

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

EL CAMBIO POLÍTICO EN MÉXICO 2000-2005:
DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS
POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ESPECIALIDAD EN
CIENCIA POLÍTICA)

PRESENTA

RODOLFO CAÑEDO REYES

ASESOR: MTRO. JESÚS AURELIO CUEVAS DÍAZ

Ciudad Universitaria, 2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice

| | |
|--|-----|
| Introducción | 5 |
| Capítulo 1. Conceptos sobre Federalismo | 8 |
| 1.1 Revisión del concepto | 9 |
| 1.1.1 División de poderes en el federalismo | 10 |
| 1.1.2 Los principios políticos del federalismo | 11 |
| 1.1.3 El papel de los partidos políticos en el sistema federal | 14 |
| 1.1.4 Federalismo y república | 16 |
| 1.1.5 Descentralización y régimen político | 19 |
| 1.2 Acercamiento a los concepto gobiernos yuxtapuestos y gobiernos divididos | 22 |
| 1.2.1 Concepto de gobiernos yuxtapuestos | 22 |
| 1.2.1.2 Causas de la yuxtaposición | 24 |
| 1.2.1.3 Consecuencias de la yuxtaposición | 27 |
| 1.2.2 Concepto de gobiernos divididos | 28 |
| 1.2.2.1 Experiencias de gobiernos divididos en América Latina | 29 |
| 1.2.2.2 Aproximación a los gobiernos divididos en México | 32 |
| Capítulo 2. La formación del centralismo mexicano | 35 |
| 2.1 El federalismo mexicano y la centralización | 36 |
| 2.1.1 La función del partido revolucionario en la gobernabilidad mexicana | 37 |
| 2.1.2 El papel de las elecciones durante el régimen priista | 39 |
| 2.1.3 Instrumentos jurídicos de la intervención estatal | 43 |
| 2.2 El camino de la transición mexicana: de la desestabilización del modelo económico y político hegemónico a la alternancia | 48 |
| 2.2.1 La desestabilización económica | 49 |
| 2.2.2 Los límites de la hegemonía priista | 53 |
| 2.2.3 La disputa en la élite gobernante | 55 |
| 2.2.4 Las elecciones de 1988 | 59 |
| 2.2.5 Las elecciones 1991-2000: de la recuperación oficial al cambio de partido en el gobierno | 62 |
| Capítulo 3. El federalismo mexicano 2000-2005 | 67 |
| 3.1 El presidencialismo mexicano: del dominio a los equilibrios | 68 |
| 3.1.1 Las funciones del gabinete en la operación política del presidente | 69 |
| 3.1.2 La estrategia presidencial para crear una mayoría legislativa | 72 |
| 3.2 Las relaciones Ejecutivo y Legislativo en los gobiernos divididos | 75 |
| 3.2.1 Las Legislaturas LVII, LVIII y LIX | 78 |
| 3.2.2 Estimación de la parálisis legislativa | 80 |
| 3.3 Los gobiernos yuxtapuestos como elemento de la autonomía de los gobernadores y del debilitamiento del poder presidencial | 92 |
| 3.3.1 La alternancia partidista en la presidencia como acelerador del proceso de equilibrio de los gobernadores frente al presidente | 96 |
| 3.3.2 La Conferencia Nacional de Gobernadores | 98 |
| 3.3.3 Las propuestas de la CONAGO | 100 |

| | |
|---|-----|
| 3.3.4 Matices sobre el fortalecimiento de los gobernadores | 104 |
| 3.3.5 Las relaciones de los gobernadores con las autoridades municipales | 106 |
| Capítulo 4 Descentralización administrativa | 111 |
| 4.1.El proceso de descentralización | 112 |
| 4.1.1 Antecedentes de la descentralización | 112 |
| 4.1.2 El federalismo fiscal mexicano | 115 |
| 4.1.3 La estructura de los ingresos públicos | 119 |
| 4.1.4 Mecanismos de transferencia del gobierno federal | 124 |
| 4.1.5 Ejercicio del gasto público. Gasto total y descentralizado del gobierno federal | 127 |
| 4.1.6 Las dimensiones de la deuda pública | 131 |
| 4.1.7 Balance general del federalismo fiscal | 133 |
| 4.2 La Convención Nacional Hacendaria. | 139 |
| 4.2.1 Antecedentes de la CNH | 139 |
| 4.2.2 Generalidades de la Convención Nacional Hacendaria | 147 |
| 4.2.3 Conclusiones de la CNH | 148 |
| 4.3 Concepto constitucional y administrativo del municipio | 152 |
| 4.3.1 Los cambios al artículo 115 Constitucional | 154 |
| Conclusiones | 157 |
| Bibliografía | 163 |

Para Gama, siempre

Introducción

México fue gobernado durante un poco más de siete décadas por un partido político (1929-2000), que ocupó prácticamente todos los espacios de representación política y social. Sin embargo los partidos políticos que se le opusieron fueron ganando espacios, en un inicio en el poder legislativo nacional y congresos estatales, así como en los municipios; posteriormente en las gubernaturas hasta alcanzar mayorías parlamentarias en el Congreso de la Unión y por último la Presidencia de la República en el año 2000. Consideramos que los acuerdos sobre los que se sentaba el poder centralista en nuestro país, aquél que tomaba las decisiones políticas y administrativa de los servicios más importantes que incidían en las localidades y en el ámbito nacional, se agotó debido a que fueron cimbradas sus bases por la pluralidad político-partidista y por la búsqueda de soluciones más prácticas y autónomas a los problemas que enfrentaban los estados y los municipios.

Nuestro interés se centra en identificar el proceso de desarticulación del aparato político que favorecía el sistema presidencialista (partido de Estado, mayor peso del ejecutivo frente a los otros dos poderes, subordinación de los gobernadores al poder ejecutivo federal) a través de las luchas político-electorales, reacomodo de la clase política en tres principales partidos (PRI, PAN y PRD) y las políticas de asignación presupuestal, en las que el Distrito Federal y demás estados que sostuvieron confrontación con el Ejecutivo Federal obtuvieron menos recursos en comparación con las entidades controladas por el PAN y el PRI.

De ahí que planteamos como objetivo analizar aquellos aspectos del sistema político que permitieron la mutación en México de un régimen presidencialista, centralista y de partido hegemónico a partir de fines de los años setenta del siglo pasado a uno plural, con mayor recuperación por parte de los estados y municipios de su espacio legal y constitucional frente a la Federación, y con una presidencia de la República operando con contrapesos hasta el periodo foxista en la presidencia (2000-2006), donde se concretó la llamada “alternancia política de gobierno”. Esta última a juicio de analistas de los procesos de transición fue la culminación del proceso de democratización política que se abrió con las reformas electorales habidas en el lapso de 1976 a 1996.

La selección de nuestro periodo de estudio, 2000-2005, tiene como criterio principal el centro del periodo de Vicente Fox. Una vez ganada la presidencia de la República al PRI por parte del PAN, se nos presentaba interesante investigar como este último partido procesaba desde un inicio, en el 2000, fenómenos políticos que como opositor promovió. Tal era el caso de congresos plurales y divididos, gobiernos estatales y municipales encabezados por ejecutivos locales provenientes de partidos distintos al que ostentaba la Presidencia y demandas cada vez más grandes por recursos económicos por parte de las entidades y municipios hacia el gobierno federal. Tomamos el año 2005 como año último para estudiar debido a que consideramos que la lucha partidista por la presidencia en el 2006, desvió no sólo la atención de la opinión pública, sino el impulso de los principales actores hacia la contienda electoral.

En concreto abundaremos cuales han sido los factores que permitieron que las prerrogativas y atribuciones legales o las llamadas facultades metaconstitucionales (como las llamaría en su texto clásico Jorge Carpizo¹), antes concentradas en la figura del “primer mandatario”, fueran pasando de modo gradual o paulatino a los estados y municipios. El estudio de estos procesos

¹ Jorge Carpizo, *El Presidencialismo mexicano*, ed. Siglo XXI, México, 1980.

políticos ayudará a entender las relaciones entre la federación y los poderes locales como un ámbito donde intervienen diversos tipos de acción institucional y colectiva, dentro de las cuales adquieren un peso relevante las exigencias o intereses que se identifican con una real autonomía estatal o regional.

Sostenemos como hipótesis central que la pérdida de hegemonía del PRI y el debilitamiento tendencial del presidencialismo han dado paso a que, como producto de esa lógica centrífuga, se abran oportunidades políticas para que se establezcan nuevos equilibrios entre el poder central y las élites gobernantes estatales, así como en los vínculos entre éstas y los ámbitos de poder locales y regionales. Consideramos garantía de éxito de la consolidación democrática la recuperación federalista a través de la institucionalidad del Estado, las entidades federativas, los municipios y los ayuntamientos. Esta ruta es complementaria pero no subordinada a la consolidación del régimen de partidos. Y es que la consolidación democrática implica, como un aspecto fundamental, la recuperación de las instituciones políticas federales. Esta debe ser la apuesta de las principales fuerzas políticas, y no sólo la contienda centrada en la posesión de la presidencia.

Para tales efectos la investigación está dividida en cuatro partes:

En la primera parte hacemos una aproximación conceptual y metodológica al federalismo, sus valores políticos y las relaciones intergubernamentales en un sistema federalista; así mismo abordamos la descentralización como un elemento del federalismo. En la última parte de este capítulo analizamos los gobiernos divididos y yuxtapuestos como un elemento común en los sistemas presidencialistas y parlamentarios modernos.

El segundo capítulo describe cómo se originó la centralización de las decisiones políticas con dos instituciones: el presidencialismo y el partido gobernante como la fuerza política nacional que aglutinaba las principales expresiones regionales. Describimos la relación del partido de la revolución con el presidente de la República y en general con sus fuentes de poder político: su acuerdo fundacional y mecanismos de control interno sobre las fuerzas políticas integradas. También analizamos el desgaste de las formas de control y sometimiento de la clase política y de los grupos organizados, que llevó al PRI perder la presidencia de la República y la preeminencia de esta última sobre los otros dos poderes, principalmente sobre el Legislativo, lo que trajo consigo cambios en el régimen político.

En el tercer capítulo, describimos los procesos en los que el presidente de la República ha ido perdiendo las funciones que le otorgaba tener la mayoría de los grupos políticos de su lado, organizados en el partido de la revolución institucionalizada, que le permitía un amplio margen de maniobra. Exponemos, también, el fenómeno de los gobiernos divididos y yuxtapuestos; el presidente desde 1997 con el PRI y el PAN, como nuevo partido en el poder a partir del año 2000, no cuenta con mayoría en el Congreso que apoyen sus iniciativas y se ha visto forzado a negociar con los demás partidos, compartiendo así, la responsabilidad del gobierno. La pluralidad se manifiesta así mismo desde 1989, cuando distintos partidos políticos han ganado gubernaturas y gran cantidad de municipios; se vuelve difícil hablar de partidos de oposición, pues casi todos los partidos con registro nacional tienen una responsabilidad de gobierno en los estados o en los municipios. Los municipios, en este contexto, quizá el punto más débil del federalismo mexicano, están buscando viabilidad a su desempeño político.

Finalmente el cuarto capítulo, expone la descentralización de las decisiones antes tomadas por el poder nacional a través de los procesos de transferencia y responsabilidades hacia los estados y municipios. Analizamos en este apartado la política fiscal: composición de los impuestos y su distribución en los niveles de gobierno, la estructura de los ingresos de las entidades y los municipios (compuesta sobre todo por transferencias, participaciones e ingresos propios), así como la manera en cómo se gastan estos recursos. A continuación, revisamos la Convención Nacional Hacendaria, sus antecedentes y los principales acuerdos a los que se llegaron; así como los nuevos retos que enfrentan los gobiernos locales ante los cambios políticos en curso.

Por último, cabe decir que los fenómenos de descomposición e intentos de surgimiento de cambios en la matriz de articulación entre el Estado, los sistemas de representación y la sociedad civil en nuestro país, nos hacen pensar que estamos frente a lo que Manuel Antonio Carretón refiriéndose a distintos contextos nacionales en América Latina, llama “una nueva era política, en la que cambia no sólo el contenido de esta, sino su papel en la sociedad y en las relaciones entre la gente.”²

Esta investigación es el resultado de las innumerables charlas con mis amigos, los profesores de nuestra querida Facultad, el Mtro. Aurelio Cuevas Díaz quien brindó asesoría y consejo, y el Dr. Rogelio Beltrán Silva, entusiasta de los asuntos públicos; ambos con su agudo sentido crítico y gran inteligencia abrieron nuevos caminos de investigación y distintas perspectivas de análisis. Con ellos tengo una gran deuda y admiración. Así mismo quiero agradecer a los profesores, Dr. Fernando Pérez Correa, Mtro Carlos Hernández Alcántara, Mtro. Ignacio Lozano Moheno, Mtro. César Alejandro Hernández Mendoza, por la revisión y crítica que hicieron a este trabajo.

² Manuel Antonio Garretón, Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones, FCE, Chile, 1995, p. 9.

CAPÍTULO 1. CONCEPTOS SOBRE FEDERALISMO

1.1 Revisión del concepto político de Federalismo

Es un hecho reconocido que el federalismo moderno surgió con Estados Unidos, cuyo sistema de gobierno se caracterizó por la integración de un Estado nacional *determinado y limitado* en sus poderes por el pueblo soberano, quien es la fuente constitutiva tanto de los estados de la federación como del Estado nacional, todo lo cual quedó plasmado en un acuerdo formal, que es el documento constitucional. Los rasgos de este nuevo Estado contemplaban la división de poderes, la cual los propios estados federativos ya se habían adelantado. En este modelo del federalismo, originalmente el poder Legislativo es el que tendería a ser dominante, quedando éste integrado por dos cámaras: la primera representando a los estados en términos de igualdad (el Senado), independientemente de sus dimensiones sociales o territoriales, y la segunda representando a la población (Cámara de Diputados). Con esta fórmula se integró el nuevo gobierno nacional -con funciones y recursos limitados- y se preservó, a la vez, la autonomía de los gobiernos de los estados. En un modelo federal, el acotamiento del gobierno nacional por los estados es una forma adicional de equilibrio del poder político; o mejor dicho, es un instrumento más para la *distribución del poder*.³

Como puede suponerse, detrás del anterior diseño gubernamental se encuentra una profunda desconfianza en el poder político, en general, y especialmente en la concentración de éste bajo cualquier forma, debido a su potencial amenaza a la libertad de los ciudadanos. Asumiendo esta última conclusión, se puede derivar que la estructura del federalismo está inherentemente vinculada a un concepto y a una práctica de *no concentración* del poder, en abierta oposición a lo que había sido un rasgo típico de los Estados europeos. El federalismo resulta, desde esta perspectiva, una forma de organización del poder político cuya misión es distribuirlo; o dicho de otra manera, cuya misión es evitar su concentración. El cambio no es menor: con el surgimiento de Estados Unidos y de su versión del federalismo se suscitó una profunda reforma de las ideas políticas y del ejercicio del poder.

Por otro lado, entre las innovaciones conceptuales y políticas ligadas a la formación de Estados Unidos se encuentra la redefinición del concepto de soberanía, que de haber sido concebida hasta entonces como una atribución *de los Estados*, fue trasladada como atributo *de los ciudadanos, del pueblo*. Para la historia de las ideas políticas el giro es significativo, dada la concepción dominante que definía a la soberanía como un poder indivisible y además como una atribución ligada a la esencia del Estado. Desde esta concepción vigente entonces en Europa, nominalmente era imposible la formación de un Estado que supusiera una "cesión" de soberanía a otros estados y que, además, fragmentara el poder político.⁴ El federalismo resuelve este conflicto conceptual al hacer radicar la soberanía en el pueblo y al

³ Tonatiuh Guillén López, dice que "el federalismo puede definirse como una forma de organizar el poder político y de estructurar al Estado, distinguible de otras formas como es el modelo del Estado unitario. precisamente, el contraste entre uno y otro modelo (permite) elaborar un primer marco para definir a los sistemas federales. Planteado en términos generales, mientras el federalismo contiene en su organización política y administrativa por lo menos dos niveles u órdenes de gobierno, cada cual con una distribución determinada de atribuciones y de responsabilidades públicas, además de una *independencia política recíproca*, el Estado unitario condensa el poder político en una sola organización institucional. La diferencia esencial entre ambos modelos es, entonces, la estructura dual del federalismo, en donde cada una de las partes conserva una capacidad propia de reproducción política (independencia) y atribuciones que tienen una delimitación territorial. La forma común de este formato dual es la presencia de un gobierno general (denominado nacional o federal) y, por otro lado, determinado número de gobiernos de unidades subnacionales (usualmente estados o repúblicas...), cada uno con determinadas capacidades políticas que en todo momento evitan vínculos de subordinación o de dominación recíprocos. Tonatiuh Guillén López *Federalismo, gobiernos locales y democracia*, IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática N. 17, México, 1999, p.4.

⁴ Jean Bodin (1530-1596), es reconocido como quien sistematizó el concepto de soberanía como poder ilimitado e indivisible para hacer leyes, característica esencial del poder del Estado, lo cual en su tiempo, justificó el desarrollo del poder absolutista de las monarquías europeas. El concepto sobrevivió hasta el surgimiento de las formas republicanas de gobierno y, especialmente, hasta la "relocalización" del poder supremo, la soberanía, que del Estado pasó a ser una atribución del pueblo con Rousseau.

determinar éste la organización del Estado y de sus poderes. Precisamente, una innovación más del concepto de soberanía, de profundas repercusiones políticas, es que jurídicamente establece una relación de subordinación del Estado a los ciudadanos (soberanos en cuanto pueblo), lo cual hace evolucionar a la propia idea de democracia y a sus expresiones constitucionales.

Al radicar la soberanía en el pueblo, tanto en la forma que asuma el Estado como en cada uno de sus poderes, éstos adquieren un contenido asignado, explícitamente dado y, por consecuencia, un contenido acotado. A diferencia del Estado absolutista, por ejemplo, en donde éste es el poseedor de la soberanía y los límites del Estado podían definirse por sí mismos, lo cual permitía que sus poderes fueran tan amplios como su propia voluntad. Entre los siglos XVII y XVIII, en plena renovación de las ideas políticas y de las instituciones de gobierno, cuando en Europa cundían los cuestionamientos a la monarquía absoluta y se intentaba transitar hacia modelos constitucionales y republicanos, en la práctica todavía existía la subordinación de los individuos al Estado y, más específicamente, al monarca, Como ejemplo extremo citamos la célebre declaratoria absolutista del rey francés Luís XV (1710-1774), quien argumentaba a su persona como fuente de la soberanía y del Estado. *L' état, c' est moi*:

“Sólo en mi persona reside el poder soberano, y es exclusivamente gracias a mí que las Cortes reciben su existencia y su autoridad. La autoridad sólo puede ser ejercida en mi nombre... Pues sólo a mí pertenece el poder legislativo... Todo el orden público emana de mí, puesto que yo soy el guardián supremo... Los derechos e intereses de la nación... están necesariamente unidos a mi persona y sólo pueden descansar en mis manos”.⁵

De este contraste se puede apreciar la trascendencia política de "invertir" los términos en la relación entre el pueblo y el Estado, mediante la soberanía popular. En el caso de Estados Unidos, la redefinición de la soberanía no solamente permitió la viabilidad conceptual y política de federalismo, sino que en general impactó en la concepción del Estado moderno como Estado *limitado* en sus poderes, abriendo por esta vía una nueva etapa en la historia del Estado y del poder político.⁶ La historia del federalismo moderno está, así, vinculada con la historia del Estado moderno, en cuanto el segundo es constituido como un órgano acotado, plenamente definido por el derecho y de una manera ajena a sí mismo, por el pueblo soberano.

1.1.1 División de poderes en el federalismo

La división de poderes nació de la propuesta de Montesquieu, quien llamó obra maestra de la legislación a “un gobierno moderado donde las fuerzas políticas adquirieran un orden, donde tuvieran un contrapeso y un lastre que las equilibrara, que las pusiera en estado de resistir unas a otras”.⁷ El realismo político tradujo la tesis del filósofo francés en *El federalista*, donde Madison, Hamilton y Jay, padres fundadores del constitucionalismo estadounidense, discutieron sobre las bondades y peligros del gobierno representativo. Para ellos, la división de poderes era la condición necesaria para el funcionamiento de una democracia; dividir el poder era entonces imperativo legal para evitar que las facciones (porque ciertamente los

⁵ Cita tomada de David Held, *La democracia y el orden global. Del estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997, p. 58.

⁶ Considerando los elementos anteriores, puede plantearse que en sentido estricto el federalismo impone al Estado un acotamiento triple: primero, porque al crearlo lo determina; segundo, porque establece la separación de poderes; tercero, porque añade una estructura dual a la organización del gobierno y a la distribución de poderes entre la instancia nacional y las entidades federadas.

⁷ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, Libro V, Capítulo XIV, Ed. Porrúa, México, 1990, p.44.

partidos políticos no figuraban aún como los actores principales de la democracia) monopolizaran el poder. Los *federalistas* pensaron que la tiranía de uno o de muchos, tiranía de notables o de electos, sería la misma cosa sin un mecanismo para separar las funciones ejecutiva, legislativa y judicial. El éxito de la fórmula estaría justamente asegurado en un atinado diseño de pesos y contrapesos en el ejercicio del poder político.⁸

No es extraño encontrar entonces que ahí donde ha florecido la democracia –en sistemas presidenciales –, la división de poderes es adjetivo de un gobierno vigoroso y democrático. Con todo, no escapa el hecho de que la democracia representativa requiere de una difícil fórmula de equilibrio entre mayoría y minorías; el funcionamiento del orden democrático se observa así complejo y contradictorio. Complejo porque su primera misión es la de construir una mayoría, en una sociedad heterogénea y diversa, para que gobiernen *los más*; y contradictorio porque la misma idea democrática supone el respeto a las minorías, el derecho a existir y disentir de *los menos*.

De esta manera, la lógica democrática camina en sentido directo de la construcción de mayorías (al menos de mayorías parlamentarias), a fin de que gobiernen quienes tuvieron más votos; mientras que el pluralismo, la tesis fundacional del derecho de las minorías, avanza en sentido inverso, es decir, que se gobierne también escuchando y atendiendo a quienes tuvieron menos sufragios. El consenso pareciera entonces erigirse como la fórmula política para el funcionamiento de todo orden democrático, pero sobra decir que esto es sólo un estado de cosas deseable, un puerto seguro a donde se quisiera llegar, pero no es una regla de decisión sustitutiva del principio mayoritario. En otras palabras, la democracia requiere para operar de la construcción de una mayoría.

Por otra parte, se debe destacar que las virtudes del orden democrático no se refieren sólo a que los ciudadanos elijan a sus representantes y a través de ellos participen en el diseño de las leyes, en la toma de decisiones y en el diseño de las políticas públicas, sino también, y principalmente, a la posibilidad de ejercer control sobre la actuación de quienes gobiernan. Pero la tarea de vigilar a los gobernantes, que comúnmente desarrollan las propias dependencias gubernamentales o en muchos casos las oficinas de control del Poder Legislativo, sencillamente no podría existir sin la presencia de un agente cuya misión es justamente moderar los excesos del gobierno y criticar aquellas acciones que puedan operar en contra de los electores: la oposición.

1.1.2 Los principios políticos del Federalismo

La idea general de la cual partimos es que el federalismo, como cualquier otra manera de organización del Estado en una nación, construye a su alrededor un cuadro de conceptos políticos que forman parte de su propia definición y que socialmente tienden a traducirse en valores de la cultura. Por este motivo, la revisión conceptual que haremos de las conexiones conceptuales del federalismo puede comprenderse, al mismo tiempo, como un recuento de los valores políticos que se reivindican en una sociedad federal.

Soberanía. Lo relevante es que la soberanía como atributo del pueblo es un concepto de una profunda esencia democrática, pues implica el derecho ciudadano (en cuanto sociedad civil) a definir al Estado y a las leyes. Adicionalmente, el concepto tiene implícita la idea de secularización del Estado, al tener éste su origen en el pueblo, concluyendo así con los

⁸ James Madison, Alexander Hamilton y John Jay, *El federalista*, FCE, México, 1943, pp. 212.

pretendidos vínculos divinos que acompañaban al absolutismo monárquico o que legitimaban el poder político. Si estos rasgos son correctos, la conclusión es que entre el federalismo y la democracia existe una fuerte conexión, tanto conceptual como práctica, especialmente por el intermedio de la soberanía popular, si bien no es ésta el único factor.

Pluralidad. Ahora bien, debido al perfil de los elementos participantes en un sistema federal, cuyo número y diversidad rompen con toda posibilidad de unilateralidad o con el predominio exclusivo de algún interés particular, el derecho resultante deriva entre sus valores a la pluralidad. A partir de su misma composición, el federalismo renuncia a la homogeneidad como principio: sin negar el principio de unidad, se reconoce el derecho a la diversidad, al reconocimiento y al respeto del otro. Este es uno de los presupuestos esenciales del modelo. Cada una de las partes federadas reivindica alguna especificidad que la hace ser ella misma (*soberana*, si apelamos a los términos jurídicos) y que la distingue de las otras partes o del todo nacional. Obviamente, reivindicar la individualidad no excluye los caminos de la dominación o de la subordinación entre las partes, lo cual, en términos positivos, implica que entre ellas existe plena aceptación y reconocimiento recíprocos. La pluralidad como principio político resulta, así, una parte inherente del sistema y del control del derecho federal. Una vez asumidas las reglas anteriores, cualquier proceso que pretenda anular la pluralidad en los términos como haya sido definida por el sistema federal –sea territorial, cultural, étnica o lingüística- atenta contra la esencia misma del federalismo

Libertad. Como puede suponerse, las partes constitutivas de una nación federal al momento de pactar lo están haciendo en ejercicio de su libertad y como expresión de su voluntad soberana. La libertad entendida como la capacidad de autodeterminación, a su vez ligada con una voluntad y con un sujeto, que en el caso del federalismo se refieren a la soberanía y a la entidad federada (en cuanto órgano estatal o territorial). El federalismo supone e implica continuamente a esta libertad, que solamente puede tener asiento en la soberanía de la entidad federada. Sin libertad no puede existir contrato alguno ni, por supuesto, ninguna soberanía. Por este motivo, las partes necesitan reconocimiento recíproco y capacidad para decidir libremente. Un pacto federal no puede definirse de otra manera, no puede imponerse y anular la libertad, pues se rompería su condición de pacto-contrato; no puede surgir de condiciones ajenas a la autodeterminación. Es por ello que la soberanía de las partes es condición del sistema y es también lo que vincula necesariamente al federalismo con el concepto de libertad.

Igualdad. Adicionalmente, la libertad, la soberanía y el pacto federal contienen un concepto paralelo, también esencial a este sistema de gobierno: el de la *igualdad*. Una de las condiciones del contrato federal, vinculada con la libertad soberana indicada previamente, consiste en el reconocimiento recíproco entre las partes. Lo anterior implica que se instituya una capacidad de interlocución igualitaria, que ubica a las partes federadas en un mismo plano, con independencia de sus características intrínsecas. En este sentido, la extensión territorial, la lengua, la etnicidad, las dimensiones poblacionales, la cultura, entre otras variables sociales y geográficas, por sí mismas no forman parte de los criterios del pacto federal, si bien tampoco las ignora. Como ya se argumentó, ni la homogeneidad ni cualquier otra relación que la implique es condición de la relación federal; no obstante, el principio de igualdad es fundamental. La paradoja se resuelve en el federalismo, al establecer el principio de igualdad junto con el derecho a la diversidad. Precisamente, uno de los valores esenciales del pacto federal es la igualdad en la heterogeneidad; de otro modo, no habría contrato

posible. El pacto federal establece, de entrada, condiciones de igualdad entre las partes, que son precisamente las que permiten su encuentro federativo. De otra manera, si desde un principio existiese un reconocimiento jurídico de las desigualdades -de las características que fueran-, el resultado de una relación entre desiguales sería el establecimiento de una relación de dominación, así como la fijación de inequidades en la distribución y ejercicio del poder político, lo cual resultaría completamente ajeno al federalismo.

Una de las virtudes del sistema federal es su capacidad de reconocer e integrar en un todo mayor las diferencias existentes entre las partes. Supone tolerancia a la diferencia y, más aún, se trata precisamente de un sistema que permite la administración política y gubernamental de las diferencias. Una vez asumida la igualdad jurídica como un principio esencial del sistema, ésta se expresa en dos facetas: como reconocimiento recíproco de y por cada uno de los miembros del sistema; y derivada de éste, como capacidad de interlocución de cada una de las entidades, o dicho de una manera más sencilla, capacidad para participar en la formación de la voluntad colectiva del todo federal. La igualdad jurídica necesita, así, traducirse en reconocimiento y participación en la dinámica del modelo. En términos negativos, el principio de igualdad puede expresarse de la siguiente manera: no pueden existir partes ignoradas en el funcionamiento del sistema, ni partes excluidas de su proceso institucional. De ocurrir lo anterior, se estaría cuestionando la igualdad jurídica y, en la práctica, la vigencia del mismo federalismo.

