrollo y democracia: el excepcionalísimo latinoamericano", en *Revista América Latina Hoy*, abril, núm. 36, Universidad de Salamanca, Salamanca, pp. 189-248.

Manow, Philip y Simone Burkhart (2007), "Legislative Self-Restraint, Under Divided Government in Germany, 1976-2002", in *Legislative Studies Quarterly*, volume 32, number 3, may, Comparative Legislative Research Center, The University of Iowa, pp. 167-192.

Martin, Lanny W. and Georg Vanberg (2008), "Coalition Government and Political Communication", in *Political Research Quarterly*, vol. 61, no. 3, September, University Utah, pp. 502-516.

Medina, Luis Eduardo (2007), "División de poderes", en *Tratado de ciencia política*, Gustavo Ernesto Emmerich y Víctor Alarcón Olguín (coord.), Antropos-UAMI, México, p. 135-152.

Merino, Mauricio (2003), "México: La transición votada", en: *Revista América Latina Hoy*, abril, año/vol. 33, Universidad de Salamanca, Salamanca, pp. 63-72.

Montesquieu (2003), "De las leyes que se derivan directamente de la naturaleza del gobierno", en *El espíritu de las leyes*, Libro Segundo, Porrúa, Colección Sepan Cuantos, México.

Morton, Rebecca B. et al. (2007), "Separation of Powers and Turnout", prepares for presentation at the Midwest Political Science Association Meeting in Chicago, IL, 29 pp.

Muñoz Patraca, Víctor Manuel (2006), "Diseño institucional para una democracia viable", en: *El diseño de la democracia*, IEDF, México, pp. 43-58.

Nacif, Benito (2001), *Policy Making Under Divided Government in Mexico; the Pivotal Politics Model*, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Notre Dame, Indiana, April 2001.

Negretto, Gabriel L. (2006) "Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America", in *Latin American Politics and Society*, vol. 48, no. 3, pp. 63-92.

Nohlen, Dieter (1995), "Sistemas electorales y sistemas de partidos políticos: una introducción al problema con carácter orientador", en *Sistema electorales y partidos políticos*, FCE, 1era reimpresión, México, pp. 34-46.

Nohlen, Dieter (1996), *Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina*, Colección Temas de la Democracia, Serie conferencias magistrales 4, IFE, México.

North Douglass C. (1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México

Norpoth, Helmut (2001), "Divided Government and Economic Voting", in *The Journal of Politics*, vol. 63, no. 2, may, 2001, Cambridge University Press on the Southern Political Science Association, pp. 414-435.

Ortiz-Mena, Antonio (2000), "¿Importa el tipo de democracia? El caso de la democracia de consenso y la distribución del ingreso", en: *Política y gobierno*, vol. VII, núm. 1, primer semestre, CIDE, México, pp. 61- 100.

Paramio, Ludolfo (2002), "La crisis de la política en América Latina", en: *Revista América Latina Hoy*, diciembre, año/vol. 32, Universidad de Salamanca, Salamanca, pp. 15-28.

Pasquino, Gianfranco (1988), "Naturaleza y evolución de la disciplina", en: Gianfranco Pasquino et al., Manual de ciencia política, Alianza, Barcelona.

Pérez-Liñán, Anibal (2008), "Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: Perspectivas teóricas sobre la crisis del presidencialismo", en: Revista América Latina Hoy, agosto, núm. 049, Universidad de Salamanca, Salamanca, pp. 105-126.

Perez-Liñan, Anibal S. (2003), "Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿Hacia un Nuevo presidencialismo?", en Latin American Research Review, vol. 38, no. 3, pp. 149-164.

Peter, B. Guy (2003), El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política, núm. 4, Gedisa, Barcelona.

Revueltas, Andrea (1992), "La institucionalización del poder", en: México. Estado y modernidad, UAM-X, México, pp. 175-198.