En este sentido, la diferencia y la diversidad -de cualquier tipo- pueden ser parte de un sistema federal, pero no son un factor que jurídicamente esté cuestionando el principio de igualdad jurídica, ni entre las partes federadas, ni entre éstas y el Estado federal. La igualdad jurídica es uno de los valores esenciales del sistema y es precisamente el que permite respetar la individualidad (libertad, soberanía, diferencias geográficas, religiosas o etnolingüísticas) de cada una de sus entidades integrantes. Asumiendo esta perspectiva, el principio de igualdad en el federalismo puede concebirse como un instrumento que respeta las diferencias y que se contrapone al surgimiento de relaciones de dominación que pretendan aprovecharlas. Dado este principio, en pocas ocasiones se ha considerado al federalismo como una alternativa para solucionar conflictos entre naciones, pueblos y diversidades sociales que por distintas circunstancias están integradas en un mismo Estado.

Gobernabilidad. La gobernabilidad es un concepto controvertido y multidimensional como el de la descentralización. Desde cierto punto de vista, la gobernabilidad se refiere a un conjunto de condiciones del sistema político que hacen de mediación entre la sociedad y el Estado.⁹ La *legitimidad* es un componente esencial de la gobernabilidad democrática, tiene su fundamento no sólo en la legalidad política y el respeto a los derechos, sino que también depende de la capacidad, eficacia y rendimiento de los diversos actores responsables del ejercicio del poder público en los distintos niveles de gobierno y de representación, que logran el consentimiento, apoyo y aceptación de parte de la ciudadanía. De acuerdo a la propuesta de Joan Prats, la gobernabilidad democrática no se refiere tanto a los atributos de un régimen democrático, sino a las capacidades de una determinada sociedad democrática

⁹ Se distinguen tres tipos de gobernabilidad: 1) *dictatorial*, basada en mecanismos represores de los derechos civiles y humanos, comúnmente ejercida por regímenes militares; 2) *autoritaria*, cuando operan estructuras corporativas y clientelares, con reglas del juego no escritas ("usos y costumbres" del sistema político), de mando vertical, generalmente ejercida por un partido político hegemónico, sólo capaces de procesar los conflictos siempre y cuando no cuestionen las reglas del juego; 3) *democrática*, cuya legitimidad surge del mandato de las urnas, existen plenamente vigentes las garantías y libertades cívicas, y se respetan los derechos humanos.

para enfrentar retos y oportunidades, por lo cual la gobernabilidad democrática es concebida como una *estrategia de construcción de capacidades*.¹⁰

La gobernabilidad democrática local está asociada a dos condiciones indispensables: la autonomía del gobierno local acotada al pacto federal y la participación ciudadana. La autonomía local comprende los derechos y deberes de los estados y los municipios, su ejercicio libre de autogobierno y auto-administración, de la manera de contar con las capacidades para dar respuestas apropiadas a la diversidad de demandas sociales y promover el desarrollo local. La participación ciudadana es un atributo de la gobernabilidad democrática y los gobiernos locales, por su proximidad y relación más directa con los asuntos públicos de la vida social cotidiana, suponen la apertura, promoción y la innovación de espacios y canales de participación plural de la ciudadanía. Este supuesto no se verifica en la mayoría de los municipios de México ni de otros países de América Latina, así como tampoco la autonomía municipal es efectivamente respetada y ejercida, pero ambas condiciones constituyen imperativos y desafíos de la gobernabilidad democrática local que deben asumirse en la agenda política de los gobiernos municipales.¹¹

1.1.3 El papel de los partidos políticos en el sistema federal

El planteamiento anterior ha sido destacado mediante la crítica de los sistemas políticos homogéneos, que tienden a ignorar la pluralidad política y la diversidad regional de las partes federadas. Un caso extremo son los modelos de partido único, que han demostrado su ineficacia como instrumento democrático, más aún cuando se implantan en sociedades fuertemente heterogéneas:

Un partido monolítico, autoritario o totalitario, no permite la expresión de una autonomía política local, incluso cuando se reviste de una estructura federal.¹² En estas experiencias, la práctica del centralismo democrático siempre se quebraba en beneficio del centro soberano. De este contraejemplo podemos deducir que el pluralismo partidista es una condición necesaria para el funcionamiento de una democracia federal. Pero para realizar sus funciones, los partidos deben ser capaces de expresar las demandas, en ocasiones contradictorias entre ellas, dimanantes de los intereses nacionales y locales y de participar en elecciones con posicionamientos distintos. En estas condiciones, los partidos federales se encuentran en el centro de un conflicto de fidelidad entre dos sistemas políticos de referencia. Así, el equilibrio federal, la autonomía y la interdependencia son tributarios de la organización de los partidos y de la independencia de los sistemas partidistas de las unidades federadas.¹³

Los partidos políticos son una instancia que concreta y da forma cotidiana a las relaciones institucionales y políticas en un Estado federal; ocupan un rol especial en el conjunto del sistema y, si puede decirse en estos términos, encarnan la complejidad y delicadeza de las piezas que articulan al todo federal. Si los partidos están integrados de manera centralizada, las relaciones que predominan en el conjunto del Estado son las procedentes del gobierno nacional, en demérito de la perspectiva de las entidades federadas. Si se orientan hacia

¹⁰ Joan Prats, "Gobernanza y sociedad del riesgo", *Gobernanza. Revista internacional para el desarrollo humano*, Edición 0, jueves 11 de marzo de 2004. p. 2. Las cursivas son del autor.

¹¹ Tonatiuh Guillén López *Federalismo, gobiernos locales...* p. 12 y 13.

¹² Como, fueron por ejemplo, los casos del Partido Comunista Checoslovaco o la Liga Comunista en Yugoslavia y por supuesto el PRI mexicano.

¹³ Maurice Croisat, *El federalismo en las democracias contemporáneas*, ed. Hacer, Barcelona, 1995. P. 84.

formas muy locales, la articulación nacional de intereses sociales es la que pierde perspectiva. En todo caso, la conclusión es que no hay un formato único en las experiencias de los Estados federales y la organización de los partidos políticos. Lo que está fuera de duda es la incompatibilidad del federalismo con las dinámicas centralizadas y, mucho más, con los sistemas políticos de partido único.

Entre los recursos del modelo federal para establecer el frágil balance entre las partes y el todo, entre intereses regionales e intereses nacionales, se encuentra el ya citado principio de igualdad. Entre las formas que institucionalmente lo expresan de mejor manera está la integración bicameral del Poder Legislativo nacional. Una de estas cámaras (por ejemplo, el Senado en Estados Unidos o el *Bundesrat*, Consejo Federal, en Alemania) tiene un principio que iguala la representación de las partes federadas, haciendo que su "peso político" sea idéntico, o muy similar, con independencia de otro tipo de variables¹⁴.

El federalismo, dada esta reivindicación del principio de igualdad que se ve reflejado en las instituciones que representan a las partes federadas, utiliza un concepto "complejo" de mayoría, precisamente porque el concepto incorpora variables culturales, étnicas, lingüísticas o espaciales, a un concepto que en principio es solamente numérico. El concepto de mayoría en un Estado federal no se refiere simplemente a un número determinado de ciudadanos, sino a una determinada distribución de los ciudadanos que reconoce alguna o algunas de las anteriores variables sociales. De esta manera, una entidad federada con una población de un millón de habitantes puede tener la misma relevancia política que otra entidad con dos millones; o bien, determinado grupo etnolingüístico puede tener un peso político similar a otro grupo social de mayores dimensiones. "Hacer mayoría" en un sistema federal resulta, así, algo mucho más complejo que en un Estado unitario. La conformación de la voluntad nacional requiere de un mayor esfuerzo de negociación y de procedimientos, dada la diversidad de las partes y el reconocimiento previo de sus especificidades.

La mayoría y las minorías políticas tienen, de esta forma, un significado diferente para un Estado federal que para un Estado unitario, haciendo que la dinámica de sus sistemas políticos y de las instituciones que lo expresan tenga perfiles distintos. La diferencia principal radica en la "complejidad" de las variables y de los procesos para decidir la agenda pública y gubernamental del todo federal. Las instituciones políticas del federalismo, para comenzar, tienen una integración que reconoce el principio de igualdad (el Senado, para volver a citar el ejemplo clásico); en segundo término, el proceso de toma de decisiones involucra a las partes federadas cuando se requiere su aprobación para determinada decisión gubernamental (una reforma constitucional, por citar otro ejemplo clásico). Estos mecanismos constituyen la salvaguarda de la soberanía de las partes federadas y, en la perspectiva del sistema político, una salvaguarda de los derechos de las minorías, lo cual es fundamental en las sociedades heterogéneas étnica y lingüísticamente. En los términos de Lijphart, el problema es planteado de la siguiente forma:

“En sociedades plurales, por consiguiente, la regla de mayoría conduce a la dictadura de la mayoría y a conflictos sociales en lugar de a la democracia. Lo que estas sociedades necesitan es un régimen democrático que dé énfasis al consenso general en lugar de a la oposición, que incluya en lugar de excluir y que trate de incrementar al máximo el tamaño de la mayoría gobernante en

¹⁴ Desde la perspectiva del análisis político, este tipo de arreglo se ha denominado como de "mayorías complejas", o bien, como el aspecto "subsidiario" del federalismo.

lugar de satisfacerse con una mayoría simple: la democracia por consenso (como la que refleja la estructura de los Estados federales)¹⁵.

La dinámica política de un Estado federal resulta inevitablemente compleja, dada su propia estructura, si bien en ello radica también su riqueza. Los valores a los que el federalismo se liga conceptualmente, como son los de democracia, pluralidad e igualdad, entre otros, deben encontrarse encarnados en los sistemas políticos, en sus actores y en las relaciones que estos actores imprimen al mapa intergubernamental; son condición del modelo. De la misma manera, el concepto de minoría, junto con el de diversidad, tienden a concebirse y aplicarse de una manera más valorada y compleja que en los Estados unitarios. Claro está, las relaciones entre conceptos no se traducen directamente en prácticas políticas; si bien las impulsan, siempre cabe la posibilidad de que la ruta del poder siga otras reglas, como es su mala costumbre.

1.1.4 Federalismo y República

Ahora bien, como se ha indicado, el federalismo añade al modelo republicano de separación de poderes una separación territorial de atribuciones y de autonomía determinadas, que usualmente sigue expresándose jurídicamente como soberanía. En México y en otras naciones que tienen una integración semejante, los estados constitutivos de la Unión se siguen denominando soberanos, lo cual se ha prestado a contradicciones y debates sobre el concepto de soberanía popular y, por supuesto, sobre el viejo concepto de soberanía estatal. Así, desde la perspectiva de los estados federados -o de cualquier otro organismo político constitutivo de una federación-, en todo momento su "soberanía" está limitada al ser jurídicamente establecida por una Constitución federal. Y por otro lado, lo que reivindica el concepto de soberanía es, precisamente, la ausencia de límites, el poder supremo, la facultad sobre las facultades. El pacto federal implica, así, soberanías acotadas, por principio. El problema esbozado es una de las paradojas y debates conceptuales más intensos sobre los sistemas federales, que incluso han conducido al cuestionamiento total del concepto de soberanía. Las posiciones han oscilado entre quienes argumentan que ésta no existe (puesto que siempre es relativa), o que debe traducirse en algo más determinado, como el concepto de autonomía, o bien, asumiendo su acotamiento y determinación jurídica, simplemente reducirse a la asignación de poderes, capacidades o atribuciones.

En nuestra opinión, en el debate se están mezclando dos conceptos de distinta naturaleza. Por un lado, el concepto *jurídico* de soberanía, como poder ilimitado, como facultad sobre las facultades y, por otro, el concepto *político* de soberanía, el cual de entrada es un concepto determinado, que en sentido estricto contiene límites, no únicamente para los Estados federales sino para cualquier Estado, especialmente en la coyuntura internacional contemporánea caracterizada por procesos de globalización.¹⁶ Estos límites son tan precisos

¹⁵ Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984, p. 23.

¹⁶ A grandes rasgos, podemos ubicar el proceso principal que sufren los Estados como el de la globalización: "...es uno en que las fuerzas transnacionales han cobrado una importancia inédita en la historia del capitalismo. [...] el empleo de la palabra transnacionalización [quizá] es la más adecuada a fin de contextualizar los cambios tan dramáticos experimentados por la sociedad mundial en los decenios más recientes. A estas alturas resulta evidente que uno de los actores por excelencia en el sistema internacional, el Estado-nación, es de los más afectados por los procesos de transnacionalización donde las fuerzas del mercado exigen el mínimo de los obstáculos para operar determinadas latitudes. Así, los Estados nacionales deben disminuir su involucramiento en la vida económica y política de sus sociedades porque el sistema capitalista de finales del siglo pasado y de los inicios del presente ya no le es posible operar en el interior de un solo mercado nacional. Antes bien, es la suma de numerosos mercados nacionales lo que facilita la conformación de espacios económicos más amplios que escapan a la jurisdicción del Estado-nación, por un lado, y se convierten en entidades atractivas para satisfacer los requerimientos de las fuerzas transnacionales, por el otro. Es aquí donde hace su aparición el regionalismo como consecuencia predecible

como lo sean los entornos siguientes: la práctica efectiva de las relaciones entre las naciones, el derecho internacional, el derecho interno de cada nación y el interno en cada órgano gubernamental federado. Independientemente de quién sea el sujeto de la soberanía -el Estado o el pueblo-, el ejercicio *político* de ésta siempre ha tenido un contenido determinado. Más aún, puede argumentarse que históricamente la soberanía nunca ha sido absoluta, como pretende su concepto jurídico.

Los estados o las partes componentes de una federación pueden justificar la preservación de su soberanía en la medida en que su integración a la unión es un acto voluntario, un pacto o un contrato de alcance histórico. También, en la medida en que dispongan de los instrumentos para participar, de manera permanente y efectiva, en la conformación de la voluntad colectiva de la federación, sin menoscabo de su propia integración política. No obstante, en ambas circunstancias se trata de prácticas determinadas, con contenidos y procedimientos definidos, por los cuales la soberanía inevitablemente transita de su contenido jurídico a su ejercicio práctico, de naturaleza política; una vez en este último terreno, no existen las categorías absolutas. Los estados federados pueden entonces llamarse soberanos desde la perspectiva del concepto jurídico, pero haciendo la aclaración de que este concepto no puede aplicarse tal cual como concepto político.

Ahora bien, la separación de las anteriores dimensiones conceptuales no invalida los principios jurídicos del sistema federal y, por el contrario, ayuda a evaluar a los federalismos concretos desde la perspectiva de sus relaciones entre las instancias federadas y el todo nacional. La soberanía, en este último contexto, se refiere a la capacidad de los órganos federados para reproducirse políticamente por sí mismos, para participar en la formación de la voluntad colectiva reflejando sus propios intereses y, especialmente, para conservar una relación de no subordinación respecto del gobierno nacional. Y es que el federalismo es un sistema de relaciones que configuran de manera permanente su estructura dual, entre las partes federadas y el Estado nacional. Debido a esta condición dual del sistema, el Estado nacional nunca puede distanciarse o separarse de las entidades federativas; de producirse esa distancia o separación, el federalismo cambiaría su naturaleza; se trataría de otra cosa, menos de un sistema federal.¹⁷

La experiencia muestra que los gobiernos nacionales tienden a predominar por encima de los gobiernos federados, como ha ocurrido especialmente durante la primera mitad del siglo XX y hasta antes de la dinámica contemporánea de globalización de las relaciones sociales.¹⁸ La

del proceso de transnacionalización y conformación de mercados ampliados". María Cristina Rosas, "Globalización y regionalismo: ¿procesos antagónicos o complementarios?" en *Relaciones Internacionales*, México, UNAM-FCPyS, N. 71, julio-septiembre 1996, pp. 27-28.

¹⁷ Las palabras "separación" y "distancia", como están aplicadas aquí, no excluyen que el Estado nacional y las partes federadas exista una determinada distribución de poderes y que, por lo mismo, incluso puedan reclamarse "soberanías" recíprocas. La separación o distancia, deben, entonces, comprenderse como momentos extremos, en donde las relaciones o vínculos expresos del sistema dejan de funcionar y en la práctica conducen a la ruptura del federalismo y a la creación de Estados unitarios. Adicionalmente, la "separación" y la "distancia" pueden también tener un momento extremo cuando se ubican en la dirección inversa, es decir, como "no separación" o "no distancia". En el último caso, el resultado también conduce a un modelo de Estado unitario al dejar de existir un sistema de relaciones entre las entidades federadas y el Estado nacional. Pedro Martínez Martínez, "Federalismo y gobierno local," *Gestión y Estrategia*, México, UAM-Azcapotzalco, Edición en Internet <http://www-azc.aum.mx/gestion/num8/doc5.htm> (consultado el 05 de febrero de 2007)

¹⁸ En términos muy generales, las crisis económicas y la consecuente necesidad de regulación de los ciclos de la economía han sido factores que promovieron una dinámica fuertemente expansiva de los Estados nacionales, ya sean como actores económicos directos o bien como soporte de las necesidades sociales mínimas de la población. Este fenómeno fue una tendencia prácticamente universal entre la crisis mundial de 1929 y hasta finales de los años setenta. Para las naciones con organización federal, la dinámica implicó una ampliación y concentración de funciones públicas y de poder político por los Estados nacionales en demérito de las entidades, tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados. En las décadas de los ochenta y noventa el proceso se ha revertido, ahora motivado por la economía global y por la creciente incapacidad de los Estados nacionales por regular los ciclos económicos como en el pasado, comenzando

experiencia histórica, cabe aclarar, no descalifica o anula los supuestos del modelo, pues también éstos son fuerzas políticas actuantes presentes en la naturaleza del sistema federal. A donde conduce la contradicción es a reconocer que en todo sistema federal coexiste una tensión de variable intensidad entre el gobierno nacional y los gobiernos federados, que a su vez refleja una tensión en la distribución del poder político. Y que se reproduce, la tensión, al interior de cada uno de las entidades federadas, entre los gobiernos estatales y los gobiernos municipales. Esta relativa inestabilidad es inevitable en el federalismo y sus soluciones prácticas han conducido a escenarios que se reflejan en dinámicas de centralización y de descentralización en la administración pública, o bien en permanentes coordinación, negociación o conflicto entre poderes nacionales y regionales. Estas posibilidades son una parte *normal* del sistema federal; lo excepcional sería que no existieran. Aaron Wildavsky, ha señalado que "el federalismo auténtico conlleva a la vez conflicto y cooperación, o centralización y descentralización, pero como parte de un consenso equilibrado".¹⁹

Cabe aclarar que la inestabilidad relativa no significa crisis, sino variables de interacción, legítimas en la medida en que asumen los canales formales establecidos por el modelo. Precisamente, como parte inherente al federalismo existe una instrumentación formal que regula las relaciones y sus formas, estableciendo límites a ese ambiente interno de inestabilidad relativa, lo cual le impide al modelo sucumbir. Son varios los instrumentos formales que administran la inestabilidad relativa del sistema: el principal es la dinámica de integración de los poderes nacionales -que en particular se refleja en los sistemas electorales, que permite a las partes federadas una posición permanente de representación en los órganos nacionales. Destaca como instancia común el Poder Legislativo y su composición bicameral, en donde la representación de las partes federadas adquiere mayor relevancia, como ocurre en los senados. Entre los recursos adicionales se encuentran las reformas a la Constitución general, que supone la aprobación de las entidades federadas, así como determinadas políticas -como reformas fiscales o programas de implicaciones etnolingüísticas, por ejemplo- cuyos efectos las obliga a ser negociadas con las entidades. Y, finalmente, entre los instrumentos de interrelación cotidiana se encuentran los recursos de coordinación intergubernamental, que permanentemente reflejan los equilibrios entre las dinámicas nacionales y los requerimientos específicos de las partes federadas.²⁰

1.1.5 Descentralización y régimen político

La parte medular de la descentralización es su relación estructural con el régimen político. Es sabido que el régimen político es la suma de los poderes reales y actuantes de la sociedad que, al interactuar, definen el predominio que tienen la rama ejecutiva o la legislativa. Si el predominio es de la rama ejecutiva, el régimen se caracteriza por ser presidencial. Si el predominio es el legislativo, el régimen es parlamentario. El auge del Ejecutivo o el

con sus propias finanzas. Desde una perspectiva administrativa. Este último periodo se ha caracterizado por una universalización de las políticas de descentralización y/o de fortalecimiento del federalismo, en su caso. Con esta perspectiva, para los países federales el balance del siglo implica que puedan oscilar entre distintos márgenes de centralización y descentralización, sin perder su carácter federal, en la medida que conserven lo esencial del sistema de relaciones. SEGOB-INADEF, *Consideraciones básicas de la descentralización en México*, México, 2006, 89 p.

¹⁹ Aaron Wildavsky, citado por Edmon Orban en "El proceso de descentralización en el Estado federal Industrial: perspectiva teórica y metodológica", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. 57, Núm. 2, junio, 1990, pp. 61-73.

²⁰ Ricardo Uvalle Berrones. "Descentralización política y federalismo. Consideraciones sobre el caso de México", *Gestión y Estrategia*, UAM-Azcapotzalco, edición en Internet de la Revista, <http://www-azc.uam-mx/publicaciones/gestion/num7/art2.htm> (consultado el 11 de mayo de 2007).

Legislativo es determinante para organizar el poder en la sociedad y para determinar la forma de gobierno.²¹

En tal sentido, las constituciones políticas institucionalizan los centros de poder que definen la naturaleza del régimen político y establecen las reglas fundamentales para asegurar el gobierno de la sociedad. En este marco, la descentralización política y administrativa se determina por el modo de integrar el poder a través de las instituciones y por la forma en que se organiza y estructura la acción de gobierno. Pero son las condiciones históricas, sociológicas, políticas, económicas y culturales, las que orientan el curso de la descentralización.

De ahí que las decisiones encaminadas a dar cuerpo a la descentralización encuentren resistencias en el régimen político y de ahí también que los primeros pasos para descentralizar sean cautelosos, casi a la manera de una tutela administrativa. Cuando la descentralización empieza a tomar cuerpo y espíritu, en términos geográficos, sociológicos, culturales, políticos e históricos, se empieza a estructurar una colectividad territorial que exige de personalidad, autonomía y decisión para sustentarse como un sistema de gobierno. Este es el fondo de la descentralización, motivo por el cual, las reacciones al interior del régimen político se desencadenan a favor o en contra de ella. La trayectoria de la descentralización provoca reacomodos en la estructura del poder. Las relaciones entre la Administración Central y las entidades descentralizadas son ajustadas hasta conseguir su estabilidad y correlación institucional.

En el Estado moderno conviven pues, formas de vida central y descentralizada. En las primeras, las centrales, se alude a la unidad civil de la nación y a la unidad política de la sociedad que es el Estado. Las segundas, es decir, lo que corresponde a las entidades federadas, las mismas se configuran mediante una distribución equilibrada del poder. Y tiene que ser equilibrada para no provocar dislocaciones que dañen los intereses fundamentales del Estado dados por el pacto federal y su correspondiente dirección política.

En ningún momento la descentralización es antagónica con la centralización gubernamental, la cual es necesaria como proceso que consiste en transferir potestades que pueden ser gobernadas de manera local con autonomía y personalidad jurídica. Como decisión política, la descentralización es un conjunto de competencias que se transfieren por parte de la Administración Central a entes que se decide han de desenvolverse como gobiernos autónomos.

El federalismo se formaliza reconociendo que se pone fin a las relaciones jerárquicas. Si éstas prevalecen, se da paso a la delegación de facultades cuya figura más acabada es la desconcentración administrativa. Ésta, sin embargo, responde a los imperativos de la autoridad central y su radio de acción se traslada de un lugar a otro, pero entre instancias igualmente centrales. Puede definirse la desconcentración administrativa como el conjunto de responsabilidades que se ejercen por parte de órganos que reciben la decisión de cumplir tareas, respondiendo en todo caso, a las directrices del mando unicentrado.

²¹ Gabriel L. Negretto, "Gobernanza con poderes divididos en América Latina," *Política y Gobierno*, CIDE, Vol. X, N. 1, 1er. semestre de 2003, pp. 13-61

Por eso, con la desconcentración la relación del Estado con los gobernados es fundamentalmente administrativa. Se diría que la Administración Pública trata con usuarios. En su acepción política, el ciudadano desde el ángulo del federalismo tiene la opción de exigir una mejor gestión de los servicios públicos, dado que en su condición de elector puede castigar o recompensar al gobierno. Desde la óptica de la descentralización, los resultados finales de la acción de gobierno dan cabida a una mayor competencia y calidad. El ciudadano advierte cuáles son las capacidades de las distintas esferas de gobierno para atender y solucionar las demandas sociales.

Considerada desde el régimen político, la descentralización es también una forma para que los ciudadanos puedan participar democráticamente en las diversas esferas de los poderes públicos. Es una forma para que la relación gobernantes-gobernados pueda ser más directa, justa y eficaz. Es una forma para que la acción del gobierno redunde en un mejor desarrollo institucional y en una mejor convivencia pública.²² Descentralización y régimen político federalista son instituciones que se corresponden.

La descentralización, en este sentido, no es tan sólo una categoría formal y lógica, sino un sistema de relaciones que permite que las instituciones de la sociedad y el Estado puedan articularse respetando ámbitos de competencia. Y como sistema de competencias gubernamentales responde a principios básicos de acuerdos políticos y sociales: reconoce que la sociedad moderna es plural y diversa, pues da cabida a diversos centros de poder y decisión. Reconoce que la acción de gobierno responde a la unidad de mando, pero que no implica omitir lo diverso de la vida pública. Y es que la sociedad se manifiesta con sus fuerzas consensuales o de disenso, y el Estado dirige, coordina y enlaza poderes territoriales, regionales y comunitarios para lograr la estructuración del poder nacional que él encara y representa.

Un aspecto clave de la descentralización es que constituye un modo para distribuir el poder. En efecto, lo que corresponde a los gobiernos locales es un punto neurálgico a considerar. A mayor espacio institucional para ejercer la autonomía política, los gobiernos locales tienen la opción de fungir como centros de decisión sin cortapisas. Y es que son los gobiernos locales, el "medio a través del cual el pueblo procura los servicios por sí mismo, tomando parte activa y constructiva en los asuntos públicos, decidiendo por sí mismo, dentro de los límites permitidos por la política nacional y los recursos locales"²³. Así la descentralización, al transferir a los gobiernos locales atribuciones, recursos, información y decisiones, descongestiona el proceso de gobierno, diluye la centralización improductiva y da mayor consistencia al conjunto del Estado y a la sociedad misma. Permite a la vez, que la igualdad jurídica y política entre los componentes de la federación sea uno de los sustentos más consistentes del Estado moderno.²⁴

Más allá de su importancia formal, que la tiene, el federalismo es un sendero para ubicar la expresión real del poder en la sociedad y cuál su articulación con las decisiones del Estado. Determina asimismo, el *modus operandi* de la descentralización administrativa, ya que ésta

²² Ricardo Uvalle menciona al respecto que "El Estado, como la organización política de la sociedad, es un conjunto de capacidades al servicio del bien común y es la institución que permite a la sociedad que su vida civil y pública sea impulsada con principios, normas y criterios de institucionalidad". *Op. cit.*

²³ Sebastián Martín Retortillo Baquer, "Descentralización administrativa y organización política", *Revista de Administración Pública*, México, INAP, núms. 63-64, julio-diciembre, 1985, p. 155.

²⁴ *Ibid.*

alude a un sistema de capacidades de gestión que tienen por objeto dar congruencia y eficiencia a la acción de gobierno.

La descentralización administrativa, como cambio institucional, es tan amplia o restringida como amplia o restringida es la redistribución del poder que alimenta al federalismo.²⁵ Su cobertura depende de cómo se desactivan los cotos de poder opuestos a la descentralización política. Sus ventajas funcionales tienen como contexto los usos, costumbres y prácticas del poder que no pueden ni deben desconocerse. Su efectividad no es únicamente operativa, sino que se relaciona con el desempeño institucional que la Administración Pública es capaz de generar. Revalorar la descentralización administrativa por el lado del desempeño institucional, ubica la acción de gobierno en su relación externa con la sociedad civil y sus agrupaciones ciudadanas. Sin desconocer la importancia introspectiva de la descentralización administrativa, sus resultados tienen que evaluarse de cara a los ciudadanos y vincularlos a los fines públicos que el Estado está obligado a cumplir.

El Estado, por tanto, es una conjugación de fuerzas centrales y descentralizadas que le dan vida como la organización política de la sociedad y como el garante de la unidad civil de la Nación. El sistema de instituciones que integran la vida del Estado da cauce al comportamiento que sus diversos niveles de gobierno tienen. Lo federal, lo estatal y lo municipal, son esferas de poder que se manifiestan como fuerzas concurrentes o divergentes y que, sin embargo, forman parte del conjunto del Estado hasta configurar un sistema de relaciones causales e interdependientes. En el Estado se conjugan acciones y reacciones que dan movimiento a la vida política, definición a la vida pública y consistencia al ser mismo del Estado.

Además se presentan dos tipos de acontecimientos de escala macro social, que han influido en la evolución del Estado y en su relación con los gobiernos locales, tanto en países federales como unitarios. El primero son (y han sido) las crisis económicas, que obligaron a los gobiernos nacionales a intervenir directamente en actividades de regulación económica y de protección de las condiciones básicas de calidad de vida a través de políticas sociales, lo cual implicó el desarrollo de una infraestructura administrativa de gran escala y de acción directa en espacios que nominalmente correspondían a los gobiernos locales²⁶. Ésta fue una situación que se reflejó tanto en Estados unitarios como en federales, estimulando en los segundos un proceso de centralización administrativa que de inmediato se convirtió en aguda tensión con las entidades federadas y con los gobiernos locales. Por otro lado, el segundo tipo de acontecimientos son la globalización económica contemporánea y la redefinición del papel del Estado en las sociedades nacionales, que se han orientado hacia la dirección contraria en relación con la etapa centralizadora derivada del intervencionismo estatal.

²⁵ El cambio institucional es la transformación de las normas y las reglas que determinan el comportamiento político-administrativo de los actores y los mecanismos de regulación que determinan la capacidad de una organización pública para cumplir efectivamente sus funciones no siempre dependen de variables internas, más cuando que pretende que el rediseño sea un verdadero cambio de naturaleza funcional. Por ejemplo, si pretendemos que los gobiernos municipales hagan más con menos, bastará una simple reforma de eficiencia. Pero si pretendemos que incremente su calidad de los servicios públicos, que desaparezca su uso inadecuado incrementando la credibilidad ciudadana, es este caso el cambio es más complicado. Es decir, en el primer caso se plantea una reforma organizativa, en el segundo se plantea una verdadera reforma institucional. Al respecto se puede consultar a Claus Offe, "El diseño institucional en los procesos de transición de Europa del Este" en Robert E. Godin (comp.), *Teoría del diseño institucional*, Gedisa, Barcelona, 1era. Edición, 2003, pp. 251-282..

²⁶ La crisis económica mundial de los años treinta representa el periodo más intenso de centralización administrativa y, en general, del "intervencionismo" del estado en la economía y, especialmente, en la seguridad social de la población, lo que incrementó sustancialmente las dimensiones de los gobiernos nacionales y, paralelamente, su predominio en los asuntos de nominal incumbencia local. Abram de Swaan, *A cargo del Estado*, Barcelona, Ediciones Pomares-Corredor, 1992, 379 pp.

En la medida en que avanza la globalización, y en particular la progresiva incapacidad de los Estados nacionales para regular los flujos financieros, comerciales y económicos en general, la escala y funciones de los gobiernos nacionales han tendido a acotarse y, por consecuencia, se han impulsado programas de descentralización. No es coincidencia que en la agenda gubernamental a nivel mundial se encuentren cotidianamente a la descentralización o a la renovación del federalismo como políticas o debates de alta prioridad nacional. En esta dinámica contemporánea, inevitablemente los gobiernos locales reivindican su papel en la esfera pública y, cabe esperar, es muy probable que lo hagan de una manera sin precedente en la historia de estas instituciones. En los términos de Borja y Castells, el proceso se describe en los siguientes términos:

“...Los gobiernos locales adquieren un papel político revitalizado en consonancia con la crisis estructural de competencias y poder en que se encuentran los Estados nacionales en el nuevo sistema global. Simplificando, podría decirse que los Estados nacionales son demasiado pequeños para controlar y dirigir los flujos globales de poder, riqueza y tecnología del nuevo sistema, y demasiado grandes para representar la pluralidad de intereses sociales e identidades culturales de la sociedad, perdiendo por tanto legitimidad a la vez como instituciones representativas y como organizaciones eficientes.”²⁷

1.2 Acercamiento a los conceptos gobiernos yuxtapuestos y gobiernos divididos

1.2.1 Concepto de gobiernos yuxtapuestos

En México, los estudios sobre procesos electorales a nivel local suelen privilegiar el estudio de caso (el cual sin duda aporta una gran riqueza y precisión en la información) pero no han profundizado de manera sistemática en el uso del método comparativo como una forma alternativa de estudio que permitiría un mayor poder de generalización. Y es que es importante analizar este fenómeno para entender la importancia que va acumulando los gobernadores y los presidentes municipales en la configuración del proceso político en nuestro país.

Para paliar algunos de los inconvenientes que se derivan de los estudios de caso es necesario usar el método comparativo y una metodología que se enfoque en unas cuantas variables. A partir de estas variables habría que establecer cuáles son las principales tendencias en los procesos de gobiernos estatales y municipal que se llevan al cabo en las 32 entidades federativas y en los 2,470 municipios que integran el país. El concepto de gobiernos yuxtapuestos que a continuación se propone pretende capturar tendencias en las relaciones de los gobiernos estatales con el gobierno nacional y las de los gobiernos municipales con los gobiernos estatales, que hace de este fenómeno un hecho mucho más importante de lo que la literatura sobre democratización ha sugerido a este respecto.²⁸

El fenómeno de gobiernos yuxtapuestos se da cuando una unidad territorial bien definida (como un estado o una municipalidad) es gobernada por un partido diferente al que controla la unidad territorial más grande (que puede ser la federación o el estado) y que contribuye con su presencia a la gobernabilidad en nuestro país.²⁹ En este ensayo se designarán a los

²⁷ Jordi Borja y Manuel Castells, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, ed. Taurus, Madrid, 1997, p. 18.

²⁸ Una importante aportación al estudio de los gobiernos yuxtapuestos en nuestro país, la ha hecho Alain De Remes en su trabajo “Gobierno yuxtapuestos en México: hacia un marco analítico de las elecciones municipales”, *Gobierno y Política*, Vol. VI, Núm. 1. pp. 225-253.

gobiernos yuxtapuestos como aquellos estados y municipios que son controlados por un partido que es diferente al partido que gobierna al país y al estado.

El término gobiernos de oposición, nos parece ya ha sido rebasado en México. Por lo general, se refería a aquellos municipios que no eran controlados por el partido del presidente en el caso de los gobiernos estatales y por el partido del gobernador en el caso de los municipios. En nuestro caso, consideramos, se apega más a la realidad política el concepto de gobiernos yuxtapuestos, pues son gobiernos que corresponden a distintos niveles que comparten territorio, población y que tiene incluso competencias convergentes. Es decir, cualquier municipio o estado controlado por el PRI, PRD o cualquier otro partido que no sea el PAN es considerado como gobierno yuxtapuesto.

El término gobiernos yuxtapuestos es también diferente a lo que suele llamarse gobierno dividido. Gobierno dividido generalmente se refiere a una situación, en la cual la mayoría legislativa es controlada por un partido que es diferente al del presidente. En otras palabras, el concepto de gobierno dividido se enfoca más a la división de poderes entre los distintos poderes constitucionales que conforman el gobierno (legislativo, ejecutivo y judicial). En teoría estos poderes deberían ser más o menos iguales para lograr un sistema de pesos y contrapesos. El concepto de gobiernos yuxtapuestos se preocupa más por capturar la división de poderes entre entidades territoriales que no tienen el mismo peso político. En suma, el concepto de gobierno dividido se aboca más a entender la dispersión del poder entre autoridades centrales, mientras que el concepto de gobiernos yuxtapuestos responde más a un fenómeno del federalismo.³⁰

Recapitulando, los gobiernos yuxtapuestos constituyen un fenómeno más amplio que los gobiernos de oposición ya que permiten, en nuestro país por ejemplo, que un municipio priísta se yuxtaponga a un gobierno estatal controlado por el PAN o el PRD (y viceversa). Esto tiene como consecuencia directa que la variable de filiación partidista no sea un elemento central en el fenómeno de yuxtaposición. Más aún, el término gobierno yuxtapuesto también difiere del de gobierno dividido en el hecho de que el poder no se encuentra disperso entre ramas gobierno más o menos iguales que sirven como un sistema de pesos y contrapesos. De hecho, la yuxtaposición debe de ser entendida como un fenómeno de gobiernos anidados en el cuál los gobiernos de unidades territoriales con diferentes grados de poder coexisten simultáneamente. Por lo general, la federación suele tener más poder y recursos que los estados, los cuales a su vez tiene mayor jerarquía que los municipios en

²⁹ De acuerdo a la propuesta de Joan Prats, la gobernabilidad democrática no se refiere tanto a los atributos de un régimen democrático, sino a las capacidades de una determinada sociedad democrática para enfrentar retos y oportunidades, por lo cual la gobernabilidad democrática es concebida como una estrategia de construcción de capacidades. La gobernabilidad democrática local está asociada a dos condiciones indispensables: la autonomía del gobierno local y la participación ciudadana. La autonomía local comprende los derechos y deberes de los municipios, su ejercicio libre de autogobierno y auto administración, de manera de contar con las capacidades para dar respuestas apropiadas a la diversidad de demandas sociales y promover el desarrollo local. La participación ciudadana es un atributo de la gobernabilidad democrática y los gobiernos locales, por su proximidad y relación más directa con los asuntos públicos de la vida social cotidiana, suponen la apertura, promoción y la innovación de espacios y canales de participación plural de la ciudadanía. Este supuesto nos se verifica en la mayoría de los municipios de México ni de otros países de América Latina, así como tampoco la autonomía municipal es efectivamente respetada y ejercida, pero ambas condiciones constituyen imperativos y desafíos de la gobernabilidad democrática local que deben asumirse en la agenda política de los gobiernos municipales. Joan Prats, *Op. cit*

³⁰ Existe una segunda acepción del término de gobierno dividido que también ha sido utilizada por los académicos y que difiere de la definición propuesta en párrafos anteriores. Para algunos especialistas electorales, gobierno dividido se refiere a una situación en la que un municipio es gobernado por un consejo municipal pluripartidista —es decir por miembros de diferentes partidos. Estos casos fueron muy frecuentes en Michoacán durante el periodo 1989-1992, ya que después de movilizaciones post-electorales muy intensas varios partidos negociaron un tipo de gobierno de coalición que se quedaría a cargo de la administración de varios municipios. Sin embargo, más que gobiernos divididos, estos casos deberían considerarse como gobiernos negociados o de coalición.

términos de capacidades y recursos. Sin embargo a pesar de que la federación tiene mayores recursos de poder, debe prevalecer un mínimo grado de autonomía en los otros dos niveles de gobierno para legislar, tomar decisiones autónomas e implementar políticas públicas.³¹

El concepto de gobiernos yuxtapuestos también asume que pueden existir diferentes electorados para los diferentes niveles de gobierno. Tal y como lo señalan Huckfelt y Sprague:

“la política en una democracia gira alrededor de las decisiones individuales del ciudadano. Pero estas decisiones se realizan en tiempos institucionales predeterminados y en localidades que experimentan diferentes ambientes políticos, los que a su vez operan en diversos niveles de gobierno”.³²

De hecho, el concepto de yuxtaposición trata de capturar esta pluralidad en diferentes espacios de gobierno. Sin embargo, se requiere ser cauteloso, ya que el fenómeno de yuxtaposición también puede ser el producto de mecanismos artificiales –tales como reglas electorales- más que el resultado de diferentes electorados votando de manera diferenciada para diversos niveles de gobierno.

1.2.1.1 Causas de la yuxtaposición

La yuxtaposición a nivel municipal o estatal puede ser el resultado de cuatro tipos de variables: 1) variables estructurales que ayudan a establecer correlaciones entre indicadores socioeconómicos y la dirección del voto; 2) choques exógenos tales como crisis económicas que alteran el comportamiento del voto; 3) variables de comportamiento a nivel micro, tales como cambios en las preferencias de los votantes y/o organización y estrategias partidistas que también inciden en el voto; 4) el producto de reglas electorales (o instituciones) que afectan los incentivos de los votantes y de los candidatos.

Para examinar estas cuatro líneas de investigación, existen diferentes cuerpos teóricos de los cuales se desprenden importantes vínculos causales para explicar el fenómeno de yuxtaposición. Entre los más importantes destacan la teoría de la modernización, las teorías de alineación y realineación del electorado y la literatura norteamericana que versa sobre gobierno dividido. La siguiente sección analizará el fenómeno de la yuxtaposición a partir de algunas de las variables propuestas por estos enfoques.

Una primera variable independiente que se desprende de la teoría de la modernización es el grado de urbanización. Es posible plantear que existen mayores probabilidades de obtener gobiernos yuxtapuestos en zonas urbanas que en zonas rurales. Siguiendo las líneas de explicación que propone la teoría de la modernización esto significa que en las urbes existen dos características que están ausentes (o por lo menos que no se han desarrollado a fondo) en las zonas rurales: comunicaciones e información. Esto dos elementos pueden ser cruciales para cambiar la dirección del voto. Tal y como lo señalan varios estudios, el surgimiento y la

³¹ La Constitución mexicana, por ejemplo, menciona que una manera en que la población local puede ejercer su poder soberano es a través de los estados y, en particular, en todo lo que se refiere a sus asuntos internos. Sin embargo, no se especifican de manera precisa cuáles son estos asuntos internos. Más aún, la constitución es relativamente poco precisa en las funciones y las capacidades que tienen los municipios. También existen lagunas en cuanto a los recursos que deberían ejercer los municipios para desarrollar sus funciones. Todo ello implica que la mayoría de estos asuntos deban de resolverse mediante de una negociación entre los diferentes niveles de gobierno.

³² Huckfelt, Robert y Sprague John (1995), *Citizens, Politics and Social Communications: information and influence in an election campaign*, New York, Cambridge University Press. 1995, p. 3, citado por Alain De Remes, *op. cit.*

consolidación de cacicazgos y los métodos tradicionales de control político suelen disminuir notablemente en zonas urbanas.³³

La mayoría de las zonas moderadamente o altamente urbanizadas se han transformado de gobiernos unificados a gobiernos yuxtapuestos durante los años ochenta y noventa. De hecho, varios estudios electorales han demostrado de manera fehaciente que los partidos de oposición han empezado a establecer de manera contundente su hegemonía electoral durante las dos últimas décadas.³⁴ Sin embargo, hay que ser precavidos ya que la urbanización puede ser una condición necesaria pero no suficiente para la yuxtaposición. En las elecciones estatales de Chihuahua en 1992, por ejemplo, el PRI siguió obteniendo una votación cercana al 70% en una gran parte de las zonas rurales. Sin embargo, el PAN logró capturar el voto de la mayoría de las ciudades más urbanizadas e importantes en la elección de gobernador. Por ello, muchos municipios de tipo rural se convirtieron en gobiernos yuxtapuestos al gobierno estatal de manera “no intencional”. En resumen, es importante hacer una distinción entre la yuxtaposición como producto de un incremento en la competitividad electoral a nivel municipal y la yuxtaposición como producto de un cambio en el nivel de gobierno estatal.

Una segunda variable propuesta por la literatura de la modernización y que también parece incidir en el fenómeno de yuxtaposición es la variable educación. En general, el norte de México –que tradicionalmente ha experimentado índices de alfabetización mayores al de otras regiones- fue la primera en experimentar un estallido de gobiernos yuxtapuestos al principio de la década de los ochenta. Asimismo, fue en la región norte del país donde surgieron los primeros gobiernos de oposición y también se experimentaron los primeros gobiernos divididos, altos niveles de analfabetismo o bajos niveles de educación primaria suelen incrementar la ventaja electoral del PRI, lo que en un régimen de partido dominante como el mexicano puede inhibir o retardar la aparición de gobiernos yuxtapuestos.

El grado de participación en los comicios a nivel local -que generalmente es analizado como una variable dependiente en la literatura de la modernización- también puede ser un factor relevante en la yuxtaposición. Sin embargo, para validar esta hipótesis se requeriría de un estudio minucioso y complejo, ya que en muchas elecciones municipales durante los ochenta no reportan el número de empadronados o listas nominales. La variable participación también requiere ser analizada con cautela, ya que como lo señala Alberto Aziz, una de las estrategias predilectas del PRI durante los setenta y buena parte de los ochenta para ganar las elecciones no consistió tanto en substraer votos de sus oponentes, sino más bien en manipular la participación electoral alterando el padrón o rellenado urnas³⁵.

Por ello, *a priori* no es posible establecer si altos niveles de participación electoral están correlacionados con un incremento en el número de gobiernos yuxtapuestos. De hecho bien podría darse el caso de que la yuxtaposición ocurriera cuando los niveles de participación tienden a ser bajos. Para medir si la participación es un factor relevante en el fenómeno de yuxtaposición se necesitaría estimar el número de votantes potenciales (población mayor de

³³ Roberto Gutiérrez y Tania L. Sánchez Garrido, “después de la alternancia: los retos culturales de la consolidación democrática”, El Cotidiano, UAM-Azcapotzalco, N.129, enero-febrero, 2005, pp. 38-44.

³⁴ Magar, Eric, *Elecciones municipales en el norte de México*, ITAM, México, Mimeo,

³⁵ Alberto Aziz, “Alternancia Primero, Gobierno Dividido y Cohabitación después: El Caso de Chihuahua, 1992-1996”, en Alonso Lujambio, (ed.), *Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana*, UAM/IFE/CNCPy AP, México, 1997.

18 años) a partir de los censos y hacer proyecciones para este grupo de edad. Esto evitaría el tener que depender de padrones manipulados o incompletos.

Otra de las variables independientes estudiada por la teoría de la modernización es la competitividad electoral. Los estados y municipios que no tienen cierto grado de competitividad electoral tal vez nunca puedan experimentar el fenómeno de la yuxtaposición.

Cómo se mencionó en párrafos anteriores, las explicaciones sobre yuxtaposición no sólo son consecuencia de variables estructurales. A nivel macro, las teorías estructurales pueden ser utilizadas como una primera aproximación para entender las interacciones entre la política y la estructura social. Este enfoque también es útil para determinar qué factores afectan la dirección del voto. Sin embargo, los resultados electorales no deben ser únicamente analizados a partir de factores estructurales sino también como el producto del comportamiento individual. El análisis a nivel micro puede ayudar a descifrar asuntos como por qué los votantes deciden dividir su voto entre diferentes niveles de gobierno (municipal, estatal y federal).

Asimismo, los niveles micro de estudio son particularmente útiles para encontrar mecanismos causales (y especialmente para descifrar cajas negras en asuntos políticos). Asimismo es importante destacar que la yuxtaposición también debe de ser analizada desde la perspectiva de la oferta partidista y no únicamente desde el punto de vista de los votantes. De hecho sería de suma importancia analizar si la estrategia de los partidos constituye una posible explicación alternativa al fenómeno de la yuxtaposición.

En este sentido cabría preguntarse cual es la estructura de los partidos a nivel regional y analizar variables de cobertura partidista y financiamiento. Sin embargo, es importante resaltar que los niveles micro de análisis requieren de herramientas como encuestas, información sobre financiamiento de campañas y cobertura partidista de regiones, datos que no siempre están disponibles ni para todos los estados y/o municipios, ni para todos los años. Por ello muchas veces se vuelve necesario reducir el tamaño de la muestra para localidades en las cuales se puede encontrar este tipo de información. Pero nuevamente el estudio de casos particulares en esta estrategia es perder la imagen del “bosque electoral” para concentrarse en unos cuantos “árboles” lo que limita la capacidad de establecer conclusiones válidas para otros municipios y/o regiones.

Recapitulando, en los estudios sobre elecciones a nivel local siempre existirá el problema potencial de usar diferentes métodos de análisis que se basan en premisas y métodos diferentes, que no son siempre compatibles entre sí. Más aún, no sólo hay una tensión entre los diferentes niveles de análisis (macro vs. micro) sino que también existe un problema inherente de colinearidad entre los niveles nacionales y locales. Tal y como lo han señalado muchos académicos en materia electoral, los cambios a nivel nacional afectan los niveles locales y viceversa. Por último, los efectos conjuntos que se producen entre los ámbitos nacionales, regionales y locales pueden constituir un nudo gordiano difícil de desmarañar y más aún de medir.

1.2.1.2 Consecuencias de la yuxtaposición

Una de las principales consecuencias que se desprenden de la teoría de los gobiernos yuxtapuestos es que se confirma que lo que muchos historiadores y estudios regionales habían notado hace mucho tiempo: la centralización y el control del sistema político no han

sido tan ubicuos y completos como para eliminar todas las fuentes de disenso y pluralidad. Una segunda consecuencia importante para el sistema político nacional es que en la medida en que los comicios locales sigan incrementando su competitividad, se continuará reviviendo el pacto federal que se encontraba aletargado desde el final de los años treinta cuando se logra consolidar un régimen de partido hegemónico. De ello se desprende que el federalismo y la desconcentración del poder a nivel regional parecen ser variables mucho más importantes para regímenes que han tenido periodos muy prolongados de transición democrática de lo que la literatura sobre democratización ha manifestado al respecto. Los gobiernos yuxtapuestos también constituyen un experimento interesante para estudiar cómo los diferentes partidos construyen canales de interacción y corresponsabilidad para gobernar. Este fenómeno, ausente durante la hegemonía priísta puede constituir uno de los pilares de la consolidación del proceso democrático en México.

Por último, la yuxtaposición también tiene efectos importantes para las estrategias partidistas y para la circulación de las elites. Una de las características que comparten la mayoría de los gobernadores (y en particular los del PAN) es que fueron presidentes municipales antes de convertirse en gobernadores de sus estados. Esto parece indicar que la estrategia de Acción Nacional ha consistido en ir ganando espacios políticos a nivel local y después seguir una estrategia de expansión a nivel estatal y, finalmente, federal. Por su parte el PRI también parece estar adoptado (aunque de manera más incremental y no muy sistemática) una estrategia localista en la selección de sus candidatos a gobernador, ya que cada vez más se postulan a candidatos con vínculos en la localidad. Más aún, el hecho de que el PRI (de manera creciente) este optando por elecciones primarias como método de selección para escoger a los candidatos a gobernador constituye un claro indicio de que esta estrategia localista se reforzará en un futuro.

Finalmente, el PRD tiene más bien una estrategia que podríamos denominar como mixta. Como se discutió en párrafos anteriores, el hecho de que el PRD, en elecciones como las de 1989, 1992, 1996 y 1998 gane un mayor número de municipios que el PAN, no permite concluir que este partido simplemente tenga una estrategia de arriba hacia abajo en donde los resultados a nivel local dependan del desempeño del partido a nivel nacional. Sin embargo, sin duda es el partido que muestra más claramente los efectos de “coleteo o derrame” ya que un buen desempeño electoral del PRD a nivel nacional también se traduce en la multiplicación de victorias a nivel local. Éstas, a grandes rasgos, serían algunas de las líneas de investigación que se plantean a partir del fenómeno de los gobiernos yuxtapuestos.

1.2.2 Concepto de gobiernos divididos

Tan necesaria como la mayoría, la oposición juega en todos los regímenes democráticos un papel vital para la estabilidad del gobierno. Contrariamente a lo que se pudiera pensar, la oposición no es accesorio sino complemento insustituible del orden democrático, y no es exagerado decir que la calidad de una democracia se mide en gran parte por la calidad de la oposición. La oposición en las democracias contemporáneas cumple, también, entre otras funciones, la de “oxigenar” el debate público y constituirse en una alternativa sólida para disputar el poder. Su tarea es no dejar el campo libre a los que detentan el poder, sino estimular la buena conducción de los asuntos públicos. Parte de su trabajo implica, entonces, evitar que los errores le salgan gratis a un gobierno que eventualmente puede volverse ineficaz o corrupto. De ahí que la democracia representativa tienda a operar mejor donde se constituye una mayoría estable y una oposición responsable; de ahí también que la ausencia

de una mayoría firme y la formación de una oposición polarizada o irresponsable se asocie con el deterioro en la calidad de la democracia.

Más complejo aún aparece el caso donde la confrontación de las fracciones, de si conflictiva, se ve aderezada por una mayoría ausente o por una oposición repentinamente convertida en mayoría. En los regímenes democráticos, ya sean parlamentarios o presidenciales, la diversidad política, la pluralidad social y la extensión del sufragio, así como la introducción de variantes en la manera de transformar los votos en escaños de representación, han traído consigo un fenómeno asociado: la generación de gobiernos en minoría parlamentaria que ambas fórmulas de gobierno han supuesto retos extraordinarios. Así, se calcula que entre 1945 y 1987, únicamente una tercera parte de los gobiernos generados en los sistemas parlamentarios europeos se ha constituido y funcionado con el apoyo de un solo partido político, mientras que el resto ha requerido de una coalición de varios partidos políticos.³⁶

Por definición, los gobiernos donde un mismo partido político ocupa el Ejecutivo y controla simultáneamente el Legislativo, se han denominado gobiernos unificados. En contrapartida, cuando partidos políticos diferentes controlan la Presidencia y el Congreso, respectivamente, se habla de gobiernos divididos. Los gobiernos divididos pueden tener, además, distintas configuraciones, puesto que el presidencialismo puede ser bicameral o unicameral y, en consecuencia, el control del Congreso por un partido diferente al Ejecutivo puede ser total o parcial.

Los gobiernos divididos tienen así un primer componente partidista y, en consecuencia, un origen electoral común; de ahí se deriva que, dependiendo del sistema de partidos y del sistema electoral, pueden existir múltiples combinaciones de gobiernos no unificados. El modelo más simple de gobierno dividido se da en presidencialismos con sistemas de partido bipartidistas, en donde el presidente pertenece a un partido y el Congreso es controlado por otro, como claramente sucede en Estados Unidos.

Sin embargo, existen de hecho regímenes presidencialistas que coexisten con un sistema de partidos multipartidista, donde el número de opciones políticas es superior a dos. En América Latina, por ejemplo –por razones culturales, históricas y sociológicas –, el pluripartidismo y la representación proporcional ha sido la respuesta a una sociedad asimétrica, fragmentada y diversa. En estos casos las situaciones no unificadas pueden presentarse por la ausencia de una mayoría parlamentaria. A este tipo de formaciones, consideradas como una clase de gobierno dividido, se les denomina de *no mayoría*, justamente porque tiene como característica un partido en el Ejecutivo que no ostenta la mayoría en el Congreso y, al mismo tiempo, un Legislativo donde ningún partido político cuenta con los escaños suficientes para constituirse en grupo mayoritario.

1.2.2.1 Experiencias de gobiernos divididos en América latina

Como el sistema presidencial más antiguo y estable del mundo, el estadounidense ha visto florecer como ninguno los gobiernos divididos; entre 1832 y 1998 se han sucedido 49

³⁶ Se dice además que alrededor de 36% de los gobiernos parlamentarios han funcionado bajo formas minoritarias. En el caso de los sistemas presidenciales la realidad es semejante. Un dato revelador indica que únicamente el 48% de los gobiernos ha funcionado con una mayoría parlamentaria por parte del presidente. Con todo, las diferencias entre parlamentarismo y presidencialismo para la formación de los gobiernos son notables. En sistemas parlamentarios, por ejemplo, existe una alienación casi automática en el poder, porque el partido o la coalición parlamentaria mayoritaria es justamente la que hace gobierno, mientras que en el sistema presidencial, como señalamos, opera la separación entre las ramas que integran al gobierno y, por lo tanto, no existe necesariamente una identidad entre el Legislativo y el Ejecutivo. Gabriel Negretto, *Op cit...p. 26*.

gobiernos unificados y 35 divididos. Es decir, más del 40% de las elecciones han tenido como resultado que los estadounidenses vivieran bajo condiciones de gobiernos no unificados. A pesar de ello, la literatura especializada sobre los gobiernos divididos es muy reciente; en parte, porque se pensó que este tipo de formaciones políticas no tenían un impacto significativo sobre el desempeño de los gobiernos electos democráticamente y también porque sólo a partir de los años cincuenta los congresos opositores al presidente se convirtieron en un fenómeno recurrente en Norteamérica. En América Latina, por su parte, se revela una mayor tendencia hacia la división: un estudio reciente señala que más del 64% de los gobiernos han funcionado sin contar con una mayoría legislativa en ambas cámaras y sólo 35% de las veces han operado de manera unificada.³⁷

Ciertamente, las dificultades de la democracia bajo el régimen presidencial en Latinoamérica han sido distintas a las que eventualmente ha enfrentado Estados Unidos. Así, por ejemplo, mientras en la Unión Americana, desde sus orígenes, la división de poderes obedeció al criterio de pesos y contrapesos, en América Latina el criterio para dividir el poder se redujo a una lógica de límites funcionales. La consecuencia en el caso estadounidense fue una estructura institucional que inhibía la posibilidad de que un poder invadiera la esfera de otro, mientras que en Latinoamérica la resultante fue una constante tentación, para el Ejecutivo y el Legislativo, de avasallar al otro poder.

En el gobierno dividido de formato tendencialmente tripartita, y sin “gabinete plural”, un partido de oposición identifica al Ejecutivo con *un* partido, y luego define si se suma o no a *otro* partido en la construcción de un consenso argumentable y públicamente defendible. La oposición logra puntos en su favor si define con claridad la línea de su responsabilidad respecto de lo que se aprueba y se rechaza. En ese juego, se entiende que el binomio presidente-partido del presidente apuesta a empujar una agenda para, por un lado e inevitablemente, distribuir públicamente créditos entre los “socios” del acuerdo por lo que se aprueba y no se veta, y, por otro, para distribuir abierta y claramente culpas por lo que, estando en la mesa a propuesta suya, no fue aprobado.