Reynolds, Andrew (1999), "Majoritarian or Power-Sharing Government", Presented at the conference Constitutional Design 2000, December 9- 11, Center for Continuing Education, University of Notre Dame. Consultado en: <http://kellogg.nd.edu/events/pastconf/design2000.html>

Rose, Richard (1998), *El gran gobierno, un acercamiento desde los programas gubernamentales*, FCE, México.

Rosique, José A. (2007), "Evolución de las teorías sobre el buen gobierno", en: *Revista Buen Gobierno*, núm. 2, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, México, pp. 6-25.

Rowland Allison, (2000) *Los municipios y la coordinación intergubernamental* Cuadernos de debate - Agenda de la Reforma Municipal, México

Salazar, Luis (2002-2003), "El Estado y las precondiciones de la democracia", en *Configuraciones*, núm. 10-11, Fundación C. Pereyra e IETD, México, pp. 78-84.

--- (2000), *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel, Barcelona.

--- (2003), "Hacia la refundación democrática del Estado mexicano", apto. De "Saldos políticos de la alternancia", en: *Configuraciones*, núm. 18, Fundación C. Pereyra e IETD, México, pp. 18-22.

--- (2003), "Política y democracia en México", en: *Configuraciones*, núm. 12-13, Fundación C. Pereyra e IETD, México, pp. 5-11.

--- (2007), *Instituciones políticas*, Ariel, 2a Edición, Barcelona, pp. 284.

Saltalamacchia R. Homero y Alicia Ziccardi (2005) "Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 67, núm. 1, enero-marzo, pp. 31- 97.

Samuels, David (2002), "Presidentialized Parties: The Separation of Power and Party Organization and Behavior", in *Comparative Political Studies*, vol. 35, no. 4, May, pp. 461-483.

Siavelis, Peter M.(2001). "Chile: las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo después de Pinochet", en *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Jorge Lanzaro. CLACSO. Consultado en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lanzaro/introduccion.pdf> el 24 de Abril 2011

Solano Ramírez Gabino (2006), "Los primeros gobierno divididos en México (1997-2003): su impacto en la relación ejecutivo-legislativo", en: *Revista El Cotidiano*, año/vol. 21, núm. 138, julio-agosto, UAM Azcapotzalco, México, pp. 51-62.

Squire, Peverill (1993), "Divided Government and Public Opinion in the States", in *State & Local Government Review*, vol. 25, no. 3, Autumn, Carl Vinson Institute, University of Georgia, pp. 150-154.

Thorson, Gregory R. (1998), "Divided Government and the Passage of Partisan Legislation, 1947-1990", in *Political Research Quarterly*, vol. 51, no. 3, September 1998, University of Utah, pp. 751-764.

Valdés, María Eugenia (2007), "Sistema político, régimen y gobierno", en *Tratado de ciencia política*, Gustavo Ernesto Emmerich y Víctor Alarcón Olgún (coord.), Antropos-UAMI, México, pp. 71-90.

Vilas, Carlos M. (2005), "Pobreza, desigualdad y sustentabilidad democrática: el ciclo corto de la crisis argentina", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 67, núm. 2, abril-junio, UNAM, pp. 229-269.

Volkerink, Bjørn an Jakob De Haan (2001), "Fragmented Government Effects on Fiscal Policy: New Evidence", in *Public Choice*, vol. 109, no. ¾, Springer, pp. 221-242.

Wright Deil Spencer, (1988) *Understanding Intergovernmental relations*, 2ª de., Brooks/Cole Publishing Company, Belmont, CA. USA.

Zovatto, Daniel (2007), "América Latina después del rally electoral 2005- 2006: algunas tendencias y datos sobresalientes", en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 207, enero-febrero de 2007, pp. 23-33.

Otras fuentes :

Evaluación del Programa para el Desarrollo Local (microrregiones) (2006), Universidad Autónoma Chapingo.

Evolución de la pobreza en México (2009), Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Indicadores socioeconómicos, índice y grado de marginación y el lugar que ocupa en el contexto nacional por entidad federativa (2005), Consejo Nacional de Población.

Informe de Desarrollo Humano. México (2006-2007), PNUD.

Diario oficial del estado de Chiapas Num 175.