Quizá si el sistema de partidos se fragmentara más, se haría más fácil la construcción de coaliciones ganadoras mínimas, cercanas al 50% + 1 de los escaños en ambas cámaras, con “gabinetes plurales” dando alguna estabilidad a la coalición legislativa. Pero el costo en identificabilidad-responsabilidad sería enorme y potencialmente devastador, por lo demás, para la credibilidad y el prestigio de los partidos y la clase política.

Revisemos muy brevemente cada uno de estos argumentos. El voto diferenciado o cruzado, establecido como la primera causa de los gobiernos divididos es la práctica de los electores mediante la cual deciden votar por un partido en la Presidencia de la República y por otro en el Congreso. La mayor parte de las leyes electorales de sistemas presidenciales permite este comportamiento electoral porque es común la existencia de boletas electorales distintas para cada elección. Con todo, este argumento sólo es aplicable en el caso de que las elecciones para Ejecutivo y Legislativo sean concurrentes y ciertamente no explica la generación de gobiernos no unificados en elecciones intermedias, cuando los electores únicamente votan para elegir representantes en el Congreso.

³⁷ Carlos Enrique Casillas, “Gobierno dividido en México: entre la pluralidad y la eficacia”, en *Gobiernos divididos: la experiencia mexicana reciente en la conformación pluripartidista de los órganos de gobierno*, IFE, Col. Ensayos, México, 2001, pp. 15 y 16.

El segundo factor nos habla sobre la importancia que para los electores significan los asuntos de las agendas local y nacional; asimismo, contempla la fuerza electoral de cada legislador en sus respectivos distritos. Se trata de un fenómeno que se presenta en países donde la reelección consecutiva de los legisladores está permitida y responde a las necesidades de los ciudadanos de una mayor atención a la problemática local o regional. Si los electores se encuentran más preocupados por las cuestiones de su comunidad que por las del país y, además, el candidato al Congreso tiene gran influencia sobre sus electores, será probable que la tendencia local domine a la nacional y la contienda se vuelva más personal que partidista.

La tercera causa es el llamado *ciclo electoral*, que hace referencia a un proceso de desgaste que experimenta la figura presidencial luego de su arribo al poder. En este caso, se piensa que comúnmente los presidentes llegan al cargo gozando de una amplia popularidad y con un claro mandato de los electores, pero que al transcurrir el gobierno los ciudadanos experimentan una suerte de desilusión política porque, en su opinión, las acciones y programas del presidente y su partido no han tenido el impacto que esperaban. Así, los electores, en la elección intermedia, le reclaman al mandatario retirándole el apoyo a su partido, buscando con ello moderar ciertas políticas con las que no están satisfechos.

La cuarta causal nos habla de un elector racional que decide administrar el sentido de su voto en relación con las expectativas que tiene sobre los candidatos a la Presidencia y al Congreso. En este caso, los ciudadanos generan una preferencia partidista en función de acciones gubernamentales específicas; desean con ello maximizar las promesas de campaña tomando “lo mejor” de cada partido. Es un hecho que este argumento complementa el factor del voto diferenciado, porque explica justamente algunas de las razones que tendrían los electores para dividir el sufragio.

Finalmente, tenemos la idea de que los electores generan gobiernos divididos porque desean un nuevo equilibrio en el sistema de partidos. De acuerdo con esta propuesta, a través del voto los ciudadanos buscan balancear y moderar la presencia de los partidos en el Congreso y con ello pretenden romper un largo periodo de dominio partidista. Podemos observar que, en teoría, todos estos factores son aplicables tanto en sistemas presidenciales bipartidistas como multipartidistas, porque su razonamiento tiene que ver con los marcos institucionales y con el comportamiento del elector. Importa destacar que estas circunstancias no son ni excluyentes ni exhaustivas, de manera que no existe un motivo único para la generación de gobiernos divididos. Vale la pena preguntarnos en qué medida estos argumentos contribuyen a explicar el fenómeno de los gobiernos de no mayoría, como en el caso de México y el resto de América Latina.³⁸

En primer lugar, la posibilidad del voto diferenciado, presente en nuestro país, está contemplada en prácticamente todas las legislaciones electorales de América Latina, debido que existen boletas electorales distintas para la elección de presidente y de los miembros del

³⁸ El ejemplo más claro de esto es Costa Rica, una de las democracias más estables en el mundo y la más estable y duradera de América Latina. Su sistema, produce mayorías con alto grado de cohesión y su sistema combina, precisamente, elecciones concurrentes, un congreso unicameral, elecciones que renuevan por completo a la Asamblea Legislativa y fórmulas electorales centradas en los partidos. A su vez, en Costa Rica, los presidentes tienen pocos poderes proactivos y sus poderes reactivos tampoco son fuertes. El caso opuesto sería el de Brasil que produce gobiernos sin mayoría y fracciones parlamentarias poco disciplinadas y carentes de una visión nacional. Su sistema, en contraste con el de Costa Rica, combina instituciones que promueven la división de propósitos entre el poder ejecutivo y el legislativo: ciclo electoral no concurrente, elecciones diferidas para el senado, y fórmulas electorales centradas en los candidatos más que en los partidos. A su vez, los ejecutivos en Brasil tienen amplias facultades legislativas con poderes proactivos y reactivos fuertes. Gabriel Negretto, *op cit.* p. 11.

Congreso. Pero como apuntamos anteriormente, ésta es sólo una condición necesaria para generar gobiernos divididos en las elecciones concurrentes de Ejecutivo y Legislativo, lo que no ocurre en las elecciones intermedias.³⁹

En segundo término, el factor de las agendas local y nacional puede eventualmente ofrecer alguna luz sobre muchos de los casos en América Latina, donde los legisladores pueden reelegirse inmediatamente para continuar en el cargo, y donde es posible que los electores dividan su voto en función de sus intereses locales y regionales o nacionales. Para el caso de México, esta variable explicativa resulta insustancial debido a la cláusula constitucional que no permite a los legisladores reelegirse en forma consecutiva.

Por otra parte, el indicador del *ciclo electoral* contribuye, en mayor medida, a explicar, por ejemplo, el gobierno de no mayoría que México experimentó luego de las elecciones federales de 1997. Ciertamente, durante la primera parte de la gestión del presidente Ernesto Zedillo el malestar de los ciudadanos aumentó fundamentalmente por la crisis económica de 1995 y su estela de desempleo, inflación y caída de los salarios y las medidas que el gobierno adoptó para hacer frente a la contingencia: incrementos al Impuesto al Valor Agregado, a los precios de los combustibles y de los servicios públicos, entre otros.⁴⁰

Puede entenderse así que con su voto los ciudadanos buscaron en 1997 moderar e inclusive modificar la política económica seguida por el gobierno en turno. De la misma manera, la tesis del gobierno dividido como instrumento de los electores para terminar con un largo dominio partidista es aplicable a los resultados de las elecciones del pasado dos de julio, donde ciertamente el dominio electoral del PRI llegó a su fin. Se advierte, sin embargo, que tanto en México como en el resto de América Latina existe otro conjunto de factores significativos en la conformación de gobiernos divididos. Vale distinguir que una característica básica de las formaciones de no mayoría es la falta de claridad en el mandato de los ciudadanos.

Esta suerte de *mandato diluido* puede tener varias explicaciones. Primero, un sistema de partidos con tres o más fuerzas políticas contribuye enormemente a dispersar el voto de los ciudadanos y, con ello, la construcción de una mayoría –como ocurre en los sistemas bipartidistas– usualmente se vuelve una tarea más de los partidos y los grupos parlamentarios que de los electores. En segundo lugar, la configuración institucional que abre o cierra el sistema electoral puede actuar como un inhibidor de las mayorías y como un catalizador para la pluralidad. Es pertinente señalar que en la actualidad, de la totalidad de países latinoamericanos, sólo México, Colombia y Costa Rica impiden la reelección consecutiva de los legisladores y en el caso de Bolivia la prohibición para reelegirse es absoluta.

El mandato puede ser entendido como el compromiso implícito de realizar determinadas propuestas que los representantes asumen frente a los ciudadanos por haberles favorecido con

³⁹ Algunos autores han complementado la tesis del voto diferenciado en el origen electoral de los gobiernos divididos, y sostienen que, con el tiempo, los electores desarrollan una auténtica preferencia por situaciones de poderes no unificados. En este caso, los ciudadanos están conscientes de los costos y beneficios de dividir el poder y lo seleccionan como una opción preferible. Carlos Pérez García, “La incertidumbre de un cambio prometedor. México y las secuelas de sus avances político-electorales” en *Gobiernos divididos: la experiencia mexicana...*, pp.37-46.

⁴⁰ El déficit público, como porcentaje del Producto Interno Bruto, durante el gobierno del presidente Zedillo presentó tasas relativamente bajas, en comparación con el -2.2% registrado en 1990 cuando el gobierno tuvo mayoría del PRI. Bajo condiciones unificadas los resultados fueron: 1995, -0.4%; 1996, en equilibrio; 1997, -0.3%; y durante el gobierno de no mayoría: 1998, -1.1%; 1999, -1.2% y 2000, -1.0%. Ernesto Zedillo, *VI Informe de Gobierno, Anexo Estadístico*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Boletín de la situación de la economía nacional, noviembre de 2000.

su voto. La democracia, sin embargo, no cuenta con un mecanismo específico para obligar al cumplimiento del mandato, pero en todo caso se asume como una responsabilidad social que se premia o se castiga con la reelección.

1.2.2.2 Aproximación a los gobiernos divididos en México

En el caso de México las normas electorales contienen una estructura que puede ser entendida también como un detonante de los gobiernos de no mayoría. Por una parte, existe un conjunto de reglas que podemos denominar como “blandas”, que permiten el acceso al mercado político a partidos nuevos o con escasa presencia nacional. Estos partidos, que encuentran en la representación proporcional el incentivo para participar en elecciones, al tiempo que fortalecen el pluralismo fragmentan la representación.

Por otro lado, existe un segundo conjunto de reglas relacionadas directamente con la conversión de votos en escaños, que inhiben la formación de mayorías. Es claro que ambos criterios operan en favor de la pluralidad, pero en detrimento de la construcción de una mayoría. En tercer lugar, en sociedades con profundas asimetrías sociales y culturalmente heterogéneas como México, el comportamiento del elector puede diferir del registrado en Estados Unidos por varios motivos: a) porque sólo una parte de los electores cuenta con información suficiente de lo que los candidatos proponen en sus campañas, mientras que otro sector del electorado vota frecuentemente por cierta identidad con el partido político, ya sea por afinidad ideológica o por experiencias anteriores; b) cambios profundos o frecuentes en el sistema de partidos pueden confundir al elector sobre lo que espera de cada partido y candidato en el poder, por lo que vota de forma distinta en cada una de sus boletas; c) la formación histórica de liderazgos políticos carismáticos puede favorecer, en especial en los sectores menos informados del electorado, un efecto contrario al voto diferenciado y racional, el *voto de arrastre*, que lleva a los ciudadanos a sufragar por la misma opción política en todas las boletas.⁴¹

De esta manera, conviene ahora revisar la experiencia mexicana a la luz de todas estas variables y tratar de explicarnos en qué medida la experiencia de un presidente sin mayoría legislativa en la Cámara de Diputados, entre 1997 y 2000, afectó el desempeño del gobierno. Es pertinente señalar aquí que en nuestro país los gobiernos divididos, así como su estudio y análisis, comenzó en los estados de la república. De aquellas experiencias, que con el paso del tiempo se han multiplicado, se desprendieron las primeras conclusiones que ahuyentaban los pronósticos de que en nuestro país un gobierno dividido sería sencillamente catastrófico y alentaron, en cambio, una visión moderada sobre la nueva situación que vivía México.⁴²

⁴¹ México, junto con Ecuador y Guatemala son los únicos países del área que tienen formas electorales de representación mixta, en el resto de Latinoamérica opera la representación proporcional pura. En el caso de la Cámara de Diputados, en 1996 se introdujo una norma para evitar la sobre representación de un partido político, y con ello, la fuerza política que aspire a convertirse en mayoría deberá cubrir al menos 42.2% de los votos. En el caso del Senado un sistema múltiple de representación, que incluye asientos de mayoría, de primera minoría y de representación proporcional, actúa también como catalizador del gobierno no unificado y finalmente, d) la dinámica del federalismo y la presencia de varios partidos políticos con clientelas electorales consistentes y leales pueden llevar a un reparto regional del poder, que se traduzca en ausencia de una fuerza política mayoritaria en el Congreso. En América Latina la democracia presidencial, como se ha mencionado, ha sido un terreno fértil para el surgimiento de gobiernos divididos. La inestabilidad política que han padecido gran parte de los países del área ha sido tradicionalmente atribuida a una suerte de disfunción estructural del presidencialismo. Gabriel Negretto, *op cit*, pp. 36-40.

⁴² El estudio de los gobiernos divididos en nuestro país es reciente, y a él se han incorporado distintas perspectivas. De ellas, destacan una línea de investigación político-institucional sobre la relación entre Ejecutivo-Legislativo, en la que participan el propio Lujambio y María Amparo Casar; una más, concentrada en los cambios y dinámica del Poder Legislativo: Benito Nacif y Jeffrey Weldon, y una tercera jurídico-institucional, referida al rediseño de nuestro sistema presidencial en la que participan entre otros Jorge Carpizo, Diego Valadés y Miguel Carbonell.

El caso es que ante un Poder Ejecutivo considerado excesivamente fuerte, no sólo por la fortaleza que es propia del sistema presidencial conforme al modelo americano, sino acentuado por la experiencia histórica del ejercicio de las llamadas “facultades metaconstitucionales” y la sumisión de los otros poderes a la voluntad presidencial, es lógico que ahora se busque limitar el poder del presidente de la República. Ello, a través de la recuperación por parte de los otros poderes del ejercicio efectivo de sus atribuciones o bien mediante reformas tendientes a aumentar las facultades de aquéllos.

Así por ejemplo, las reformas aprobadas en los últimos años en materia de impartición de justicia se inscriben en el marco de un re-equilibrio de poderes y no únicamente en la necesidad de hacer efectiva la garantía de justicia pronta, expedita y eficaz. El imperativo de contar con una Suprema Corte autónoma y alejada de la influencia política que el Presidente de la República ejercía como resultado de la posibilidad de colocar como Ministros a funcionarios de su administración, conforme a las necesidades políticas-cuando no efectivas-del propio Ejecutivo, llevaron al constituyente a establecerle el impedimento de proponer como candidatos a miembros de su gabinete, a gobernadores y legisladores, a menos que se separen de su encargo un año antes de la designación. Correlativamente, un Ministro tampoco puede ocupar uno de los cargos indicados durante los dos años inmediatos a su retiro o mediante licencia.

Asimismo, el nuevo régimen sobre las controversias constitucionales buscó transferir al Poder Judicial la facultad de resolver por la vía jurisdiccional conflictos que anteriormente se resolvían por la vía política, en la mayoría de los casos sólo mediante la intervención presidencial.

Capítulo 2. La Formación del centralismo mexicano

2.1 El federalismo mexicano y la centralización

El federalismo mexicano tiene sus orígenes en el siglo XIX, concretamente en el año 1824, cuando México se definió constitucionalmente como un país federal. Es con base en este modelo, inspirado en el centralismo español y la integración federalista de los Estados Unidos de América, que se acuerda la distribución política del poder, así como las características básicas de la estructura gubernamental.

El federalismo en el México posrevolucionario presentó una contradicción permanente entre el principio constitucional y la práctica política. Jorge Carpizo menciona que “desde 1828 a la década actual del siglo veinte, el Anáhuac ha vivido realmente, no el sistema federal, sino un centralismo atemperado en ocasiones y recrudecido en otras”.⁴³ Fue precisamente el modelo aglutinador que significó el federalismo lo que generó dos situaciones fundamentales: la unidad nacional y la centralización de todos los poderes en la presidencia del país y en la clase política. México, a diferencia de diversos países del mundo, pero sobre todo de Centro y Sudamérica, integró las fuerzas regionales en un gran Estado nación, lo cual le permitió disminuir las fuerzas caciquiles y los centros de poder locales, dándole una estabilidad relativa que permitió la gobernabilidad nacional. Así, el gobierno central pudo imponer decisiones que le correspondían a las partes integrantes del pacto federal; en consecuencia, las Entidades Federativas quedaban subordinadas, en la práctica, a las decisiones de la Federación. Este modelo de centralización a ultranza generó la aparición de un poder de corte supranacional, que no sólo abarcó todas las áreas de la administración pública, sino que fortaleció un sistema político subordinado a las decisiones del Ejecutivo federal.

La centralización de las decisiones políticas también ocasionó la relativización de las autonomías y soberanías de los distintos niveles y ámbitos de poder, ya sea municipal o estatal; Legislativo y Judicial. Estos últimos se fusionaron por la vía de los hechos con el Poder ejecutivo; mientras que la instancia municipal perdió todas sus atribuciones como órgano de gobierno, a la vez que la soberanía de los estados quedaba como letra muerta, lo que obligó a acatar sin dilación las decisiones del ejecutivo federal.

A lo largo de la historia y durante los últimos 70 años, el federalismo ha cumplido con sus objetivos mínimos de mantener la articulación de las entidades federativas y conducir al país hacia un modelo de desarrollo, principalmente a través de los esquemas de recaudación tributaria y distribución de los ingresos. La historia del constitucionalismo en México ha tenido en el federalismo uno de los principios fundamentales. El vínculo entre las soberanías estatales y la nacional tiene su expresión normativa en el sistema de competencias residuales; mientras a la Federación le corresponden únicamente las facultades establecidas en la Constitución Política, las entidades federativas tienen como atribuciones las estipuladas por sus propias constituciones estatales.

Y es que el Federalismo es un sistema de gobierno constituido por la voluntad de las entidades políticas soberanas, que deciden pactar entre ellas la constitución de un orden superior de gobierno, con el objetivo principal de formar una nación única, gestionar el desarrollo de cada una de las entidades que de forma aislada no pueda o le cueste mucho lograr. En este caso se inscriben principalmente los elementos de seguridad exterior junto con

⁴³ Jorge Carpizo. *La Constitución mexicana de 1917*, ed. Porrúa, México, 1990.

la compensación económica entre regiones, esta última realizada a través de la inyección de recursos federales, así como con el diseño y desarrollo de proyectos de infraestructura productiva.

En su definición constitucional, el Estado mexicano es una república representativa, democrática y federal compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación. Su forma de gobierno es de tipo presidencial debido, entre otras facultades, a que el Presidente de la República es Jefe de Estado y de Gobierno al mismo tiempo. La Federación se divide para su ejercicio en tres poderes federales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) bajo la idea de pesos y contrapesos, los cuales se sustentan en la Carta Magna.

A lo largo de la historia y durante los últimos 70 años, el federalismo ha cumplido con sus objetivos mínimos de mantener la articulación de las entidades federativas y conducir al país hacia un modelo de desarrollo, principalmente a través de los esquemas de recaudación tributaria y distribución de los ingresos. La historia del constitucionalismo en México ha tenido en el federalismo uno de los principios fundamentales. El vínculo entre las soberanías estatales y la nacional tiene su expresión normativa en el sistema de competencias residuales; mientras a la Federación le corresponden únicamente las facultades establecidas en la Constitución Política, las entidades federativas tienen como atribuciones las estipuladas por sus propias constituciones estatales.⁴⁴

La centralización de las decisiones políticas también ocasionó la relativización de las autonomías y soberanías de los distintos niveles y ámbitos de poder, ya sea municipal o estatal; Legislativo y Judicial. Estos últimos se fusionaron por la vía de los hechos con el Poder Ejecutivo; mientras que la instancia municipal perdió todas sus atribuciones como órgano de gobierno, a la vez que la soberanía de los estados quedaba como letra muerta, lo que obligó a acatar sin dilación las decisiones del ejecutivo federal.⁴⁵

2.1.1 La función del partido revolucionario en la gobernabilidad mexicana

La centralización de las decisiones políticas y administrativas gubernamentales fue la función fundamental de los gobiernos posrevolucionarios y el impulso original que llevó a la creación del Partido de la revolución.⁴⁶ Se necesitaba eliminar las tendencias centrífugas y lograr que el gobierno contara con márgenes de maniobra suficientes para pacificar al país y realizar su programa económico y social. La concentración de facultades decisorias en la cúspide política fue posible gracias a que se disolvió el viejo ejército porfirista y a que la hegemonía de la nueva élite se cifró en el predominio militar, y en el pacto político que encarnó el partido de la revolución. El centralismo contribuyó a consolidar el predominio civil sobre el

⁴⁴ Como lo demuestra Josefina Zoraida Vázquez (Coordinadora), en *El establecimiento del federalismo en México 1821-1827*, México, COLMEX, 2003. 682 p.

⁴⁵ Desde su fundación como Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, el Partido de la revolución, surgió el acuerdo entre sus dirigentes revolucionarios para lograr la institucionalización de su poder. Nacido desde el poder para conservarlo a través del relevo periódico de los gobernantes, el partido debió cumplir tres grandes funciones para consolidar las bases de sustentación del nuevo régimen político: a) ser agente aglutinador de los diferentes grupos revolucionarios y de sus respectivas bases sociales; b) ser espacio de integración de la élite gobernante, y c) ser órgano de legitimación electoral.

En tanto brazo partidario del Estado en formación, el partido debía de servir para encuadrar a los grandes sectores sociales (campesinos, obreros, grupos intermedios) que devinieron en base social del régimen posrevolucionario, concebido como de Estado fuerte, arbitro entre las clases sociales, motor del crecimiento económico y además nacido de la voluntad popular expresada en el voto. Luis Javier Garrido, *El partido de la revolución institucionalizada*, México, Siglo XXI Editores, 1987.

⁴⁶ Además de resolver el problema que representaban los cacicazgos y caudillismos regionales de algunos jefes revolucionarios que impedían la implantación de un modelo de gobierno.

militar y a dotar al Estado de una relativa autonomía frente a intereses privados tanto internos como externos.

Además de ser sinónimo de gobernabilidad, la centralización del poder fue el mecanismo eficaz para tener disciplinada a la élite política, a la vez para mantener vivas las ambiciones políticas, puesto que estaban claras las reglas para ascender políticamente.⁴⁷ Ganar una candidatura, significaba prácticamente ganar el cargo, ya que en realidad no había que pasar por la prueba del votante y el único compromiso efectivo era con los cuadros directivos del partido y del gobierno.

La virtual obsesión por implantar la centralización del poder se explica como reacción a un legado histórico de incapacidades para implementar un régimen político, pero también ayuda a comprender que éste se estructurara verticalmente a la manera autoritaria. Nueve años después de su nacimiento el partido se transformó en Partido de la Revolución Mexicana (PRM), para convertirse de lleno en instrumento político de los gobiernos revolucionarios y más concretamente del presidente de la República. Fue entonces cuando se adoptó una estructura de doble representación política que sigue manteniendo aún hasta nuestros días. Por un lado, se incorporó en su seno a las corporaciones de masas que surgieron en esos años –centrales obreras, organizaciones campesinas, de burócratas, de maestros- a través de la afiliación colectiva. Así la pertenencia a una de estas organizaciones se traducía inmediatamente en la pertenencia al partido del gobierno.

Las decisiones del partido sobre los puestos dirigentes y las candidaturas a puestos de elección se tomaban a partir de la representación corporativa. La estructura corporativa, lejos de cumplir una función de canal de participación para sus agremiados, tuvo un papel de control político sobre los mismos que se premiaba con los cargos de elección popular que sólo se repartían entre ellos.

Por otro lado, el partido se organizó como una maquinaria electoral, por medio de redes de seccionales en los distintos niveles de la división política del país (local, municipal, distrital). Esta estructura permanente, directa, se montaba y desarmaba en cada coyuntura electoral. El desplazamiento de la estructura territorial respondía a un cálculo centralizador de control político. Se trataba de impedir que caciques o poderes locales, incluso formales como el de los gobernadores de los estados, pudieran obstaculizar la labor de integración política que se pretendía.

A pesar de que el partido oficial nunca se concibió como único porque su importancia revolucionaria –que por naturaleza rechaza toda división en su seno- estuvo interceptada por su herencia liberal- que privilegia la concurrencia entre diversas posiciones-⁴⁸ en la práctica si se desempeñó como tal porque siempre ganó todos los cargos políticos altos, tanto federales como locales (presidencia de la República, gobernadores, senadores). Sólo en una proporción muy pequeña, la oposición tuvo acceso a la Cámara de Diputados, a los Congresos Locales y a las presidencias municipales. El sistema de partidos en México fue en sentido estricto, lo que Sartori denomina “sistema de partido hegemónico”, es decir, no

⁴⁷ Utilizamos comúnmente en este ensayo, la palabra gobernabilidad en el sentido de “cualidad de la persona o grupo gobernante,” diferente de gobernanza (arte o manera de gobernar), y de gobernación (acción y efecto de gobernar), tal como reza en el *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua*, 22ª. edición, 2001.

⁴⁸ Para los revolucionarios franceses hablar de partido era hablar de facciones que dividen la soberanía del pueblo. Giovanni Sartori, *Partidos y sistema de partidos*, vol.1, Alianza Universidad, 1976, pp.31-32.

competitivo, pero con varios partidos que en realidad están en una pista distinta de la del hegemónico.⁴⁹

El hecho mismo de que el triunfo electoral fuera prácticamente seguro para los candidatos priistas hizo de los comicios, más que elecciones, plebiscitos, pero permitió que el partido del gobierno fuera aparato de cooptación política efectiva y circulante. La renovación periódica de los puestos públicos y la verdadera ley de hierro del sistema (la no reelección) hizo del partido el forjador de las carreras políticas, a la vez que el agente de la continuidad dentro del cambio ofrecido por las elecciones.

Las elecciones sólo eran importantes en la medida que ratificaban el derecho de la elite a gobernar, a los ojos de ella misma. En este proyecto o concepción no había cabida para la participación electoral entendida como individual y libre. Es cierto que las bases políticas del PRI eran súbditos más que ciudadanos.⁵⁰ Durante la larga época del crecimiento económico sostenido (1945-1975) en el marco de un Estado interventor y providencial –los dos factores sobre los que descansó la legitimidad del régimen posrevolucionario–, el PRI mantuvo la hegemonía electoral y sus dos estructuras, la corporativa y la territorial, operaron sin mayores problemas.

2.1.2 El papel de las elecciones durante el régimen priista

Para comprender mejor cuál es el papel específico que tuvieron las elecciones en el funcionamiento del régimen político, es indispensable tener en cuenta los principales rasgos de del caso mexicano. Estas características básicas son las siguientes: primero, el grado limitado de expresión política que tiene el pluralismo social, debido fundamentalmente al sistema corporativo de control y de representación funcional de intereses; segundo, la disposición hegemónica del sistema de partidos, cuyo patrón de movilización electoral se orienta a refrendar su legitimidad; tercero, mecanismos semi competitivos de transmisión de la autoridad nacional; cuarto, un sistema de presidencialismo fuerte, en le que la toma de las decisiones y su instrumentación están centralizadas y las políticas públicas poco sujetas a la crítica abierta y a la modificación; y quinto, la cohesión política del régimen no descansa en referentes ideológicos estrictos, sino en el consenso y unidad interna de la elite, así como en el alto nivel de institucionalización de la participación política.

La élite política posrevolucionaria mostró una gran capacidad para institucionalizar el control de los espacios de participación social y política. En este último terreno destaca la habilidad que desplegó para instaurar mecanismos que asegurasen el carácter civilista del gobierno a través de un partido, de la forma más elaborada de control político, como fue el PRI. Este modelo asignó a los procesos electorales un papel exclusivamente legitimador de las decisiones tomadas en el seno de la élite respecto de quienes deberían ocupar los cargos gubernamentales y legislativos.⁵¹ El éxito de esta función asignada al PRI fue posible gracias a la disposición hegemónica del sistema de partidos y al carácter corporativo de la representación política dentro de la estructura interna.

⁴⁹ *Ibid.*, p.279.

⁵⁰ Carlos Sirvent, “De súbditos a ciudadanos”, en *Examen*, año 2, núm.25, junio 1991, pp.12-16.

⁵¹ Al respecto se pueden ver los artículos de Guy Hermet, “Las elecciones en los regimenes autoritarios: bosquejo de un marco de análisis”; de Alain Rouquié, 2. “El análisis de las elecciones no competitivas: Control clientelista y situaciones autoritarias”, y de Juan Linz, “Funciones y disfunciones de las elecciones no competitivas: los sistemas autoritarios y totalitarios”, todos ellos publicados en el libro *¿Para qué sirven las elecciones?*, FCE, México, 1982.

El partido de la revolución mexicana, tuvo en los diferentes momentos de su historia, una funcionalidad específica para el régimen. El Partido Nacional Revolucionario (PNR), fundado en 1929, se transformó en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938, y éste a su vez en Partido Revolucionario Institucional (PRI), en 1946. En cada una de estas fases, sus transformaciones se reflejaron en los estatutos y cumplieron una función específica en el proceso de estabilización e institucionalización política del régimen posrevolucionario.

La primera fase del partido se caracterizó por la creación de condiciones para la unificación de la élite posrevolucionaria, entonces dispersa y poco cohesionada internamente. La supervivencia del caciquismo y del caudillismo militar en los años posteriores a la revolución (1910-1917), propició la proliferación de innumerables partidos locales durante todo el transcurso de los años veinte, cuyo funcionamiento descansaba sobre relaciones clientelares tradicionales tejidas en torno al caudillo revolucionario o al cacique. Por esta razón la política “nacional” era más bien una yuxtaposición de dominaciones regionalizadas, y la élite estaba lejos de actuar unificadamente, si bien ya empezaba a desarrollar importantes centros de poder.

La fundación del PNR en 1929,⁵² tuvo como objetivo central la creación de un espacio institucional en el que los líderes revolucionarios mediaran sus propias diferencias y se aseguraran la rotación de la élite (la no-reelección). En esta primera fase, la función del partido no fue tanto la movilización y el control electoral, como la creación de un espacio político que favoreciera la unidad nacional de la élite, disciplinando a los políticos locales atrincherados en sus pequeños partidos. Bajo sus siglas el PNR, aglomeró –sin fusionarlos inicialmente- a la multitud de pequeños partidos existentes en aquel entonces. Se dedicó a la tarea de incorporar a los caudillos revolucionarios y a los caciques en un espacio institucional único, pues ellos eran los intermediarios entre las fuerzas regionales y la élite política nacional en la capital.

Rápidamente el PNR logró su meta. Las organizaciones locales vieron diluida su fuerza ante el incremento de la autoridad de la dirección nacional del partido, para lograrlo esta última se valió del control del proceso electoral. En la II Convención del PNR, en diciembre de 1933, los partidos y las organizaciones constitutivas del partido fueron disueltas, con ello se minó la base de sustentación de la autonomía de caciques y caudillos, se reorganizaron las fuerzas de la élite política revolucionaria y se contribuyó a la estabilidad institucional. En esta fase el partido estaba desvinculado del ejecutivo

La crisis política de 1937, provocada por el rompimiento de Calles y Cárdenas, tuvo lugar en un contexto caracterizado por la implantación de una nueva pauta de organización social que nutriría al partido en su segunda etapa. Hubo una depuración revolucionaria del partido para eliminar a callistas, que culminó con la renuncia de Portes Gil a la presidencia del PNR en 1936, a la vez que se impulsó con energía la acción social y electoral del partido. Sin lugar a dudas, lo más importante fue el encumbramiento de nuevas formas organizativas –los sindicatos obreros y las organizaciones de ejidatarios- nacidos bajo el impulso de la movilización social respaldada por el presidente de la República.

⁵² Interesantes interpretaciones sobre la fundación del PNR y su transformación en PRM son las de Arturo Anguiano, *El Estado y la política obrera en el cardenismo*, Ed. Era, México, 1975, pp. 37-45, 65-74 y 134-139; también la de Pablo González Casanova, "El partido de estado y el sistema político", en *el Estado y los partidos políticos en México*, Ed. Era, México, 1981, pp. 44-55; otra perspectiva es la de Arnaldo Córdova, *La formación del poder político en México*, Ed. Era, México, 1972.

En diciembre de 1937, se planteó la necesidad de transformar al PNR y para ello contó con el apoyo fundamental de la Confederación de Trabajadores de México (CTM). El PRM, se constituyó en marzo de 1938 al calor de la expropiación petrolera. Nació como un frente amplio que reunió a todas las fuerzas –tanto a las existentes como a las emergentes- que por su peso y cohesión podrían jugar un papel importante en la política. Estaba conformado por cuatro sectores: obrero, campesino, popular y militar. Fue entonces que adquirió su carácter corporativo. De partido aglutinador de la élite, pasó a ser además un partido de integración social, que en lugar de buscar la representación de intereses de determinadas capas sociales, optó por incorporarlas en su estructura de partido.

Aún cuando estas organizaciones sociales funcionaban internamente como una estructura vertical, sus líderes conformaban una dirección nacional “horizontal”. Incluso el sector obrero gozaba de una significativa autonomía respecto del presidente de la República, aún cuando existía entre ambos una convergencia de intereses. La centralización interna del partido tenía su cúspide precisamente en las direcciones sectoriales; más allá sólo estaba la autoridad presidencial. En esta fase, la función primordial del partido fue la de encuadrar en el modelo sectorial corporativo la creciente participación social. En estos años de intenso conflicto, los actores sociales políticamente activos fueron incorporados a la estructura partidaria. En esta segunda etapa, la autoridad de la figura presidencial, independientemente de quien ocupara el cargo, pasó a ser central para el partido.

A partir de 1940, los cambios en la política nacional e internacional generaron desacuerdos entre los dirigentes obreros y el presidente. La autonomía y cohesión con la que actuaban los diputados de ese sector, plantearon serias dificultades para la consolidación de la ascendente del ejecutivo sobre la Cámara de Diputados. Para superar ese problema se creó la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) en 1943-1944. Sus funciones fueron estructurar al sector popular, disciplinar a los políticos y grupos que llevaban a efecto directamente la política presidencial en ese cuerpo legislativo, y contrabalancear el peso de los diputados obreros.⁵³ Con estas medidas se pudo consolidar el mayor ascendente del presidente sobre los diputados.

A pesar de todos estos esfuerzos, durante los últimos años del PRM y los primeros del PRI, el objetivo unificador de la élite, aún no se lograba del todo. La transmisión del poder –tal como lo testimonian los desprendimientos de Almazán, Padilla y Henríquez, a raíz de las sucesiones presidenciales de 1940, 1946 y 1952- siguió suscitando divisiones en sus filas. Este problema pudo controlarse gracias a las mayores facultades de la dirigencia nacional y la centralización en autoridades federales de los procesos electorales. Este fue el proceso que vivió el partido en 1942 y 1952.

La última convención del PRM se realizó en enero de 1946, en ella se acordó la disolución de ese partido la fundación del PRI. La relativización del peso del sector obrero en la dirección del partido fue un cambio de fundamental importancia. Otra reforma consistió en la impulsar más la centralización del manejo de los procesos electorales al quitar a las autoridades locales –léase los caciques locales- toda injerencia en el proceso electoral federal.⁵⁴ La disciplina del movimiento obrero organizado limitó la autonomía con la que éste había podido actuar con anterioridad. La salida de Vicente Lombardo de la CTM y del PRI

⁵³ Luis Medina que estudia con detalle este período, *Civilismo y modernización del autoritarismo*, en la colección Historia de la Revolución Mexicana, Vol. 20, El Colegio de México, México, 1979.

marcó claramente ese cambio. Así gracias a la creación de nuevas secretarías en el Comité Ejecutivo Nacional (CEN), a una mayor concentración de decisiones en los funcionarios de ese órgano y a los cambios en la cúpula de la alta burocracia de las organizaciones sindicales, aquéllas quedaron firmemente integradas en las filas del partido. El PRI quedó formado por los sectores obrero, campesino y popular.

Este proceso de centralización y verticalización dentro del PRI, no anuló la existencia de intereses locales y regionales, pero sí creó los medios para disciplinarlos, reconociéndoles simultáneamente un ámbito de influencia en la esfera de la política local. Diputaciones estatales y cargos municipales fueron la prebenda otorgada a los caciques y dirigentes de grupos de interés a cambio de dirimir sus diferencias políticas en el espacio institucional del PRI. Los gobernadores jugaron un papel articulador dependiendo de las circunstancias, podían ya estar más cerca de los intereses presidenciales, o bien de los intereses de los grupos locales. A estas formas tradicionales de caciquismo vinieron a agregarse otras más actuales, pero siempre articuladas a la red de relaciones clientelares que constituyeron durante largo tiempo un soporte importante del PRI.

Desde la perspectiva de los intereses de estas élites locales, el aparato del partido era sólo un medio para controlar los puestos que regulan la vida local, ya que dichos cargos les eran más necesarios para afianzar sus intereses políticos y económicos particulares. En realidad estas mini oligarquías nunca se esforzaron por estimular la movilización de los ciudadanos en los procesos electorales. A menudo, simplemente sustituyeron la participación por burdas manipulaciones o simulaciones de los procesos comiciales.⁵⁵ Este modelo pudo funcionar mientras la gestión pública federal no necesitó de mecanismos e instituciones modernos a nivel local, y mientras no hubiera partidos de oposición fuertes.

Para poder ponerle ciertos límites a esta situación, el PRI estableció una serie de mecanismos internos que le permitieron un control central sobre estas situaciones locales. La existencia de los delegados del CEN, las facultades del presidente del partido para remover a los funcionarios de los comités directivos estatales y del DF y de nombrar dirigentes provisionales, así como para convocar las asambleas estatales, fueron los instrumentos del control central. La dirigencia se sirvió de estos medios para garantizar que las maniobras de las fuerzas locales no tuvieran efecto desestabilizador sobre las negociaciones de la cúpula, ya fuese a nivel estatal, regional o incluso nacional. Un hilo de tensión en constante reequilibrio, se estableció entre los intereses locales y el CEN.

En esta intrincada red de intereses, la promoción de las grandes organizaciones sectoriales jugó un papel importante en el establecimiento de un sistema interno de pesos y contrapesos en el partido. La centralización de los procesos electorales en instancias federales y la concentración de las decisiones partidarias en las cúpulas sectoriales articuladas en el CEN, fueron eficaces instrumentos para seguir garantizando la disciplina de los poderes locales. A cambio de su obediencia se les permitió ocupar cargos en el gobierno municipal o estatal, posiciones que a menudo utilizaron para favorecer sus intereses particulares. De hecho, las

⁵⁴ Para ver el papel de la legislación electoral en la centralización del control político, se puede consultar a Luis Medina, "Evolución electoral en el México contemporáneo", *Ediciones de la Gaceta de la Comisión Federal Electoral*, México, 1978, pp. 62-92.

⁵⁵ Se puede consultar el excelente trabajo de Jorge Alonso, "Micropolítica electoral", en Pablo González Casanova (Compilador), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, IIS-Siglo XXI, México, 1985, pp. 349-374.

organizaciones populares y obreras constituyeron en esos primeros años eficaces contrapesos ante fuerzas caciquiles del agro y a la inversa.

A partir de entonces, la función primordial del PRI fue la de integrar a las organizaciones de control social dentro de sus estructuras y la de canalizar la participación de los diversos movimientos sociales en los canales institucionales establecidos. Por otra parte, el PRI, depositó en caciques, sectores y organizaciones la tarea de constituir las maquinarias electorales capaces de producir en los comicios la movilización de mayorías lo suficientemente amplias para legitimar electoralmente la permanencia en el poder de la elite posrevolucionaria. En otras palabras, la función de movilización electoral pasó a ocupar un lugar central en el PRI, no para definir los términos de la transmisión del poder, pero sí para organizar la legitimación electoral de las decisiones tomadas por la elite en ese terreno.

El régimen de la revolución mexicana creó su aparato de control a las regiones y las localidades mediante la implantación de un partido político nacional. Basado en una red de alianzas regionales, el aparato político que aglutinó y organizó a los jefes revolucionarios que sobrevivieron a los campos de batalla militar nació con la vocación de controlar, desde el centro, la vida de todo el país, sobre la base de un proyecto revolucionario. De modo que el Partido Nacional Revolucionario se estableció en la práctica como el nuevo instrumento encargado de darle cauce a los conflictos planteados por los líderes regionales por vías pacíficas, aunque estas no estuvieran necesariamente sujetas a la legalidad vigente ni fueran por supuesto, respetuosas del federalismo.

2.1.3 Instrumentos jurídicos de intervención estatal

Un planteamiento sobresaliente en el estudio del régimen centralizado como el mexicano, es el de la existencia, entre 1929 con la creación del PNR hasta 1977 con la reforma electoral, de instituciones y leyes creadas para la democracia en el papel pero que no tuvieron aplicación real. La ausencia de democracia ha sido analizada como una debilidad del sistema político posrevolucionario que opaca los logros del desarrollo económico, y la estabilidad política de los años de crecimiento; como una inconsistencia entre el régimen político y la realidad del desarrollo económico.

Sin embargo, la relación entre el régimen político posrevolucionario, la Constitución, las leyes y las instituciones para la economía, es distinta. Aquí –durante décadas- no existió falta de correspondencia. Todo lo contrario; lo señalado en la Constitución, las leyes y las instituciones para la economía, guardaron pleno coherencia con las características fundamentales del régimen: presidencialismo y partido hegemónico. Una vez formado el régimen, éste y el proyecto de desarrollo caminaron de la mano hasta el enfrentamiento de sus limitaciones. En realidad, es hasta ese momento que existe una inconsistencia entre el régimen político y las leyes e instituciones económicas debida a las transformaciones del sistema electoral y de las instituciones económicas de los últimos años.

Pero la implantación del proyecto de desarrollo económico, de las décadas pasadas, fue posible mediante el fortalecimiento de la figura presidencial. La estructuración del régimen en la aprobación de sus leyes y creación de sus instituciones económicas se hizo mediante la concentración de las decisiones en el presidente. Es decir, el entramado legal e institucional que transformó los criterios básicos de reproducción social del porfiriato, la figura presidencial en particular y el Poder Ejecutivo en su conjunto, cumplieron el papel central.

Los proyectos, las leyes y las negociaciones con las fuerzas políticas y los sectores económicos se definieron en los espacios del poder ejecutivo que se convirtió en la pieza engarzadora de la construcción del estado posrevolucionario. De esta manera, aunque la inexistencia de democracia⁵⁶ fue inherente al proyecto de desarrollo económico posterior, la construcción del régimen no implicó ausencia de acuerdos básicos ni de participación de los sectores económicos y políticos más importantes.

Una explicación de esta función del Ejecutivo parte de la destrucción del Estado porfirista causada por el golpe militar de Victoriano Huerta y la Revolución Constitucionalista, el nuevo gobierno se constituyó por la fuerza de las armas. Hay que recordar que el primer presidente de la revolución electo fue Venustiano Carranza, auto nombrado Primer Jefe del Ejército Constitucionalista. En esas funciones convocó y se llevó a cabo el Congreso Constituyente de 1917, después del cual –en un proceso largo, complejo y difícil- se establecieron las negociaciones que permitieron la elaboración de las leyes que darían sustento al proyecto de desarrollo económico. Los preceptos constitucionales fueron, únicamente, el marco general que derivó en ese proceso de negociaciones dando por resultado, hacia la década de los cuarenta, una coherencia entre el régimen e intervención económica.

Las funciones del Estado que se relacionan con lo económico son dos: la fiscalidad y la regulación. La primera surge de la necesidad de mantener un aparato administrativo como soporte del Estado y que exige la definición de sus fuentes de recursos y de los criterios para su gasto. Dicho de otra manera, el costo y el beneficio del sostenimiento del aparato gubernamental debe definirse distribuyendo de alguna manera entre los habitantes. Esa manera específica determina la fiscalidad que, en cada Estado, está formada por los ingresos, el gasto y la deuda pública. La segunda función deriva de la relación del Estado con el comportamiento económico y también exige la definición de criterios. A esta parte corresponden las leyes que norman las actividades económicas donde la banca y la moneda tienen un papel central por su función de intermediarias en la inversión, la producción y la comercialización. Todo esto interviene en la construcción del régimen político porque en las decisiones sobre quiénes y cómo soportan económicamente el aparato estatal y sobre cómo se distribuyen los recursos obtenidos y los espacios de explotación de la riqueza de un país, están presentes los intereses que requieren arenas de negociación, establecimiento de criterios, procedimientos para plasmarlos en leyes, instituciones que las haga viables y gobernantes que las apliquen.

Como en otras áreas, la preponderancia del Ejecutivo en la estructuración del Estado mexicano posrevolucionario corresponde una subordinación del Poder Legislativo, ya que el Congreso otorgó a los presidentes, atribuciones extraordinarias para decidir en materia económica. Este hecho puede constatarse si se observa que desde el periodo de desestructuración del régimen porfirista hasta la consolidación del Estado posrevolucionario, prácticamente todas las decisiones trascendentes, de manera fundamental las leyes fiscales y las que regulan el comportamiento económico fueron tomadas por el presidente de la República en uso y ejercicio de las atribuciones extraordinarias que le otorgó el Congreso.⁵⁷ La base de esto fue que para concretar los ideales de la Constitución de 1917 sobre la función

⁵⁶ Tomamos la definición de “democracia” como procedimiento para elegir gobernantes propuesta por Samuel Huntington, *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*. Paidós, Barcelona, 1994, p. 50.

⁵⁷ Esta práctica no nace con la revolución; ya había sido utilizada por distintos gobiernos del siglo XIX.

económica del Estado, era necesario instrumentar de manera muy concreta y operativa una reasignación radical de los espacios y funciones asignados a los sectores económicos durante el régimen anterior.

El medio para organizar este cambio fue, precisamente, un conjunto de decretos por los cuales el Ejecutivo asumió en los hechos una función legislativa en materia de ingresos, deuda, bancos y moneda.⁵⁸ Esto no podía hacerlo el Congreso porque debía considerarse, además de que los sectores involucrados en el movimiento revolucionario, aquellos que viniendo del antiguo régimen eran indispensables para la reconstrucción económica y que, por razones obvias, no estaban representados en las Cámaras, fue el caso de los banqueros nacionales y extranjeros. Si los gobiernos de la revolución querían impulsar un proyecto de desarrollo debían resolver este punto para obtener recursos y reconocimiento en el exterior. Traemos a colación el decreto del 8 de mayo de 1917, apenas una semana después de haber tomado posesión como Presidente, Venustiano Carranza, porque es el referente de lo que se convertiría en regla; a la letra dice:

“Se conceden al Presidente de la República, facultades extraordinarias en el Ramo de Hacienda, Mientras el Congreso de la Unión expide las leyes que deben normar en lo sucesivo el funcionamiento de la Hacienda pública Federal.”⁵⁹

En el segundo artículo de este decreto se abrió la puerta para la subordinación al Ejecutivo, pues no se fijó ninguna restricción al mencionar que:

“El ejecutivo de la Unión dará cuenta al Congreso del uso que haya hecho de las facultades extraordinarias que por el presente se le confieren.”⁶⁰

Con base en ese decreto los presidentes Carranza y Obregón tomaron sus decisiones para hacer cambios en la Hacienda Pública. Aunque en los hechos ya había ocurrido, fue durante la gestión del general Calles que el Congreso traspasó, formalmente, esa atribución, la presidente. A partir del 6 de enero de 1925, cuando fueron ratificadas las atribuciones extraordinarias otorgadas al Presidente desde 1917, en el ramo de hacienda, en los decretos apareció, explícitamente, la autorización de legislar.⁶¹ Al amparo de esas atribuciones, se aprobaron, por ejemplo, la Ley Reorganizadora de la Tesorería de la Federación y la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación que cimentaron el funcionamiento de la secretaría de Hacienda y Crédito Público

A partir del texto podría deducirse que quienes aprobaron ese decreto esperaban su aplicación por un tiempo breve. Pero después de Carranza, las atribuciones extraordinarias se utilizaron para que los siete presidentes realizaran los cambios legales e institucionales que requería la actividad económica estatal. De hecho, las atribuciones extraordinarias entraron en desuso cuando el nuevo Estado se había consolidado.⁶²

⁵⁸ *Diario Oficial*, 14 de enero, 2, 10 y 16 de febrero de 1928. Tomado del artículo de Carmen Solórzano, “La construcción del régimen posrevolucionario y las atribuciones económicas del Presidente”, *Revista Estudios Políticos*, FCPyS-UNAM, Núm.3, enero-abril de 2000, p. 112.

⁵⁹ *Diario Oficial*, 15 de mayo de 1917, Tomado de Carmen Solórzano, Op Cit.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Diario Oficial*, 9 de enero de 1925, Tomado de Carmen Solórzano, Op cit.

⁶² La última vez que el Congreso aprobó atribuciones extraordinarias para que un presidente legislara en materia económica fue el 1º de junio de 19142. Manuel Ávila Camacho las utilizó entre esa fecha y mayo de 1945.

En esta dinámica la fundación del Banco de México levantó un segundo pilar de la actividad económica estatal puesto que inició la construcción de un nuevo sistema bancario. Las relaciones entre gobierno y banqueros se restablecieron durante el gobierno del presidente Obregón, a partir del decreto del 31 de enero de 1921 que reglamentó la liquidación y devolución de los antiguos bancos de emisión a sus antiguos dueños. Pero el acuerdo fundamental se cimentó cuando a principios de 1924, último año del gobierno de Obregón se celebró la primera convención nacional bancaria, organizada por el secretario de Hacienda Alberto J. Pani; se inauguró el 2 de febrero y asistieron representantes de 41 establecimientos entre antiguos bancos de emisión, refaccionarios e hipotecarios; bancos extranjeros que operaban en México y casas comerciales que realizaban operaciones de crédito.⁶³

La formulación de las leyes que fundamentaron la construcción del sistema bancario a partir de 1924 derivó de acuerdos establecidos entre el Ejecutivo Federal y los banqueros de manera directa y hasta la expropiación de los bancos que realizó el presidente José López Portillo en 1982, que éste realizó de manera unilateral para responder a la fuga de capitales de la época. En las discusiones y negociaciones que llevaron a tales acuerdos el Congreso, como tal, no tuvo participación: la legislación se formuló entre el Ejecutivo y una comisión de surgida en la Convención Nacional Bancaria.⁶⁴ Un elemento que refuerza la concentración del poder de decisión económica en el presidente de la república es que el otorgamiento de concesiones bancarias es atribución del Poder Ejecutivo.⁶⁵

En materia de educación el artículo tercero constitucional garantiza el derecho a la educación universal, pública y gratuita, que debe ser democrática, humanista y nacionalista y de solidaridad internacional; además, obliga a que la educación privada se ajuste a los programas oficiales. Así, la educación es responsabilidad del Estado. En trabajo, el artículo quinto, establece el derecho al trabajo libre y retribuido, garantizado por el Estado. El artículo 27 señala los principios relativos a las formas que puede adoptar la propiedad de las tierras, aguas, bosques, riquezas del subsuelo y suelo, así como los usos a que pueden destinarse a fin lograr el desarrollo equilibrado del país y mejorar las condiciones de vida de la población. La única limitante es el interés público, que corresponde al Estado definir.

Otros aspectos que regula la Constitución: el artículo 28 prohíbe los monopolios, estancos, exenciones de impuestos y otras restricciones y prohibiciones para proteger la industria, y garantiza la libre concurrencia e igualdad de oportunidades en el mercado, evitando prejuicios al público. Sin embargo, establece el monopolio estatal en la acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafías y emisión de billetes. En consecuencia, el Estado debe adoptar las formas de agregación económica y administrativa que considere necesarias, y el artículo 31 señala la obligación de los mexicanos de contribuir proporcional y

⁶³ Únicamente los tres primeros tipos de bancos tenían concesión del gobierno para operar, los extranjeros y las demás casas comerciales lo hacían sin autorización. Carmen Solórzano, *op. cit.* 129-133.

⁶⁴ La convención sesionó en seis ocasiones, nombró una Comisión Permanente que funcionó nueve meses (de marzo noviembre de 1924) y fue la encargada de realizar y revisar disposiciones legales que destrabaran los conflictos producidos por el conflicto armado.

⁶⁵ Ha sido así tanto en la Ley Bancaria de 1897, que dio directamente al “Ejecutivo de la Unión” la atribución de otorgar las concesiones, como en la legislación de 1932 y posteriores, según la cual las concesiones son del gobierno federal y las otorga la Secretaría de Hacienda. Además, el acuerdo central de la convención bancaria de 1924, que significó una diferencia sustancial con el régimen porfirista, fue la aceptación de la fundación de un banco central, en manos del gobierno, que concentraría la emisión de moneda y coordinaría la actividad crediticia de los bancos comerciales; dando paso a la creación de un sistema bancario distinto. Significó que los banqueros aceptaron que el estado les asignará una fuente de explotación distinta a la que tenía: pasaron de obtener ganancias por la emisión de billetes, ahora facultad exclusiva del gobierno, a buscar obtener beneficios por el otorgamiento de créditos. Está bien señalar que cierto que la fundación de un banco único de emisión había sido a probada en el artículo 28 de la Constitución de 1917 no pudo fundarse hasta que se estableció la confianza en el gobierno por parte de los banqueros.

equitativamente a financiar los gastos públicos. Por consiguiente el Estado queda facultado a fin de allegarse los recursos necesarios para realizar sus actividades.

Además, el artículo 73 señala las facultades económicas que ejerce el Estado a través del Congreso de la Unión, y que son: imponer contribuciones para cubrir el presupuesto; sentar las bases para la celebración de empréstitos, reconocimiento y pago de la deuda; facilitar el comercio interestatal; crear y suprimir empleos federales; establecer casas de moneda; fijar el tipo de cambio y adoptar un sistema general de pesas y medidas; expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor y, en la fracción X, expedir las leyes necesarias con el objeto de hacer efectivas todas las facultades concedidas a los poderes.

El artículo 74 menciona las siguientes atribuciones económicas de la Cámara de Diputados: vigilar las funciones de la Contaduría Mayor, nombrando a los jefes y empleados; examinar, discutir y aprobar anualmente los presupuestos de egresos de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal y revisar la cuenta pública del año anterior. El artículo 75 señala que al aprobar la Cámara de Diputados el presupuesto de egresos, indicará la retribución correspondiente a un empleo establecido por la ley.

Dentro del artículo 89, están contenidas las siguientes facultades y atribuciones económicas del presidente de la República: proveer en la esfera administrativa la estricta observancia de las leyes; nombrar secretarios de Estado, procurador de la República, secretario de Seguridad Pública y procurador del Distrito Federal, ministros, agentes diplomáticos y consulares, empleados superiores de Hacienda, magistrados y ministros del Poder Judicial, oficiales del ejército, la armada y la fuerza aérea, así como disponer de estas fuerzas; dirigir negociaciones diplomáticas y celebrar tratados; convocar a sesiones extraordinarias en el Congreso; habilitar puertos, aduanas marítimas y fronterizas; conceder indultos y otorgar privilegios a descubridores, inventores o perfeccionadores de la industria, y todas aquellas que le confiere la Constitución. Al parecer, la actuación económica del presidente parece restringida. Sin embargo es amplia, pues permite a éste tomar todas las medidas necesarias para procurar el impulso de la producción interna, ajustando las exportaciones como forma adecuada de competencia de nuestro país en el mercado internacional.

En suma, la legislación constitucional permite una amplia intervención estatal en todos los órdenes de la vida económica. El instrumento jurídico marca, pero no necesariamente determina ni compromete la acción del Estado.

2.2 El camino de la transición mexicana: de la desestabilización del modelo económico y político hegemónico a la alternancia

La disposición hegemónica del caso mexicano⁶⁶ consistía en que, aún cuando existían varios partidos, el sistema en su conjunto se centraba en el PRI y el resto se colocaba en su periferia, donde jugaban un papel secundario. En este modelo, la competencia electoral era mínima y

⁶⁶ La definición de partido hegemónico la tomamos de Giovanni Sartori, *op cit.*, pp. 277-289.

no existía posibilidad efectiva de alternancia en el poder, ni siquiera en lo que tocaba a las autoridades locales. El carácter corporativo del PRI derivaba de la integración prácticamente obligatoria para ciertos grupos sociales, definidos a partir de su adscripción ocupacional. La alta burocracia de estas organizaciones jugaba un papel de intermediación política a través de la representación funcional de intereses y de un eficaz control sobre sus agremiados. Estas características permitieron el desarrollo de un sólido marco institucional destinado a canalizar la participación ciudadana, lo que garantizó una gran estabilidad al sistema en su conjunto.

Para analizar las posibilidades y límites estructurales que tiene un proceso de cambio político hacia una mayor democratización, apertura o pluralismo es necesario tomar en cuenta que, primordialmente, la inestabilidad política deriva de la combinación de, por una lado, un ritmo acelerado de cambio social y el ingreso de nuevos grupos a la participación política, y, por otro, el desarrollo más lento de las instituciones políticas. También es necesario tomar en cuenta que en el caso del México actual, la existencia de un andamiaje institucional complejo puede imprimir inicialmente un ritmo lento a los procesos de cambio y de modernización política. Ciertamente, la existencia de un marco institucional desarrollado es garantía de mayor estabilidad, pero también es un factor de resistencia ante cambios políticos rápidos que involucren un rápido y acelerado proceso de cambio de una forma de régimen a otra. En este escenario, la pauta del cambio democrático es necesariamente gradual, pero con mejores posibilidades de consolidarse.

Ahora bien, los procesos de cambio político presentan diversas modalidades. Puede afectar a sólo una de las dimensiones características del régimen y dejar a las demás casi intactas. En este caso se trata de una liberalización, de reforma dentro del régimen, cuyo efecto es asegurar la continuidad del sistema en su conjunto. En un proceso de cambio de régimen, de transición hacia otro tipo de régimen, la mayor parte de las características constitutivas sufren modificaciones e implican un cambio global. Una tercera variante consistiría en que el cambio en una de las dimensiones tuviese efectos en cadena sobre el equilibrio global de los demás.

El sistema electoral de partidos de un sistema político son instituciones cuyo papel específico depende de la disposición global de dicho sistema. Las elecciones competitivas son, por excelencia, el método preferido de los regímenes democráticos para regular la transmisión de poder. En el caso de regímenes donde el juego es más cerrado, las elecciones pueden ser un arma estratégica para aquellos agentes que desean promover un cambio hacia formas más abiertas de juego político y, a través de ellas lograr la incorporación de nuevos grupos a la arena electoral. No obstante existen circunstancias bajo las cuales el sentido de la elección no es primordialmente el de regular la transmisión de poder o de abrir espacios a nuevos grupos; es también la de legitimar el ejercicio gubernamental de una élite o, incluso, reforzar su unidad y cohesión internas. Tal fue el caso de México.

Hasta principios de los años setenta las circunstancias económicas y sociales prevalecientes favorecieron el mantenimiento del modelo político instaurado en los finales de los años veinte y afianzado en los cuarenta. Sin embargo, una serie de variables empezaron a modificar el contexto global del país. A nivel económico, el agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, la crisis de las finanzas públicas, el déficit del sector externo, el elevado monto de la deuda externa, así como la aparición de tendencias recesivas e inflacionarias, fueron fenómenos que generaron severas dificultades a la

economía mexicana. En el terreno de la política económica, la ineficiencia del gigantismo gubernamental y las cambiantes políticas públicas, terminaron por afectar fuertemente el ingreso real de las clases populares, sustento tradicional del PRI. En el terreno social, el acelerado crecimiento demográfico, la urbanización y la incorporación de contingentes mayores de ciudadanos a la educación fueron factores que contribuyeron a modificar sus actitudes hacia la política y minar las bases del sistema clientelar-corporativo.

En el ámbito político, se registraron cambios en los criterios de reclutamiento de la elite política, divergencias en su seno respecto de la política económica, así como desgaste y pérdida de legitimidad de los mecanismos de intermediación entre el estado y la sociedad civil. Paralelamente, en el sistema electoral se presentaron problemas inquietantes como el creciente abstencionismo de la ciudadanía y el avance electoral del PAN. Por el otro lado, surgieron movimientos sociales que recurrieron a canales no electorales para expresar su descontento. Su existencia reveló claramente la incapacidad del sistema de partidos, y de su disposición hegemónica en torno al PRI, para asegurar una participación política alta dentro de los cauces establecidos por el sistema.

2.2.1 La desestabilización económica

En México la crisis mundial de los setenta, producto de los elevados precios del petróleo, coincidió con el sexenio de Luis Echeverría y con el fin de los años de estabilidad, de sostenida industrialización del país, de altas tasas de ganancia, de mínima inflación y plena seguridad en las inversiones.⁶⁷ El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, desarrollado durante tres décadas sucesivas, trajo como consecuencia más de diez años de crisis económica, con sus depredadores fenómenos de recesión, inflación, fugas de capitales y conversión del país en tributario de los grandes centros financieros. Con todo el ese daño la estructura productiva existente, se contrajo el mercado interno, se deterioraron de manera dramática las condiciones de vida de la mayoría de la población mexicana, se causó una grave descapitalización y empobrecimiento del campo, dejó sin empleo a millones de trabajadores y llevó a la quiebra miles de empresas, especialmente medianas y pequeñas, pero también a algunas grandes salvadas con los recursos públicos.

Al lanzarse hacia delante, durante la gestión de López portillo, la plataforma petrolera del país, cuando el precio del crudo subía incontenible en el mercado mundial, las cuentas del Estado parecían al fin estabilizarse y generar un efecto de multiplicación económica hacia los negocios privados. Pero ya la crisis estaba en curso. En los años anteriores a 1976 la economía nacional crecía bajo una presión del gasto público que se expandía como magia sin que la recaudación fiscal se incrementara realmente. El consumo rebasaba la inversión productiva, hasta que el petróleo se presentó como la salvación. “Seremos ricos”, afirmó Jorge Díaz serrano, entonces director de PEMEX, y, tras esta efusión, los grupos financieros acumulaban grandes cantidades de dinero líquido, pero no impulsaban suficientemente la inversión productiva privada.

Cuando el precio del petróleo cayó en 1981, el Estado y las mayores empresas privadas habían incrementado sus deudas con el extranjero. El país acrecentó rápidamente su carácter de nación deudora y sus obligaciones de pago no tenían relación con su producción y

⁶⁷ Desde 1971 se observó una tendencia hacia el descenso del ritmo de crecimiento en la economía junto con el persistente aumento en la inflación. El déficit comercial emprendió un aumento sostenido, al tiempo que se iniciaba el crecimiento de la deuda externa. En 1976 se produjo la primera devaluación del peso después de varias décadas y la primera gran fuga de capitales. José Valenzuela Feijóo *El capitalismo mexicano en los ochenta. ¿Hacia un nuevo modelo de acumulación?, México, ed. Era, 1988, p. 167-187.*

exportaciones. La crisis del petróleo fue la supresión súbita del paréntesis del auge mundial del crudo y del aumento de la plataforma de exportación de PEMEX. Pero no sólo eso. Detrás de todo, la crisis económica existía, pero ahora se presentaba con mayor fuerza, pues el país estaba mucho más endeudado y las finanzas públicas se encontraban en total bancarrota: al día siguiente de la expropiación de la banca privada, el Banco de México no tenía, sencillamente, divisas; todas las habían sacado del país los dueños del dinero.⁶⁸

Al finalizar el sexenio de López Portillo, en vísperas de la toma de posesión de Miguel de la Madrid, la economía nacional fue sacudida por una fuerte crisis financiera. México carecía de dólares para pagar su deuda externa de más de 80 mil millones. Surgió el pánico en Washington, Nueva Cork, Frankfurt y Londres, donde se temía que otros deudores latinoamericanos siguieran su ejemplo y se declararan en moratoria. Si ese hubiera sido el caso, los bancos estadounidenses, europeos y japoneses se habrían enfrentado a pérdidas enormes, lo cual hubiera planteado una amenaza para los mercados financieros mundiales. El precio de la principal exportación mexicana (el petróleo) había caído en picada, los tipos de interés habían volado hacia arriba y los mexicanos ricos habían sacado del país miles de millones de dólares. El gobierno estadounidense, el FMI y los bancos comerciales se apresuraron a ofrecer un paquete crediticio de “rescate” a México. Estos nuevos préstamos le permitieron continuar pagando intereses pero no amortizar la deuda. El rescate tuvo un precio: México se vio obligado a adoptar un plan de austeridad aprobado por el FMI.⁶⁹ El objetivo clave era reducir el déficit público inflacionario, que suponía el alto porcentaje del 15% del PIB. Esto significó eliminar por fases los subsidios gubernamentales a los alimentos y a los servicios públicos. También tuvo que reducir sus barreras arancelarias, con lo que se pretendía estimular la eficiencia industrial y una mayor competitividad en los mercados de exportación mundiales.

En 1982, año de arribo de Miguel de la Madrid a la presidencia de la República, marcó el inicio de la insolvencia hacendaría del Estado: Después de tres años consecutivos de fuerte crecimiento económico (tasas históricas de 8%), impulsado por los ingresos petroleros extraordinarios y fácil acceso al financiamiento externo, en 1982 la inflación se disparó hasta casi el 100%, el PIB descendió por primera vez desde los años cincuenta, los salarios cayeron en 12%, el peso se devaluó en 272% en el lapso de un año, el déficit del sector público fue equivalente a un 18% del PIB y se fugaron capitales por 22 mil millones de dólares estadounidenses. La nacionalización de la banca privada y el control de cambio en ese mismo año, terminaron por empeorar en manejo macroeconómico y desataron efectos políticos de deslegitimación y repudio en sectores sociales fundamentales para la economía y la estabilidad política.

Desde el inicio de su gestión, Miguel de la Madrid siguió al pie de la letra las prescripciones del FMI, pero al precio de inducir una profunda recesión. En 1985, los salarios reales habían caído un 40% con respecto a 1982, y el nivel de vida descendió aún más una vez que finalizaron los subsidios sobre los alimentos de la dieta básica. Por otro lado, las

⁶⁸ José López Portillo calculó 14 mil millones en cuentas bancarias en el extranjero, 30 mil millones en propiedades y 12 mil millones en mexdólares (Cfr. José López Portillo, “Sexto Informe de Gobierno”, en *Los presidentes de México ante la nación*, Cámara de Diputados, México, 1985.

⁶⁹ Esto se realizó por medio de la llamada Carta de intención, firmada por el gobierno de México el 10 de noviembre de 1982. el programa de ajuste estipulado en este documento debía tener una vigencia de tres años correspondientes a 1983, 1984 y 1985, y que claramente correspondían al gobierno de De la Madrid. Rocío Guadarrama “Política económica y proyecto nacional” en Germán Pérez y Samuel León (coords.), *17 Ángulos de un sexenio*, ed. Plaza y Valdés, México, 1987, pp. 35-70

importaciones aumentaron y en consecuencia se incrementó la demanda de divisas y sobrevino la disminución de las reservas en 2,328 millones de dólares durante ese año, a su vez, esa situación aumentó seriamente las presiones sobre la moneda nacional, la cual se vio nuevamente sometida a devaluaciones drásticas: el dólar en el mercado libre pasó de \$248.27 a \$340, equivalente a un brusco aumento de 36.9%, porcentaje superior a la devaluación de todo el año de 1984.

En el segundo semestre de 1985 se sumaron a esa situación, de por sí difícil, por un lado los sismos ocurridos en el mes de septiembre que, en el aspecto estrictamente económico, causaron efectos directos sobre la balanza de pagos en cuanto a la baja en el turismo extranjero, reducción de las exportaciones y mayores importaciones por motivo de la reconstrucción, lo que obviamente implicó mayores gastos del sector público. Por otra parte, ocurrió una nueva caída en los precios internacionales en los precios del petróleo, que provocó un severo impacto en la economía mexicana, todavía dependiente de dicho energético a pesar del aumento de las exportaciones no petroleras.

Un nuevo desplome de la economía golpeó con fuerza a la sociedad mexicana, en medio de los graves estragos sociales dejados por los temblores. Precisamente ese mes de septiembre, la inflación se aceleró bruscamente hasta alcanzar la cifra de 132.5%, con fuertes pronósticos a continuar en rápido ascenso, a fines de año, el dólar libre llegó a cotizarse a \$450 a la venta, y el controlado a \$372. En medio de estas dificultades y presionado por los acreedores internacionales, el gobierno de Miguel de la Madrid, decidió adoptar un cambio radical en la política económica, un nuevo énfasis que iba a ser caracterizado como “liberalización”.⁷⁰ El programa contaba con dos pilares fundamentales: uno era reducir y reformar el papel económico del estado, lo que se iba a efectuar mediante un programa de privatización de las compañías estatales.⁷¹

El segundo componente de la nueva política era la liberalización comercial y la apertura de la economía, que se iba a demostrar de modo fehaciente por la entrada de México en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en septiembre de 1986, lo que significaba un compromiso a largo plazo para la reducción de barreras para las importaciones del exterior. Pronto comenzó a rebajar y eliminar de forma gradual sus aranceles y a fomentar sus exportaciones, especialmente las que no tenían que ver con el petróleo. En la práctica, estos cambios supusieron un abandono casi total de las medidas de posguerra de sustitución de importaciones.

⁷⁰ Esta decisión, tomada en 1985, seguramente obedeció a restricciones internas, presiones internacionales y cálculos pragmáticos del gobierno, pero indudablemente también al análisis y convicción del círculo íntimo de decisión. El proceso de sucesión, que favoreció a Carlos Salinas de Gortari, puso de manifiesto la convicción de la clase política en una nueva concepción de la rectoría gubernamental.

⁷¹ Al comienzo del gobierno de Miguel de la Madrid, en diciembre de 1982, había 1,115 entidades que se convirtieron en 1,216 con las 61 nuevas empresas (en su mayoría fusiones de antiguas) que se crearon en el lapso. Hasta agosto de 1988 se había autorizado la desincorporación de 722 entidades: 260 por liquidación, 136 por extinción, 80 por fusión, 28 por transferencia y 218 por venta, que sumadas a las 48 desincorporadas por ley (se abandona toda empresa con participación estatal con participación minoritaria), arrojan un total de 770 entidades, equivalentes a un 63% del total del aparato estatal. De los 722 procesos autorizados, habían concluido, en agosto de 1988, 67 fusiones, 146 liquidaciones, 105 extinciones, 24 transferencias y 112 ventas, es decir, 464 procesos en total. Rocío Guadarrama, *op. cit.* pp. 51-67

En julio de 1986, el país necesitó de otro paquete crediticio de sus acreedores extranjeros.⁷² Una vez más, se le exigía que bajara su déficit público (por debajo del 8% del PIB en 1984, pero cercano al 15% en 1986) y que redujera más su proteccionismo. Para solucionar el déficit, el gobierno recurrió al crédito interno, volvió a aplicar medidas restrictivas en el gasto público y disminuyó el financiamiento de las empresas, la inversión pública se redujo en momentos en que los sectores productivos requerían de más crédito, cuya escasez provocó que además que subieran las tasas de interés. Otra medida del gobierno consistió en aumentar los instrumentos de ahorro no bancarios, como los certificados de la Tesorería de la Federación (Cetes), petrobonos, etcétera, para captar recursos y financiar sus gastos.

En ese año, el nivel de empleo en la industria manufacturera, que se había recuperado en 1985, volvió a contraerse, y el salario real se redujo drásticamente. Así, las clases trabajadoras perdieron casi la mitad del poder adquisitivo y se enfrentaron cada vez en mayor grado a la dificultad de encontrar empleo o de preservar el que tenían. Pero no sólo las clases trabajadoras sufrieron los efectos de la crisis económica, también fueron seriamente afectadas las personas (alrededor de 375 mil) pertenecientes a la clase media y con alta capacidad de ahorro, que invirtieron sus capitales en la Bolsa Mexicana de Valores, alentadas por el auge experimentado por esa organización financiera. El incentivo de las altas tasas de interés en la Bolsa, que ofrecían mayor rentabilidad a menor plazo, sumado al hecho de que las utilidades de las empresas eran bastante atractivas, hizo que las operaciones bursátiles constituyeran una opción de inversión que, orientada normalmente a un sector exclusivo de los inversionistas, se había vuelto masiva al ponerse al alcance de un público (con capacidad de ahorro) sin experiencia en ese tipo de operaciones, que quiso aprovechar la oportunidad de ganar dinero fácil y rápido, haciendo crecer la demanda de acciones a un nivel desorbitado.

A los factores negativos inherentes al proceso interno de especulación en la Bolsa de Valores, se sumó la caída de las Bolsas ocurrida de manera simultánea en otras partes del mundo. Al desplomarse los índices bursátiles en Nueva York, la debilidad de la Bolsa mexicana no pudo resistir y sobrevino la caída incontrolable el 19 de octubre de 1987, dejando como secuela la inmediata fuga de capitales, y una devaluación drástica que elevó al dólar a 2 mil 200 pesos.⁷³

A comienzos de 1988, el gobierno de Miguel de la Madrid podía ver pocas perspectivas de alivio. La inflación se había acelerado a una tasa anual de 143%, el déficit del sector público se aproximaba al 19% del PIB, y el mercado de capital interno había sido sacudido por una caída del 75% en el mercado de valores mexicanos. No obstante, en diciembre de 1987 llegó otra infusión de capital organizada por Estados Unidos. Dentro de un esquema complejo, México compraría bonos estadounidenses para colocarlos como garantía contra los préstamos de bancos comerciales. El movimiento no ofrecía perspectivas de alivio de la gran deuda que se había vuelto claramente impagable.

2.2.2 Los límites de la hegemonía priísta

⁷² El nuevo crédito se le otorgó a México a través del Plan Baker, el cual refinanció también parte de la deuda externa. Para obtenerlo, el gobierno tuvo que iniciar su *Programa de Aliento y Crecimiento*, aplicó severas políticas de austeridad, aceleró el ingreso del país al GATT y firmó un acuerdo *stand by* con el FMI

Uno de los puntos nodales del *Plan Baker* establecía la predisposición por parte de los países deudores a adoptar políticas económicas orientadas hacia un crecimiento sostenido (el lema del *Plan Baker* era “crecer para pagar”).

⁷³ En la fecha mencionada la Bolsa Mexicana de valores tuvo una caída espectacular de más de 52 mil puntos. En el curso de todo octubre de aquel año la actividad bursátil cayó 41.8%, afectando severamente a los principales jugadores de la Bolsa, y permitiendo, que los grandes accionistas, expertos en la actividad bursátil, sacaran de aquel “río revuelto” empresas adquiridas hasta en más de un 20% por debajo de su valor en libros.

La élite política mexicana había depositado en el PRI dos funciones primordiales: una, la de incorporar en sus estructuras a la red de organizaciones clientelares y corporativas que aseguraban el control de la participación social. La otra fue la de convocar en los comicios a las amplias mayorías que la élite necesitaba para refrendar su legitimidad política. Ambas tareas recayeron en organizaciones corporativas y clientelares de los sectores del partido, que fueron las que se encargaron de organizar las maquinarias electorales. Ambas acompañadas por un sistema de gestión gubernamental eficaz que le permitía responder a las demandas sociales que se le presentaban, como era un manejo adecuado de las variables macroeconómicas, creación de fuentes de empleo, institucionalización de acciones de bienestar social: creación del IMSS, construcción y habilitación de escuelas públicas, entre otras.

Como la participación del PRI en las elecciones, se apoyó en las organizaciones sectoriales y en los grupos locales de interés, éste no desarrolló propiamente una maquinaria electoral autónoma. Por ende, para participar en los comicios y para movilizar un número elevado de sufragios a favor de sus candidatos, requería del apoyo de la red clientelar-corporativa. Sin embargo, los métodos utilizados por ésta le significaron a la élite costos políticos cada vez mayores. Los sectores del partido, confrontados ante una sociedad crecientemente urbana, plural y compleja, fueron perdiendo su habilidad para cumplir correctamente con sus funciones movilizadoras y surgieron los casos de manipulaciones legítimas dentro del proceso electoral. Así, en tanto que agentes de la acción electoral, las máquinas electorales sectoriales entraron en contradicción con la función legitimadora que supuestamente debían tener los comicios.

El reclamo de nuevos espacios de representación se presentó tanto en la esfera externa del PRI como dentro del mismo aparato partidario. Por una parte el crecimiento del aparato estatal y la especialización que ello fue exigiendo, provocó un foco de tensión dentro de la élite gobernante. La centralización de las facultades decisorias en la cúspide burocrática fue poco a poco privilegiando la carrera administrativa frente a la partidaria. El compromiso o siquiera el tránsito por las filas del PRI fueron dejando de ser requisitos para la movilidad política. A partir de entonces, los candidatos a la Presidencia ya no tuvieron experiencias previas como candidatos priístas.⁷⁴

Se registraron cambios en los criterios de reclutamiento de la élite política, divergencias en su seno respecto de la política económica, así como desgaste y pérdida de legitimidad de los mecanismos de intermediación entre el Estado y la sociedad civil. Paralelamente, en el sistema electoral se presentaron problemas inquietantes como el creciente abstencionismo de la ciudadanía y el avance electoral del PAN, y por otro sentido, durante la primera mitad de los años setenta, surgieron nuevos partidos políticos y junto con otros que habían vivido en la clandestinidad como el Partido Comunista, demandaron su ingreso a la lucha institucional. Por otra parte, surgieron movimientos sociales que recurrieron a canales no electorales para expresar su descontento. Estos abarcaron desde los que se denominaron de insurgencia sindical y que luchaban contra las corporaciones inscritas dentro del PRI, hasta los que empezaron a exigir más allá de las organizaciones tradicionales, definidas por el lugar

⁷⁴ Desde 1970 hasta la candidatura de Francisco Labastida en el 2000 (sin contar con la fallida candidatura de Luis Donaldo Colosio en 1994), los candidatos de PRI a la Presidencia surgieron como siempre del grupo de secretarios de Estado del gobierno saliente, pero ya no tenían experiencia en lides electorales, sino únicamente en cargos administrativos incluso dentro del mismo partido como en el caso de Luis Echeverría.

ocupado dentro del proceso productivo (las corporaciones tradicionales), tales como los movimientos urbanos. No fue sólo por falta de espacios de representación política; también aparecieron movimientos que reclamaban nuevos esquemas de representación social. Paralelamente brotaron movimientos de guerrilla urbana y rural que evidenciaron en forma dramática el agotamiento; su existencia reveló claramente la creciente incapacidad del sistema de partidos, y de su disposición hegemónica en torno al PRI, para asegurar una participación política alta dentro de los cauces establecidos por el sistema.

La respuesta del gobierno fue flexible en el campo político-electoral y en 1977 promovió la aprobación de una ley electoral que por primera vez en la historia contemporánea de México abría la oportunidad de que se registraran nuevos partidos políticos, ampliando la oferta electoral. Paralelamente, se introdujo una fórmula mixta de representación política en la Cámara de Diputados para dar cabida a las minorías políticas y pluralizar la representación. La primera iniciativa directa de cambio dentro del régimen provino de la propia elite gubernamental. Ciertamente, ésta pretendía dar solución al problema planteado por la crisis que vivió el sistema de partido hegemónico en la elección presidencial de 1976, a los innumerables movimientos sociales que irrumpían en la participación política, ya fuese por medios extralegales (los movimientos guerrilleros urbanos y rurales) o por fuera de los canales de control institucional (movimiento estudiantil de 1968, la oleada de las huelgas y movilizaciones del sindicalismo independiente de 1970-1976). Pero ninguno de esos movimientos planteó, directamente la reforma del sistema electoral y de partidos. Más bien, fuero la lectura que la elite política tuvo de esos acontecimientos, y las conclusiones que extrajo en el sentido de que minarían su estabilidad y legitimidad, lo que la llevó a auspiciar la reforma política de 1977, a modificar el sistema electoral. Esto lo hizo con el objetivo de conservar, sin cambios de fondo, las demás variables del régimen y de ofrecer una salida institucional a esa creciente participación política de la sociedad. Se trataba propiamente de un proceso de cambio dentro del régimen, es decir, de una liberalización política.⁷⁵

Por el contrario, la respuesta oficial en el terreno político-sindical fue muy autoritaria, ya que se cerró los reclamos a la apertura. Y es que lo estaba en juego eran los intereses y el control de las bases mismas del poder político en México, la estructura corporativa. A pesar de que en esos mismos años, la directiva priísta de entonces planteó la necesidad de realizar una reforma interna del PRI tanto para definir nuevas estrategias de acción frente a los retos que planteaba la cambiante realidad nacional como para revitalizar las relaciones internas del partido, los intentos fallaron.⁷⁶

La gran paradoja fue que el aliento que el gobierno dio a las elecciones a través de la reforma política de 1977, ocurrió no en el momento de mayor tensión política sobre el sistema (tres años antes), sino en una coyuntura favorable para el mismo. La bonanza económica que se

⁷⁵ Como proceso político, la liberalización política de un régimen mexicano presenta características peculiares con respecto a los procesos de democratización. En términos generales, el primero es un proceso de apertura gradual y controlada por la propia elite en el poder como respuesta institucional a la emergencia que ha puesto en riesgo la estabilidad o la propia continuidad del régimen. A través de este proceso de flexibilizan, en una dirección supuestamente democrática, los límites tradicionales impuestas al pluralismo social de los partidos, y a la competencia política, pero sin extenderse ni reconocerse plenamente sus prerrogativas. La democratización, por su parte, constituye un proceso de efectiva ampliación de los derechos políticos y civiles, producto de acuerdo o negociaciones entre (y reconocimiento de) prácticamente todas las fuerzas políticas actuantes, cuyo desenlace lógico lo constituye la instauración de un arreglo institucional, normas y valores reconocidamente democráticos. Jaime Cárdenas Gracia, "Acercas del marco teórico de las transiciones políticas", en *Las transiciones a la democracia*, ed. Porrúa/Fundación Cambio XXI, México, 1993, pp. 111-135.

⁷⁶ Durante la administración del presidente Luis Echeverría, el presidente del PRI, Jesús Reyes Heróles propuso reestructurar al partido y a sus procedimientos para adaptarlo a las nuevas circunstancias, pero nada se logro hacer. Ignacio Marván, "La dificultad del cambio. 1968-1990", en *El partido en el poder*. Seis ensayos, El Día en libros-IEPES, México, 1990, pp. 225-289.

vislumbraba con el aumento internacional de los precios del petróleo y el nuevo entendimiento dentro de la élite gobernante al inicio del sexenio de López Portillo, facilitaron la puesta en marcha de la reforma. Además, en muy poco tiempo la oposición pudo capitalizar el gesto reformista de la administración, cuya intención había recobrar la legitimidad para el gobierno y reforzar la cohesión interna de los priistas.

La evolución política de México, desde la reforma política de 1977 hasta antes del otoño de 1987, siguió claramente las pautas de un proceso de liberalización. A partir de esta última fecha, la división de la élite política, manifiesta en la ruptura del grupo cardenista con el PRI; la búsqueda del apoyo electoral por parte de aquél, y la decisión de una porción importante del electorado de manifestar su malestar a través del voto a favor de Cuauhtémoc Cárdenas. Tuvieron consecuencias tales que desbordaron los cauces de la liberalización impulsada por la propia élite. Este rebase y el desdibujamiento del sistema de partido hegemónico, acercaron al régimen mexicano a la posibilidad de adentrarse en un proceso de transición democrática. Lo sucedido en 1988 puso a la reforma del PRI y al sistema electoral en el vértice del proceso de cambio político en el período.

2.2.3 La disputa en la élite gobernante

Al inicio de los años ochenta, empezó a despuntar la crisis económica y en sus intentos por controlarla, el gobierno mexicano lanzó medidas de recorte presupuestal y reducción de subsidios que incrementaron la inconformidad de la población. Fue entonces que las elecciones adquirieron relevancia política en la medida que lo que se ponía en juego era el derecho de la élite priísta a seguir gobernando el país, sin que dicho derecho estuviese apuntalado, como tradicionalmente lo había estado, por las promesas del crecimiento económico y las políticas de beneficio social. La crisis económica ejerció un impacto negativo sobre el grupo político en el poder, agravando su crisis de legitimidad y la pérdida de confianza de algunos sectores sociales, tanto de derecha como de izquierda, que antes otorgaban su voto al partido oficial y que ahora se decidieron a buscar otras opciones partidistas ante lo que consideraron el creciente desprestigio del PRI producido por su ineficacia al frente del gobierno.

La reforma política de 1978, tuvo un gran éxito en su cometido al lograr atraer paulatinamente a la mayor parte de las fuerzas políticas activas a la arena electoral. No obstante, en las elecciones federales de 1985 y en las locales de Chihuahua en 1986, la credibilidad de las instituciones que derivaron de aquella electoral se vio cuestionada. A ello se aunaron las crecientes dificultades que tenía el PRI para lograr la mayoría en la Comisión Federal Electoral. Por estas razones la ley se reformó en 1987. No obstante un año después esa misma legislación resultó insuficiente para encauzar con legitimidad las consecuencias que trajo la división pública de la élite política sobre la conducta del electorado. Al salir del PRI, el grupo cardenista optó por buscar un apoyo electoral para sus posiciones. La magnitud de la respuesta que coyunturalmente logró movilizar se constituyó en un factor precipitante de cambio político. Los resultados de las elecciones de julio de 1988 sacudieron la fracción de la élite que ocupaba los altos puestos públicos. Esta oleada electoral pudo desencadenar una serie de cambios en el régimen debido a que se había venido gestando una disfunción institucional dentro del PRI.

Por un lado, la derecha, el principal beneficiado de esta situación fue el PAN, el cual obtuvo significativas victorias que se han considerado como síntomas de desaprobación ciudadana

hacia las políticas gubernamentales, pues “el auge del PAN menos a su popularidad como opción política que al hecho de haberse emergido como receptor de los votos destinados a rechazar y presionar al PRI”.⁷⁷ Por otra parte, con el apoyo de buena parte del sector empresarial y de grupos conservadores de la jerarquía de la Iglesia católica, el PAN pudo canalizar a su favor el reclamo ciudadano por una democracia electoral más transparentes en las regiones urbanas del centro y del norte del país.⁷⁸

En este auge del PAN, manifiesto sobre todo a partir de las elecciones de 1985, dio como resultado el surgimiento, dentro de su organización interna, de un grupo de personas que propusieron una participación más activa de su partido en los procesos electorales, frente a la tradicional pasividad de los panistas de larga militancia. El neopanismo, como se le denominó a esa nueva corriente, provocó algunas fricciones con los panistas de la vieja guardia, pero al fin logró imponerse y fue claramente reforzada por la mayoría de los militantes de su partido en noviembre de 1987, durante la Convención Nacional del PAN celebrada con el fin de elegir candidato presidencial. En esa ocasión obtuvo el triunfo Manuel J. Clouthier, venciendo en la primera votación con una considerable ventaja a sus dos oponentes: Jesús González Schmall y Salvador Rosas Magallón, en un hecho sin precedentes en la historia del PAN.⁷⁹

Dentro del PRI se manifestó también la división, que en este caso si condujo a la escisión partidista. La nueva política económica, que implicaba el reflujo de la intervención del Estado, alteró el patrón de gestión gubernamental. Liderazgos y organizaciones cuya fuerza dependía del viejo estilo público interventor perdieron capacidad de representación y negociación (sindicatos y cámaras empresariales), aumentó el conflicto dentro de las organizaciones y se separaron grupos de aliados tradicionales. Al interior del gobierno el fracaso del proyecto estatista provocó el desplazamiento de un grupo de políticos de las altas esferas de influencia a los círculos menores sin mayores facultades. Con el liderazgo de Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, vio en la reacción social que provocaban las medidas de ajuste y el descontento de algunos cuadros priistas por la creciente tecnificación y tecnocratización de ámbitos enteros del poder público, la oportunidad para influir en los mecanismos de sucesión, mediante la formación de una corriente al interior del partido. Aprovechando las medidas tomadas por el gobierno, apelaron al nacionalismo y al estatismo, proclamándose sus continuadores.

Este grupo de priistas descontento formó a mediados de 1986, el Movimiento de Renovación Democrática, conocido con el nombre de Corriente Democrática. Sus integrantes afirmaban no pretender separarse del PRI, criticaban abiertamente la manera en que el partido realizaba la selección de sus candidatos para las contiendas electorales, y en particular proponían que se hiciera en forma competitiva el proceso de selección del candidato presidencial.

⁷⁷ Soledad Loeza, *El llamado de las urnas*, Ed. Cal y Arena, México, 1989.

⁷⁸ “Las entidades donde obtuvo mayor cantidad de votos fueron: Sonora en 1982, Aguascalientes, Baja California, Sinaloa y Durango en 1983, y Coahuila en 1984. En las lecciones de Chihuahua en 1983 el PAN obtuvo el porcentaje más alto de votos de su historia: 46%”, en Silvia Gómez Tagle. “Los partidos, las elecciones y la crisis”, en Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa (coords.), *Primer informe sobre la democracia: México 1988, Siglo XXI*, México, 1989, p. 247.

⁷⁹ A Manuel J. Clouthier se le señala como el representante del neopanismo que arriba al poder del partido, haciendo a un lado a los panistas tradicionalistas, entre los que se ubica a Jesús González Schmall y Salvador Rosas Magallón, sin embargo en noviembre de 1975, estos dos últimos junto con Pablo Emilio Madero y José Ángel Conchello son denunciados por el entonces presidente del CEN panista, Efraín González Morfín como los responsables de ser infiltrado ellos y haber infiltrado a grupos económicos poderosos. El cambio del Pan como un partido de oposición leal a uno que buscaba disputar el poder se puede seguir en Abraham Nuncio, *El PAN. Alternativa al poder o instrumento de la oligarquía empresarial*, ed. Nueva Imagen, 1986 y el ya citado de Soledad Loeza.

Consideraban que el PRI debía eliminar el “tapadismo” por anacrónico y sustituirlo por un mecanismo más transparente.

La respuesta a este reclamo fue atendida en parte, mediante un procedimiento hasta entonces desusado; en junio de 1987, la dirigencia del partido, convocó a seis de los mencionados como candidatos a comparecer ante su Consejo Político Nacional y exponer ante la opinión pública sus puntos de vista a cerca de los grandes problemas nacionales. Lo significativo de aquellas comparecencias consistía en que por primera vez los aspirantes priístas a la candidatura a la presidencia se reconocían públicamente como tales sin recurrir para ello en indisciplinas hacia su partido; al contrario, el mismo PRI, los invitaba a ello.⁸⁰

El llegar la fecha de la postulación, el 4 de octubre de 1987, el entonces presidente del PRI, Jorge de la Vega Domínguez, dio el nombre del secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari como candidato a la Presidencia, pero esa decisión no fue avalada por los miembros de la Corriente Democrática, decidiendo elegir a su propio candidato fuera del PRI, quien resultó ser Cuauhtémoc Cárdenas, quien concitó el apoyo, primero de los tradicionales partidos “paraestatales” (PARM, PPS y PFCRN) y después de una variedad de agrupaciones de la llamada “izquierda social”.⁸¹

Al intensificarse la crisis económica durante el sexenio de Miguel de la Madrid, las organizaciones que representaban a los actores populares se percataron que las demandas específicas de cada uno de sus agremiados estaban entrelazadas. Los intereses de la mayoría eran violados por la crisis y las reformas económicas gubernamentales hacían cada vez más claro que los costos de estabilización y reestructuración serían pagados en forma desproporcionada por las clases pobres.

Con el surgimiento de la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas y del FDN, los movimientos populares se encontraron una figura nacional que expresara esa conciencia. Se dio una relación simbiótica entre una sociedad en movimiento (gran parte de ésta sin ningún contacto con algún partido electoral) y el surgimiento de la figura de Cárdenas. Durante la campaña de 1988 ocurrió una fusión sin precedentes del movimiento popular y de la política electoral. Cuauhtémoc Cárdenas obtuvo el apoyo electoral de las organizaciones populares; al mismo tiempo los sindicatos independientes, las asociaciones de campesinos, las organizaciones estudiantiles y los grupos urbanos le dieron la bienvenida (al menos una gran mayoría bienintencionada de los miembros de esos grupos) a lo que se consideraba una lucha común por la democracia y la justicia.

Una respuesta satisfactoria la presenta Jorge G. Castañeda de porque los “partidos paraestatales” se indisciplinaron y apoyaron la candidatura de Cárdenas: “Desde 1940, la izquierda mexicana institucional recibió prebendas y concesiones ideológicas y políticas suficientes para mantenerse adentro, pero no para mandar. Sin embargo, a partir de 1982 comenzó a perder las escasas migajas que en cierto modo le habían dejado caer hasta entonces: política exterior, un fuerte sector estatal de la economía y la reforma agraria. Hacia

⁸⁰ Luis Javier Garrido, hace un minucioso análisis en el libro, *La ruptura. La Corriente Democrática del PRI*, ed. Grijalbo, México, 1993, 224 pp.

⁸¹ La Coordinadora Obrero Campesina Estudiantil del Istmo (COCEI) de Oaxaca, la Asamblea de Barrios de la Ciudad de México y la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (ACNR), el Consejo Estudiantil Universitario (CEU), entre las más destacadas.

mediados de los ochenta, dentro ya no quedaba nada para la izquierda y ésta finalmente emprendió su camino”.⁸²

Por otro lado, la izquierda socialdemócrata y poscomunista, que ensayaba un nuevo intento de unificación a través del Partido Mexicano Socialista (PMS),⁸³ abanderó en un principio la candidatura de Heberto Castillo, pero ante el empuje del movimiento neocardenista, y tras seis meses de resistirse, se unió, el 7 de junio a la postulación de Cárdenas. De esta forma, nació en Jalapa, el 12 de enero de 1988, el Frente democrático Nacional (FDN), el cual configuró la coalición de izquierda más amplia de la izquierda mexicana que se conociera hasta entonces, aparte de los partidos y agrupaciones iniciales se unieron una serie de fuerzas políticas alrededor del nombre de Cuauhtémoc Cárdenas.⁸⁴ A estos grupos disímiles los unía en ese momento, desde un punto de vista programático, dos cuestiones: la renovación del discurso nacionalista y la necesidad de acabar con la hegemonía del PRI.

La plataforma electoral del FDN planteaba la revitalización del proyecto de la evolución mexicana y sostenía la necesidad de inaplazable de un esfuerzo solidario para alcanzar la democratización de México: abogaba además por la recuperación de un programa de desarrollo independiente y nacionalista, y la reconquista de la autonomía e identidad nacional. El documento acusaba a Salinas de Gortari de la desastrosa política económica que lesionaba a los grupos mayoritarios y socavaba los fundamentos de la soberanía. Su postulación –agregaba encerraba el propósito de consumir el asalto al poder político por un grupo contrario a los ideales revolucionarios, que pretendía sepultar los principios por los que habían luchado varias generaciones.

La plataforma electoral exigía también el fin del presidencialismo, de la corrupción y la manipulación electorales. Se reafirmaba la rectoría económica del estado y se rechazaban explícitamente muchos de los rasgos del modelo económico neoliberal seguido por el gobierno de Miguel de la Madrid, como los drásticos ataques al nivel de vida popular, el desmantelamiento de las empresas paraestatales y la subordinación al FMI y al Banco Mundial. Se consideraba al mercado interno como el motor de la actividad económica, y se estipulaba, además, que los objetivos nacionales de desarrollo debían ser prioritarios, y que el pago de la deuda externa así como la estrategia de exportación petrolera debían de ajustarse a ellos. Los neocardenistas apoyaban también la demanda de independencia de las organizaciones obreras y campesinas para romper con el autoritarismo, caciquismo y las relaciones verticales de poder que habían dejado impotentes a los trabajadores.⁸⁵

⁸² Jorge G Castañeda, *La utopía desarmada: intrigas, dilemas y promesas de la izquierda en América Latina*, Ed. Joaquín Mortíz, México, 1994, p.185.

⁸³ Las fuerzas políticas que se unieron para formar el PMS, fueron : el Partido Socialista Unificado de México (PSUM), el Mexicano Socialista (PMT), el Patriótico Revolucionario (PPR), la Unión de Izquierda Comunista (UIC) y una fracción del Socialista de los Trabajadores (PST)

⁸⁴ Posteriormente, apoyaron la candidatura: el Partido Verde (PV), el Socialdemócrata (PSD), el de la Revolución Socialista (PRS), el Liberal, las Fuerzas Progresistas, Consejo Nacional Obrero y Campesino, Organización Revolucionaria Punto Crítico (ORPC), Movimiento al Socialismo (MAS), Consejo Nacional Cardenista, Convergencia Democrática, Grupo Polyforum y Organización de Izquierda Revolucionaria-Línea de Masas (OIR-LM). El único partido de izquierda que rechazó formar parte de la coalición que apoyaba la candidatura de Cárdenas fue el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), quien siguió sosteniendo la candidatura de Rosario Ibarra de Piedra. Marco Aurelio Sánchez, PRD, *le élite en crisis*, Plaza y Valdés, México, 2000.

⁸⁵ Los firmantes de esta plataforma electoral fueron: por el PARM, Carlos Enrique Cantú Rosas, por el PFCRN, Rafael Aguilar Talamantes; por el PPS, Jorge Cruickshant; por la Corriente Democrática, Porfirio Muñoz Ledo; Irene Arellano, por el PSD, Arturo Martínez Nateras por la Unidad Democrática, Roberto Jaramillo por el PRS, Eusebio Bravo por el Partido Verde; Celia Torres por Fuerzas Progresistas, y Leopoldo López por el Consejo Nacional Obrero Campesino.

La naciente competencia política tuvo repercusiones sobre el PRI, ya que el centralismo y la consecuente burocratización que antaño funcionaron porque el PRI ganaba en todas, comenzó a generar tensiones dentro de las filas del partido. A esto habría que añadir que el adelgazamiento del aparato estatal estaba también reduciendo el número de puestos que se repartían. Frente a la acumulación de estos desafíos, se volvió a plantear la reforma interna, pero de nueva cuenta todo quedó en recomendaciones, aunque se logró dejar planteadas algunas líneas necesarias de cambio: el rescate de la carrera partidaria, el compromiso de la burocracia política con el partido y la necesidad de disminuir el peso de los sectores dentro de las decisiones partidistas.⁸⁶

2.2.4 Las elecciones de 1988

1988 fue el año de las elecciones federales (Presidencia, Senado, Cámara de Diputados) hasta esas fechas más competidas, en las que se expresaron las consecuencias y las interpretaciones de la crisis, de la política de ajuste económico y del redimensionamiento estatal: PAN, FDN y PRI fueron las tres grandes fuerzas resueltas a conquistar al poder.

Los comicios del 6 de julio de 1988 presentaron grandes irregularidades durante el proceso y el cómputo final. Los resultados oficiales fueron los siguientes: votos totales: 18'865, 476 (49.2% del padrón electoral). Votos PRI: 51.8%; votos PAN: 17.32%; votos FDN: 31.57%. En las elecciones presidenciales, Votos por Carlos Salinas: 9'641,329 (PRI: 50.47%; votos por Cuauhtémoc Cárdenas: 5'956,988 (FDN: 30.9%); votos por Manuel J Clouthier: 3'267,159 (PAN: 16.7%). La Cámara de Diputados quedó conformada por 101 diputados del PAN, 139 del FDN y 260 del PRI.

EL FDN ganó en cinco estados: Michoacán, Distrito federal, Estado de México, Baja California y Morelos. Otros estados en los que recibió más del 30% de los votos fueron: Colima, Guerrero, Nayarit, Oaxaca, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz. Así pues, la fuerza del FDN se ubicó en el cinturón central de los estados que iba de Guerrero en el suroeste hasta Veracruz en el oriente. En los estados del norte su presencia fue más débil (en general no alcanzó el 10% de los votos). Las únicas excepciones fueron Baja California y Tamaulipas.

Después de impugnar de manera infructuosa el proceso electoral, la coalición se rompió, sobre todo cuando se planteó la posibilidad de crear un nuevo partido de oposición. A tres meses de la elección de julio, aparecía en el país una nueva agrupación política construida alrededor del neocardenismo. El último partido en integrarse al FDN, el PMS, se convirtió en abanderar la creación del nuevo partido; en cambio los primeros en integrarlo, se desistieron (PARM, PPS y PFCRN) y finalmente decidieron permanecer fuera. Se quedan por lo tanto, como promotores fundamentales, el PMS y la Corriente Democrática. El proyecto es respaldado por muchas organizaciones comunitarias populares, cuya característica más sobresaliente era su postura de confrontación frente al gobierno que las hacía reacias a la participación electoral. Sin embargo, al pasar a formar parte del PRD comenzaron a modificar sus procedimientos radicales a favor de un mayor acercamiento a la línea electoral. El Partido de la Revolución Democrática se fundó formalmente en mayo de 1989, haciendo uso del registro del PMS. El partido naciente resultó ser una fusión ecléctica y sin precedentes de los partidos opositores de México.⁸⁷

⁸⁶ Esto sucedió en la XII Asamblea Nacional del PRI en agosto de 1985. Jacqueline Peschard, "El PRI: un partido a la defensiva" en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLVI, núm. 2, abril-junio, 1985

No pasó mucho tiempo antes de que la presencia de la oposición en ciertas entidades del país ofrecía un alternativa para un electorado cada vez más irritado con una forma de hacer política de parte de los priístas, quienes se negaban a aceptar la realidad de una sociedad más participativa y dispuesta a ejercer el derecho de voto para expresar sus desacuerdos. En las elecciones locales de 1989 en Baja California, el candidato panista Ernesto Rufo Appel se convierte en el primer gobernador postulado por un partido de oposición, dando inicio a un periodo, que se extiende hasta hoy, de dominio del PAN en la entidad.

Los controvertidos resultados de la elección de 1988 sumados al desconcierto y enojo que provocó en las filas del PRI la pérdida de la gubernatura de Baja California, dieron impulso a que desde el gobierno se impulsara una estrategia de acercamiento político con diversos sectores sociales: empresarios, clases medias y grupos marginados encontraron una respuesta a sus inquietudes en las políticas impulsadas por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, desde el Programa Nacional de Solidaridad hasta el Tratado de Libre Comercio, pasando por la normalización de las relaciones con la Iglesia Católica sirvieron para atraer el apoyo de los votantes al gobierno.

Sin la reforma interna, ya para entonces reiteradamente buscada y en medio de un conflicto ínter élite, acentuado por la separación de los cardenistas, el PRI llegó a las elecciones de 1988 apoyado únicamente en la reserva institucional del régimen.⁸⁸ La llegada al poder de Carlos Salinas de Gortari fue la transmisión con menor legitimidad de toda la historia contemporánea del país hasta ese momento, pero ellos mismo impacto tanto a las élites políticas como económicas. El capital nacional y transnacional que había reaccionado contra el gobierno por canales políticos a raíz de la nacionalización de la banca de 1982, en 1988 se sintieron amenazados por la ofensiva cardenista que movió hacia la izquierda la postura antigubernista en lo electoral. El nuevo gobierno se estrenó con el compromiso de terminar con el sistema de partido “casi único” y con la firme convicción de que la cuestionada legitimidad de origen de su gobierno tendría que ser compensada por una gestión eficaz, sobre todo en términos económicos, que al mismo tiempo permitiera rehacer el consenso entre las élites. El nuevo gobierno implicó la consolidación de una generación de políticos técnicamente bien preparados y poco adentrados en la mecánica partidista. Su programa económico modernizador le valió el apoyo de empresarios mexicanos y de sus deudores extranjeros. Aunado a lo anterior, sus políticas “simbólicas” le restituyeron capacidad de convocatoria política.⁸⁹

Cabe señalar que las políticas tanto las concretas como las simbólicas de Salinas de Gortari se caracterizaron por ser contrarias a las consignas e incluso a las propuestas tradicionales del PRI. El programa salinista planteaba erradicar paternalismos y populismos muy caros al partido, pero también un acercamiento con la jerarquía católica, contrario a la posición jacobina tradicional de los priístas. Más aún, las bases políticas del salinismo (empresarios modernos) nada tenían que ver con los grupos del partido oficial. Estos no son los que

⁸⁷ Los grupos más representativos de la izquierda social fueron: OIR-LM, Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP), Asamblea de Barrios y Unión Popular Nueva Tenochtitlan (UPNT), COCEI. Estos grupos se aglutinaron entorno al PRD con el objetivo explícito de buscar consolidar un partido de izquierda capaz de obtener el poder.

⁸⁸ Cabe recordar que, de acuerdo a Angelo Panebianco, un alto nivel de institucionalización resulta un obstáculo para el cambio dentro de una organización partidaria. *Partidos y modelos de partido*, Alianza Universidad, México, pp. 461-467.

⁸⁹ Entre las que destacan el encarcelamiento del líder corrupto de los trabajadores petroleros, “la Quina”, del prominente hombre de negocios financieros Jorge Legorreta y la persecución de un connotado narcotraficante.

pueden impulsar y promover los programas gubernamentales, pero siguen siendo los más organizados y los que han dado institucionalidad al sistema político mexicano.

De otra manera dicha, el proyecto liberalizador y modernizador del gobierno de Salinas encontró en los sectores del partido a los enemigos más visibles, pero no se encontraban formados ni se formaron grupos organizados alternativos, capaces de asegurar el control político. El centralismo político no sólo excluyó a otros de la representación política, sino que provocó la dispersión del resto de la sociedad. El dilema, entonces, es que los aparatos de representación eran ya insuficientes, pero no había con que sustituirlas

Dadas las resistencias al cambio dentro de la propia maquinaria priísta, el gobierno optó por darse tiempo para buscar los acuerdos que pudieran dar la pauta de la reforma posible dentro del PRI y sobre todo para que fuera asentándose la conmoción política de 1988, es decir para que esta fuera cobrando su dimensión real. Primero se promovió la reforma electoral, lo cual serviría de termómetro político y sólo después se emprendería la del PRI.

La reforma de los organismos electorales y los partidos políticos tenía que ser pactada por primera vez en la historia, ya que la mayoría simple del PRI en la Cámara de Diputados no era suficiente para aprobar reformas a la Constitución (se requiere el aval de dos terceras partes de los votos de la Cámara). Sin embargo, dada su posición mayoritaria, el PRI pudo reservarse el derecho de conducir la negociación, es decir, de imprimirle sus fronteras y orientaciones fundamentales. Después de ocho meses de negociación, el resultado fue una nueva legislación aprobada por todos los partidos salvo por el de la Revolución Democrática (PRD). El Código de Instituciones y Procedimientos Electorales contempla la existencia de órganos electorales menos controlados por el gobierno y su partido, pero mayores candados para la representación plural en la Cámara de Diputados.⁹⁰ El objetivo que se perseguía era sujetar la reforma legal a la garantía de gobernabilidad.

Los lineamientos para la reforma del PRI se presentaron y debatieron en la XIV Asamblea Nacional del partido que se realizó a un mes de haberse aprobado el nuevo Código Electoral (COFIPE). A diferencia de lo que había sucedido con anterioridad, en esta ocasión la reforma interna del PRI no sólo era deseable para dar mayor vida al partido, sino que era indispensable dadas las insuficiencias representativas del PRI, los reclamos internos de mayores espacios de participación y porque sus estructuras dominantes anteriores ya no servían para secundar las políticas del gobierno salinista.

La reforma era entonces indispensable, pero había que cuidar que la descentralización no provocara la dispersión del poder. En México, desde 1955 y prácticamente cada diez años, la propia élite gobernante planteaba reformar al partido para inyectarle vitalidad, ya sea impulsando la competencia electoral (en los años cincuenta se planteó dividir al partido en dos para tener un adversario enfrente),⁹¹ o bien a través de la liberalización de los procesos de selección de candidatos a puestos de elección (intento de reforma de Carlos Madrazo en 1964 a nivel de los municipios y de Jesús Reyes Heróles en 1975 para la elección presidencial).⁹² Sin embargo, dado que ello afectaba cotos de poder, nunca pudieron ponerse en práctica.

⁹⁰ Para un análisis de este código, se puede ver José Woldenberg, *La reforma electoral*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, 1990.

⁹¹ Esta idea fue propuesta por el Buró de Información Política del PRI en 1955. *Historia Documental*, ICAP-PRI, México, 1982, tomo 6, p. 599.

⁹² Véase *el Partido en el poder. Seis Ensayos*, *Op. cit.*

Durante los años ochenta, en medio de la lucha electoral, la directiva del partido puso en marcha la llamada “consulta a la base” para la selección de los candidatos a algunos puestos locales. Después de 1988, recién llegado al poder, Salinas de Gortari, en su calidad de "Presidente de la república y como militante activo” convocó a una reforma de los documentos básicos del PRI para que se adecuara al nuevo contexto político y social del país. En este caso, la reforma sería impulsada por una nueva generación de políticos que llegó al partido con el arribo de Salinas de Gortari, es decir, un grupo de jóvenes que tenían pocos compromisos con el PRI o con los intereses ahí arraigados y que perseguían descentralizar para democratizar las relaciones internas y con ello impedir que se repitieran desprendimientos como el cardenista ocurrido a finales de los ochenta.

Para descentralizar los mecanismos internos era preciso afectar las cuotas de poder de las corporaciones, para lo cual se planteó una doble estrategia: primera, coptar a las nuevas organizaciones existentes fuera del partido para extender la representación, y segunda reforzar la estructura territorial para desplazar gradualmente a los sectores de los espacios de decisión. A pesar de que esta reorganización tuvo sus orígenes en el desafío electoral de 1988, no contempló una estrategia para atraer al ciudadano individual, independiente, que es el sujeto del sufragio. De ahí que el programa de acción del PRI se diga que el partido “abre sus puertas a la ciudadanía social..., es decir, a los ciudadanos organizados en sindicatos y gremios, ejidos y comunidades, en colonias rurales y urbanas; en toda agrupación civil o política, regional o nacional”.⁹³

2.2.5 Elecciones de 1991-2000: de la recuperación oficial a la alternancia del partido en el gobierno

Las elecciones de 1991 son conocidas como las de recuperación del PRI. El 18 agosto de ese año el Revolucionario Institucional obtuvo un poco más del 60% de los votos en una jornada electoral caracterizada por la reducción del nivel de abstención. A partir de este momento, y estimulada en buena medida por los cambios en la legislación electoral y la organización de los comicios que despertó la confianza en los votantes, la participación electoral se incrementó de manera significativa.

A pesar de este avance significativo, las irregularidades denunciadas por los partidos de oposición en relación con la parcialidad de favorecer al PRI ensombrecieron el panorama. Las quejas fueron aún mayores en relación con los procesos locales y municipales. Las elecciones para gobernador en Guanajuato y San Luis Potosí estuvieron plagadas de irregularidades, y la llegada de Carlos Medina Plascencia como gobernador interino de Guanajuato fue resultado de una negociación para impedir que la denuncia de fraude generalizado que acompañó el triunfo del candidato priísta provocara una situación de ingobernabilidad. Los ajustes en materia electoral seguían siendo necesarios.

Cuadro 1. Elecciones Federales para Diputados año 1991

| Partido | Votos obtenidos (%) [*] | Mayoría relativa | Representación proporcional | Integración la Cámara de Diputados LV Legislatura |
|---------|----------------------------------|------------------|-----------------------------|---|
| PRI | 61.48 | 289** | 30 | 319 |
| PAN | 17.73 | 10 | 79 | 89 |

⁹³ *Documentos Básicos*, PRI, 1990, p.45.

| | | | | |
|-------|------|---|----|----|
| PRD | 8.25 | 0 | 41 | 41 |
| PARM | 4.36 | 0 | 23 | 23 |
| PFCRN | 2.15 | 0 | 15 | 15 |
| PPS | 1.8 | 0 | 12 | 12 |
| PEM | 1.44 | 0 | 0 | 0 |
| PT | 1.16 | 0 | 0 | 0 |
| PDM | 1.08 | 0 | 0 | 0 |
| PRT | 0.59 | 0 | 0 | 0 |

*En la elección por principio de mayoría relativa.

** Se anuló la elección en el distrito V de Coahuila, por lo que se registran 299 diputados de mayoría relativa.

FUENTE: IFE; *Memorias del Proceso Electoral de 1991*.

En 1994 la rebelión armada en Chiapas y el asesinato del candidato del PRI, Luis Donaldo Colosio, en el mes de marzo de ese año, hicieron que los acontecimientos políticos en el país captaran la atención de la opinión pública nacional e internacional. Este hecho provocó, entre otras decisiones, que se diera una especial atención a los aspectos organizativos por parte de las autoridades de electorales y una elevada concurrencia a las urnas por parte de los ciudadanos. De hecho, debido a la queja reiterada en las elecciones de agosto de 1991 sobre las fallas del padrón electoral, su revisión se inició poco después de terminadas aquéllas.

Llegado el momento de las elecciones de 1994 se contaba con un padrón altamente confiable y con una credencial para votar con fotografía. El mecanismo de insaculación utilizado para la integración de los funcionarios de casilla permitió contar con la participación de 700 mil ciudadanos capacitados por el IFE para el cumplimiento de las tareas de recepción de la votación y realización del escrutinio y cómputo en cada una de las secciones en que se dividen los 300 distritos electorales del país. La acreditación de representantes de los partidos políticos en las casillas fue notoriamente superior a la registrada en elecciones anteriores, y la presencia de observadores nacionales (81 620 se registraron como tales y extranjeros 934) en la jornada electoral fue un elemento que ayudó a evitar irregularidades. Finalmente, la presentación oportuna de los resultados de la votación se instrumentó mediante el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), organizado por el IFE, y el conteo rápido realizado por empresas especializadas y organizaciones, cuyo funcionamiento adecuado permitió conocer los resultados la noche misma de la elección.

La jornada electoral del 21 de agosto se desarrolló sin incidentes graves y los resultados fueron transparentes. Sin embargo, todavía dieron motivo para una nueva modificación de la legislación electoral con la cual se produce el arribo del PRD a la jefatura del gobierno del Distrito Federal y la confirmación de un sistema basado en tres grandes partidos que se disputan el poder.

Cuadro 2. Elecciones Federales para Diputados año 1994

| Partido | Votos obtenidos (%)* | Mayoría relativa | Representación proporcional | Integración de la Cámara de Diputados LVI Legislatura |
|---------|----------------------|------------------|-----------------------------|---|
| PRI | 50.2 | 273 | 27 | 300 |
| PAN | 25.81 | 20 | 99 | 119 |
| PRD | 16.65 | 7 | 64 | 71 |
| PFCRN | 1.13 | 0 | 0 | 0 |
| PARM | 0.85 | 0 | 0 | 0 |
| PPS | 0.69 | 0 | 0 | 0 |

| | | | | |
|------|------|---|----|----|
| PVEM | 1.4 | 0 | 0 | 0 |
| PT | 2.67 | 0 | 10 | 10 |
| PDM | 0.44 | 0 | 0 | 0 |

*En la elección por principio de mayoría relativa.

FUENTE: Senado de la República LX Legislatura, *Boletín Informativo*, año 1 núm. 40, mayo-agosto 2006, http://www.senado.gob.mx/content/sp/memoria/content/estatico/content/boletines/boletin_40.pdf (consultado el 24 de septiembre de 2007).

El 6 de julio de 1997 se celebraron las elecciones federales de mitad del sexenio, un proceso que normalmente despierta menor entusiasmo entre los votantes que aquel en que se elige presidente de la república. La jornada electoral de 1997 no fue una excepción. Ese día acudieron a las urnas 30 214 419 ciudadanos, el 58% del total de los electores inscritos en la lista nominal nacional, que registraba a 52 millones 208 mil 966 mexicanos con credencial para votar.⁹⁴ El porcentaje de participación fue menor al registrado en 1991, cuando el 62% de los electores acudió a votar por diputados federales, y muy inferior al 78% registrado en 1994, cuando se eligió presidente de la república y representantes de las dos cámaras del Poder Legislativo. Fue, sin embargo, mucho más levado que el porcentaje de participación en las elecciones presidenciales de 1988, cuando acudió a las urnas menos de la mitad (49%) de los inscritos en el padrón electoral.⁹⁵

En las elecciones federales para diputados y senadores de 1997 participaron ocho partidos políticos: Acción Nacional (PAN), Revolucionario Institucional (PRI), de la Revolución Democrática (PRD), del Trabajo (PT), Verde Ecologista de México (PVEM), Cardenista (PC), Popular Socialista (PPS) y Demócrata Mexicano (PDM). Ninguno de los tres últimos obtuvo el 2% mínimo exigido por la legislación para tener acceso al sistema de representación proporcional, por lo que la representación de las cámaras quedó integrada por cinco partidos nacionales.

Estas elecciones trajeron dos hechos relevantes: la pérdida de mayoría para el PRI en la Cámara de Diputados y el triunfo de la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal por parte del PRD. El PRI obtuvo 239 Diputados, PAN 121, PRD 125, PVEM 6, PT 7 y 2 Diputados que se declararon independientes. Estos últimos se agruparían en el llamado Grupo 4, de corta duración, pero que sin embargo sirvió para marcar al presidente Zedillo y a su partido, el PRI, que las formas en que se elaboraba el proceso legislativo había cambiado.

Por vez primera el PRD gana unas elecciones locales; a diferencia del PAN, que ya había conquistado algunas gubernatura, este no o había logrado. La importancia de este triunfo se valora en la medida en que el Distrito Federal es la segunda autoridad ejecutiva en importancia, sólo después del de la República. En las elecciones convergentes locales del DF, Cuauhtémoc Cárdenas y el Partido de la Revolución Democrática, triunfaban aplastantemente en la Jefatura de Gobierno y en la Asamblea Legislativa.

El PRD para la Jefatura de Gobierno del DF, obtiene el 47.79 por ciento de los voto, frente al 25.56 del PRI, 15.93 del PAN y 10.68 de los demás partidos que presentaron candidatos.⁹⁶ En

⁹⁴ Víctor Manuel Muños Patraca, *Del autoritarismo a la democracia. Dos decenios de cambio político en México*, Siglo XXI Editores-UNAM, 1ª edición, 2201, pp. 76-77.

⁹⁵ Las entidades en que se registro mayor asistencia a las urnas fueron Campeche (69.58%), Querétaro (68.49%), Colima (67.68%), Distrito Federal (67.08%), Guanajuato (65.68%), Nuevo León (63.98%) y Jalisco (63.96%). *Ibid.*

⁹⁶ El PVEM obtuvo el 6.9% de los votos, convirtiéndose en la cuarta fuerza, el Cardenista el 1.87%, PT 1.29, el PDM 0.41% y el PPS 0.23%

tanto que en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el PRD obtuvo el 44.82 por ciento de los votos, PRI el 23.56, PAN 18.46 y el resto de los partidos el 13.16%.⁹⁷

Para las elecciones del año 2000, los partidos opositores al PRI, alentaron la posibilidad de una victoria, animados por sus triunfos en las elecciones locales y en la federal de 1997. El PAN y el PRD, eran quizá quienes veían como más posible la derrota del tricolor en las presidenciales, y con este hecho la cancelación de su etapa hegemónica en la política nacional. Sin embargo, para el partido gobernante, su principal reto consistía en superar procesos internos que lo definían débil internamente frente a sus adversarios, resultado no sólo de las sucesivas derrotas electorales, sino también de las disputas internas, que Víctor Manuel Muñoz Patraca define como producto de su democratización interna.⁹⁸ Es decir para las tres principales fuerzas políticas, el principal obstáculo inicial fue seleccionar a su mejor candidato, para ganar la Presidencia.

El PRI abandonó la fórmula que utilizó durante muchos años en la que el presidente en turno seleccionaba a su sucesor. Este método ya había mostrado serios problemas para implementarse en las elecciones presidenciales de 1994, primero con la rebelión de Manuel Camacho ante la postulación de Luis Donaldo Colosio y posteriormente con el asesinato de éste, para nombrar a su sustituto. Recurrió a elecciones internas abiertas a todos los ciudadanos el 18 de mayo de 1999, con cuatro precandidatos: los gobernadores de Puebla, Manuel Bartlett y de Tabasco, Roberto Madrazo, el ex presidente del CEN del partido, Humberto Roque y el secretario de Gobernación, Francisco Labastida. La participación ciudadana fue un poco mayor a los diez millones de votos, provocando una sorpresa general y alejando las dudas sobre la limpieza del proceso interno.

En tanto los demás partidos, discutían la manera en la cual podían concretar un acuerdo de les permitiera ir aliados a las elecciones con un solo candidato. Se propusieron desde elecciones primarias para decidir el candidato presidencial, hasta declinaciones voluntarias a favor del otro. Finalmente tuvieron razón quienes dudaron que tanto el PRD como el PAN, renunciarían a presentar un candidato propio.

Finalmente, en la XVI Asamblea Nacional Extraordinaria del PAN celebrada el 10 de julio de 1999, Vicente Fox, se presentó como el único panista registrado a la candidatura presidencial y fue electo como tal por unanimidad. El PRD hizo lo propio con la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, a pesar de que le costó la salida de Porfirio Muñoz Ledo.

Se registraron seis candidatos: Francisco Labastida Ochoa por el PRI, Vicente Fox por la Alianza por el Cambio (PAN y PVEM), Cuauhtémoc Cárdenas por la Alianza por México (PRD; PT, Convergencia, PAS y PSN), Porfirio Muñoz Ledo por el PARM, Manuel Camacho Solís por el Partido de Centro Democrático y Gilberto Rincón Gallardo por Democracia Social.

Las campañas se caracterizaron por la virulencia con que se confrontaron los candidatos Labastida y Fox y el poco empuje de Cárdenas. La meta de crecimiento económico planteada por los candidatos iba del 4.5 al 7% anual; para Labastida el crecimiento se basaba en equilibrio fiscal, control de la inflación e incremento de las exportaciones. Por su parte para

⁹⁷ El PVEM obtuvo el 8.81% , el Cardenista el 1.81%, PT 1.64, el PDM 0.55% y el PPS 0.35%

⁹⁸ Víctor Manuel Muñoz Patraca, *op cit*, p. 92.

Fox, provendría de la puesta en marcha de un capitalismo popular donde los micro y pequeños empresarios desempeñarían un papel importante, apoyados por la que el denominaba banca social. Cuauhtémoc Cárdenas dejaba en claro sus diferencias con la visión económica imperante, al privilegiar el crecimiento económico sobre la reducción de la inflación y al restar importancia al mercado externo como factor de desarrollo del país.

Todos los candidatos le prestaron atención al problema educativo, resaltado por el paro de actividades ya con varios meses en la UNAM, por parte de su comunidad. Sin embargo la batalla más fuerte se dio en los medios de comunicación electrónicos: ahí el candidato panista atacó la herencia priísta del Labastida, relacionándola con un régimen político corrupto que era necesario darle término. La estrategia foxista era complementada con el llamado al voto útil y una estructura paralela, llamada Amigos de Fox, y finalmente con el uso de las encuestas de opinión publicitadas para mostrar a los electores quien iba arriba en la intención del voto y así fortalecer o debilitar la idea del voto útil.

Los resultados de las elecciones del 2 de julio del año 2000, primero emitidas en forma de encuestas de salida realizadas por distintos medios de comunicación y del Instituto Federal Electoral, informaron que el candidato Vicente Fox triunfaba sobre el candidato oficialista. Los resultados oficiales fueron 45.4% de los votos emitidos a favor de Fox, Francisco Labastida 33.03% y Cárdenas 16.59 por ciento. Por vez primera, ganaba la presidencia de la República un político de un partido distinto al PRI y sus antecesores, lo cual significó un hecho político sin precedentes en la política mexicana contemporánea y se repetía el fenómeno de gobierno dividido al no obtener ningún partido o coalición los escaños necesarios para aprobar leyes o modificaciones a la Constitución por sí solo.

Capítulo 3. El Federalismo mexicano 2000-2005

3.1 El presidencialismo mexicano: del dominio a los equilibrios

México posee un sistema presidencial puro en el que el jefe del Ejecutivo, como el resto de sus pares en América Latina, tiene la autoridad formal de nombrar y remover libremente a los miembros a los miembros de su gabinete y el Congreso carece de competencia para intervenir en la composición del gabinete presidencial. En lo que toca el ámbito de sus facultades legislativas, la presidencia mexicana está lejos de ser omnipotente; la autoridad legislativa del poder Ejecutivo en nuestro país es potencialmente marginal en el contexto latinoamericano. El Ejecutivo no tiene poderes para decretar leyes ni áreas reservadas de política pública en las que pueda introducir legislación, ni facultad para proponer referendos. Ausente el apoyo legislativo (falta de una mayoría legislativa o ausencia de disciplina partidista), el presidente no puede pasar reformas constitucionales y puede ser marginado efectivamente de áreas legislativas cruciales como el presupuesto al no tener facultad de veto en los proyectos anuales del presupuesto de egresos.⁹⁹

Hasta la última presidencia en manos de un político priísta, Ernesto Zedillo, las facultades informales del jefe del Ejecutivo eran las siguientes: 1. selección libre de *a)* el candidato presidencial del PRI, *b)* los candidatos del PRI a las jefaturas de los ejecutivos estatales, y *c)* el presidente y los miembros del Comité Ejecutivo Nacional del PRI; y 2. la libre remoción de *a)* gobernadores, y de *b)* el presidente del PRI. El presidente utilizaba también las facultades informales para intervenir poderosamente en la selección de los líderes tanto de los senadores como de los diputados de su partido en el Congreso, y la nominación de senadores y diputados (federales y estatales) de su partido. Naturalmente también podría intervenir, cuando lo consideraba pertinente, en la nominación y remoción de autoridades electas a nivel local, aunque generalmente los ejecutivos estatales eran y son quienes ejercen tales poderes. Con la pérdida de la presidencia por parte del PRI en manos del PAN, estas facultades presidenciales se desvanecen.

Por otro lado, el presidente opera sus decisiones por medio de un gabinete político, integrado básicamente por los secretarios de Gobernación y de Desarrollo Social, el Procurador de la República y el presidente de su partido, con quienes mantiene una relación estrecha, por lo que las decisiones de quienes lo integran se interpreta generalmente como decisiones presidenciales.¹⁰⁰ En un entorno de competencia multipartidista como el que se presenta a partir de 1988, con la pérdida por primera vez de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados pero sobre todo a partir de 1997 con la aparición de los gobiernos divididos, el gabinete político en su conjunto opera la agenda partidaria, es decir, política del Ejecutivo, la cual comprende las relaciones del presidente con su partido y con los partidos rivales, y tiene como sus propósitos básicos preservar la unidad del partido gobernante (atenuar el faccionalismo interpartidario) y extender al máximo su presencia en los puestos de elección popular, hacerse de una clientela política o base social y forjar las coaliciones interpartidarias necesarias para avanzar en la agenda legislativa del presidente y del partido gobernante.

⁹⁹ En México las facultades efectivas de nombramiento remoción que posee el presidente están lejos de ser sólo aquellas que consignan las reglas escritas. Como lo menciona el ex presidente Miguel de la Madrid, las facultades informales del Ejecutivo convierten al presidente no sólo en “líder moral y político de la nación”, sino también en el “líder superior del partido en el gobierno” y el “arbitro” de conflictos entre grupos sociales o entre partidos políticos. Tomado de Eduardo Guerrero Gutiérrez, “Competencia partidista e inestabilidad del gabinete político en México”, *Política y Gobierno*, CIDE, Vol. VIII, N.1 1er. Semestre, 2001, pp. 20.

¹⁰⁰ Designamos con la palabra “gabinete” a un conjunto de 16 secretarios de Estado más un procurador general nombrados a discreción del presidente. A este grupo de funcionarios se le conoce comúnmente como “gabinete legal” –frase utilizada para distinguirlo del “gabinete ampliado”, el cual incluye a un mayor número de funcionarios, los cuales no todos son secretarios de estado sino incluye a directores de organismos importantes como es el IMSS y PEMEX entre otros.

Cuadro 1
Facultades formales del Ejecutivo

| Facultades legislativas | Facultades de nombramiento y remoción |
|---|---|
| <p>1. <i>Facultad de veto</i>: el Ejecutivo puede “desechar” el proyecto de ley o decreto, el cual será devuelto a la cámara de origen para que se vuelva a discutir, “y si fuese confirmado por las 2/3 partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al ejecutivo para su promulgación.” (Art. 72).</p> <p>2. <i>Facultades presupuestarias</i>: introducción de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (art. 74). Sin embargo, la aprobación del presupuesto es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.</p> <p>3. <i>Facultades exclusivas para introducir legislación (áreas reservadas de política pública)</i>: sin provision.</p> <p>4. <i>Propuesta de referéndum</i>: sin provisión</p> <p>5. <i>Facultades de decreto</i>: sin provisión.</p> | <p>1. <i>Nombramiento del gabinete</i>: el presidente nombra libremente el gabinete sin necesidad de confirmación (art. 89) excepto en el caso del procurador general de la República, cuyo nombramiento deberá ser confirmado por el senado (art. 76).</p> <p>2. <i>Destitución del gabinete</i>: el presidente remueve libremente (art. 89) a miembros de su gabinete, pero éstos también pueden ser destituidos de su cargo por medio de un juicio político promovido por la mayoría absoluta de los miembros en sesión de la Cámara de Diputados y, subsecuentemente, por las 2/3 partes de los miembros en sesión de la Cámara de Senadores (art. 110).</p> <p>3. <i>Disolución del congreso</i>: sin provisión.</p> |

Fuente: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

3.1.1 Las funciones del gabinete en la operación política del presidente

El presidente de la República, utiliza al conjunto de funcionarios públicos y dirigentes partidistas responsables de las secretarías de Estado y de organismos importantes para operar la gestión de su agenda gubernamental. Enunciamos las más importantes facultades formales e informales de cada una de las agencias que integran el gabinete político:

La Secretaría de Gobernación (SEGOB) es el ministerio más poderoso del gabinete en materia política. Según el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, le corresponde, entre otras cosas, “conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión, con los gobiernos de los estados y con la autoridades municipales” (párrafo VII).¹⁰¹ En la práctica, el párrafo anterior faculta a la SEGOB para servir de vínculo entre el presidente y las bancadas opositoras en el congreso, y entre el presidente y los gobernadores. Ésta es una de las principales razones de que la SEGOB haya sido, junto con la Secretaría de Programación y Presupuesto (1977-1990) y la Secretaría de Desarrollo Social (1990-2005), el lugar ideal para construir una base personal de apoyos políticos. De 1940 a 1990, la SEGOB también se encargó de la organización y

¹⁰¹ Por ley, la SEGOB también es responsable de conducir la relación del gobierno con el sector laboral, con la Suprema Corte de Justicia y con la Iglesia. Adicionalmente, tiene a su cargo la formulación de la política de población y de protección civil. Finalmente, a este ministerio está subordinada la principal organización de inteligencia civil, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y la Política Federal Preventiva (PFP). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, H. Cámara de Diputados.

supervisión de los comicios federales, y frecuentemente intervino también en la realización de elecciones estatales y municipales.¹⁰²

Por su parte la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), es la responsable de instrumentar la política social del ejecutivo y es la encargada de operar los programas sociales de apoyo a los grupos en situación de pobreza y pobreza extrema en las zonas marginadas del país. Estas facultades y recursos públicos le permiten crear una clientela política o base social al partido gobernante, por encima de los demás partidos. La utilización de los programas sociales para la formación de simpatías populares con fines partidistas se dio desde el origen de esta Secretaría con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), en el gobierno de Carlos Salinas y continuó con Ernesto Zedillo con el mismo programa ya llamado Oportunidades. Estos dos presidentes la utilizaron para cubrir la pérdida de votos para su partido entre las clases populares y para contrarrestar el poder de los sectores en el PRI con un movimiento organizado territorialmente. Vicente Fox, prosiguió con la utilización de los programas sociales para favorecer al PAN en la preferencia de los electores y conformar una clientela política o base social entre las clases populares, cubriendo así un déficit de su partido conformado casi exclusivamente por cuadros políticos. Estas acciones fueron denunciadas por partidos, gobernadores y presidentes municipales diferentes al del presidente, pues lo consideraban una forma de intervenir en la intención del voto en procesos electorales, dándole ventaja al partido en el gobierno.

La Procuraduría General de la República tiene como propósito formal la prevención y la investigación de delitos federales. Participa, junto con la Secretaría de Gobernación, en tareas e seguridad pública, y tiene además a su cargo además a su cargo la Policía Judicial Federal (PJF) y un grupo de agentes especializados en el narcotráfico. En el renglón político, la Procuraduría –como agencia que persigue la aplicación de la ley—ha sido una valiosa fuente de información estratégica y ha sido utilizada frecuentemente por la presidencia de la República para debilitar a sus adversarios políticos. No sólo la oposición militante en partidos y en asociaciones civiles, sino también algunos miembros prominentes pero indisciplinados de la clase política, han sido objeto de hostigamiento o represión arbitraria por parte de las corporaciones con que cuenta la Procuraduría para luchar contra las bandas criminales. En suma, mientras que los dirigentes de la SEGOB y el PAN desempeñan tareas relativas al arbitraje de intereses y a lograr la cooperación entre los principales actores políticos, el propósito político central de la PGR es preservar la disciplina interna de la elite gobernante.¹⁰³

El PAN ya en la Presidencia, registró un cambio importante en su desempeño como partido gobernante, respecto al PRI en su momento, que es el de no articular una estructura corporativa ni clientelista en su interior, pero mantiene un papel crucial en las siguientes tareas, además de la movilización de votos:

1. Aglutinar una coalición política que apoya las decisiones presidenciales.

¹⁰² En 1990 se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), organismo autónomo con personalidad y patrimonio propios, cuyo encargo sería “organizar las elecciones” según se lee en el artículo 41 constitucional. Pero no fue hasta 1996 cuando el IFE obtuvo su autonomía plena, pues una nueva reforma electoral suprimió cualquier liga del Instituto con el secretario de Gobernación.

¹⁰³ Por mencionar dos ejemplos de la utilización de la PGR en la persecución o disciplinamiento de la élite política: el desafuero de Andrés Manuel López Obrador, el político que mostraba mayores preferencias entre los electores para el proceso electoral del 2006, y la persecución del que fue objeto Lino Korrodi, organizador de la red que impulsó a Fox a la presidencia *Amigos de Fox* y que presentaba exceso en los gastos de campaña del año 2000.

2. Mantener la unidad de la coalición mediante la distribución de plazas de elección popular¹⁰⁴ o puestos en la baja burocracia.
3. Cuando las circunstancias lo requirieron, servir de enlace entre el presidente y los diputados y senadores panistas, y entre el presidente y los legisladores de los partidos opositores para lograr que el congreso apruebe el mayor número posible de iniciativas presidenciales (aunque en esta función no ha coordinado exitosamente labores de cabildeo entre los congresistas opositores).
4. Velar por que los congresistas de su partido voten disciplinadamente a favor de las iniciativas de Ley del Ejecutivo.
5. Negociar con los líderes empresariales y sociales, para lograr que apoyen los programas propuestos por el Ejecutivo (generalmente en materia económica) y cooperen para lograr su querida instrumentación.
6. Desempeñar el papel de árbitro en conflictos dentro de la propia élite a nivel local.

Vicente Fox, utilizó muy poca la estrategia de remociones y nombramientos al interior del gabinete político que le pudieron ser de utilidad para avanzar tanto en una agenda partidaria como en una agenda programática. Durante el periodo 2000-2005, el número de secretarios de Gobernación, presidentes del PAN y procuradores generales se mantuvo en número menor que en la época reciente priísta.¹⁰⁵ El gobierno de Vicente Fox, tuvo dos secretarios de Gobernación (Santiago Creel y cuando éste renunció para buscar la candidatura del PAN a la presidencia, Carlos Abascal), también dos secretarios de Desarrollo Social (Josefina Vázquez Mota, que renunció para apoyar la candidatura de Felipe Calderón a la presidencia de la República y fue sustituida por Teresa Aranda, ex directora de la Lotería Nacional), dos presidentes de partido (Luis Felipe Bravo Mena y Manuel Espino, ambos cumplieron los periodos para los cuales fueron electos), y dos procuradores generales (Rafael Macedo de la Concha y al renunciar por el proceso fallido de desafuero de Andrés Manuel López Obrador, fue sustituido por Daniel Cabeza de Vaca). Lo que podría indicar estabilidad en el gabinete político en cuanto a sustituciones se refiere.

La agenda partidaria tiene como propósitos principales, como lo señalamos, la preservación de la unidad del partido gobernante y el aumento de su presencia en puestos de elección popular, y forjar las coaliciones interpartidarias necesarias para avanzar en el cumplimiento de la agenda legislativa del presidente y del partido gobernante.¹⁰⁶ *La agenda programática*, por su parte, comprende el cumplimiento de las metas sustantivas de los principales programas públicos. En principio, esta agenda da preeminencia al cumplimiento de tales metas aun en los casos en que éstas se encuentren en conflicto con algunos objetivos de la

¹⁰⁴ Estas plazas no son sólo una excelente plataforma para iniciar una prometedora carrera política, sino que con ellas se consigue una inmejorable posición para establecer redes de negocios.

¹⁰⁵ En el periodo 1989-1999, el número de secretarios de Gobernación, presidentes del PRI y procuradores generales aumentó súbitamente. Como lo indica el cuadro 3, de diciembre de 1988 a mayo de 1999 el número de funcionarios (24 en total) que ocuparon la dirigencia de las tres agencias que integran el gabinete político rebasó el número de funcionarios (23 en total) que ocuparon la jefatura de estas mismas agencias en los 24 años anteriores (los que van de diciembre de 1964 a noviembre de 1988). En este respecto, el contraste entre los gobiernos de Miguel de la Madrid (1982-1988) y de Carlos Salinas (1988-1994), por ejemplo, difícilmente podría ser mayor: durante el gobierno de Salinas el número de funcionarios que formó parte del gabinete político se triplicó (el aumento fue de 225 por ciento).

¹⁰⁶ Anteriormente mencioné que el gabinete político operaba la agenda partidaria del Ejecutivo. Ahora digo que las renunciaciones de los miembros de este gabinete pueden llegar a formar parte de la misma agenda partidaria del Ejecutivo. No existe contradicción alguna entre estos dos puntos. Vicente Fox, removió a personal encargado de secretarías de gabinete, por razones diversas, sobre todo por divergencias de opinión entre sus integrantes acerca de un punto de la agenda de la administración pública y de un alineamiento con la campaña presidencial de Felipe Calderón.

agenda partidaria (medidas o decisiones gubernamentales que provocan defecciones u obstruyen la edificación de coaliciones interpartidistas en el congreso).¹⁰⁷

Así pues, el capital político del presidente para negociar eficazmente con otros actores políticos se concentró muy poco en sus vastas facultades de remoción y nombramiento. Y del conjunto de nombramientos de quienes conforman el equipo de colaboradores del presidente, las designaciones del trío de funcionarios que ocupan los cargos en el gabinete político son de especial interés para los partidos rivales y para las fracciones del propio PAN puesto que ellos son quienes operan la agenda partidaria del Ejecutivo e influyen significativamente en su rumbo.¹⁰⁸ Cuando tengan oportunidad, estos partidos y facciones presionarán al Ejecutivo ya sea para que *designa* en esos cargos a funcionarios que, por su reputación, potencialmente favorezcan sus intereses o, al menos, no representen una amenaza a su posición estratégicas, ya sea para que *destituya* de esos cargos a funcionarios que agredan sus intereses o no les dispensen las concesiones que requieran.

3.1.2 La estrategia presidencial para crear una mayoría legislativa

Y es que en México, dos nuevas instituciones políticas aparecieron como resultado de las elecciones federales de 1988 y de las elecciones para gobernador de Baja California en 1989: el poder de veto de los partidos de oposición en iniciativas de reforma constitucional propuestas por el Ejecutivo y la posibilidad educativa de alternancia partidista en los ejecutivos estatales. En este nuevo escenario de competencia multipartidista, el presidente Salinas implementó una estrategia dirigida a forjar una alianza con el PAN, el más poderoso partido de oposición y a aumentar la competitividad electoral de PRI por medio de una reforma interna. Reconocer la victoria del PAN en Baja California pareció haber sido un paso que dio el Ejecutivo para cumplir con la primera parte de su estrategia.

En julio de 1991, a pesar de que el PRI recuperó un gran número de asientos en el Congreso, el jefe del Ejecutivo aún necesitaba de la colaboración del PAN para pasar reformas constitucionales, de manera que la alianza PRI-PAN fue renovada tras esas elecciones.¹⁰⁹ La alianza PRI-PAN implicó para cada partido los siguientes compromisos: por una parte, el PRI impulsaría reformas dirigidas a garantizar la transparencia de los procesos electorales y promovería condiciones más equitativas de competencia entre los partidos. El PRI también reconocería sus derrotas electorales en las elecciones para gobernador. Por otra parte, el PAN apoyaría en el congreso las iniciativas de reforma constitucional necesarias para implementar la reforma económica.¹¹⁰ Esta alianza interpartidaria pactada por el Ejecutivo propició la polarización del partido gobernante.

¹⁰⁷ No debe olvidarse que estamos hablando de un esquema analítico y que en la práctica hay múltiples instancias en que ambas agendas, lejos de ser excluyentes, se implican mutuamente.

¹⁰⁸ Como lo vimos anteriormente, además de arbitrar los conflictos al interior del partido en el gobierno y de mantener la cohesión y la disciplina de la elite gobernante, el gabinete político conduce la relación del Ejecutivo con el congreso y con las dirigencias de los demás partidos.

¹⁰⁹ Dos factores adicionales que pudieron haber contribuido a que Salinas decidiera conservar la alianza fueron, primero, su propósito de reducir a su mínima expresión pugnas interpartidistas que pudieran afectar la celebración de las elecciones presidenciales de 1994 y, segundo, evitar escándalos políticos en el país antes de que el congreso de Estados Unidos aprobara o rechazara el Tratado de Libre Comercio.

¹¹⁰ Entre 1987 y 1996 tuvieron lugar cinco ciclos de reformas electorales en México. La negociación de estas sucesivas reformas electorales acarreó altos costos políticos para los líderes del PRI y los secretarios de la SEGOB. Pero los frecuentes conflictos postelectorales crearon hacia el exterior los incentivos para que el Ejecutivo favoreciera tales reformas.

Tal polarización sería de gran relevancia estratégica porque aumentaría de dos (PRI, Oposición) a tres (PRI “conservador”, PRI Reformista”, Oposición) el número de actores con los que el Ejecutivo tendría que negociar. A partir de ese momento, las facultades de remoción y nombramiento del Ejecutivo serían utilizadas no sólo para forjar coaliciones interpartidistas sino para moderar discordias al interior del PRI. Por último, la estrategia de Zedillo contemplaba preservar la alianza del Ejecutivo con el PAN. El PRI contaba sólo con 60% de las curules en la LIV Legislatura (1994-1997) y necesitaba al apoyo del PAN para realizar reformas constitucionales. La señal de renovación de esta alianza fue la designación de un militante del PAN como miembro del gabinete político, en el puesto de procurador general.¹¹¹

Con el presidente Fox, la alianza Pan-PRI se mantuvo. En la conformación de su gabinete se habló en un inicio que pretendía incluir en dos secretarías a políticos destacados del PRD, sin embargo este partido prohibió a sus militantes aceptar cargos con la amenaza de expulsarlos del partido. Con el PRI se aliaron no sólo en la rama legislativa para apoyar iniciativas del ejecutivo, sino que nombró a varios destacados priistas en secretarías importantes como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La variable “sistema multipartidista competitivo” es de mayor realce explicativo que algunas variables económicas consideradas frecuentemente como factor de inestabilidad. La inestabilidad se origina en la decisión racional del Ejecutivo de utilizar activamente sus amplias facultades de remoción y nombramiento para cimentar coaliciones que le permitan tanto cumplir con su agenda legislativa como evitar la división de su partido. Los funcionarios del gabinete que más se resienten de esta decisión son aquellos quienes ocupan las tres carteras del gabinete político porque son ellos quienes operan la agenda partidaria del Ejecutivo, y los tres grandes actores partidistas con los que interactúa el Ejecutivo tienen especial interés en influir en el diseño y la implementación de tal agenda.

Además, en la dinámica interna de los sistemas presidencialistas, el nexo entre transición democrática y la inestabilidad gubernamental, quizá convenga agrupar algunas observaciones: por lo que toca a la dinámica interna del presidencialismo mexicano, una primera observación es que la inestabilidad del gabinete es una expresión de una nueva vulnerabilidad del Ejecutivo. En el caso que acabamos de estudiar, son tres las fuentes de vulnerabilidad: insuficientes votos en la cámara para pasar reformas constitucionales, escasas facultades formales del Ejecutivo es materia legislativa, y polarización al interior del partido gobernante. Así en un contexto de competencia multipartidista, los amplios poderes de remoción y nombramiento del Ejecutivo ya no son las herramientas de un “gran árbitro-dador”, sino de los medios de negociación a los que un gobernante pragmático y acotado tiene que recurrir para forjar coaliciones y escapar de la parálisis gubernamental

¹¹¹ Al iniciar su administración, Ernesto Zedillo auspició el fortalecimiento de los poderes Legislativo y Judicial. Con ello, el sistema político en su conjunto y la jefatura del ejecutivo, en particular, contarían con mecanismos creíbles para la resolución de disputas. De esta manera, el sistema sería más predecible para todos los actores políticos. Un segundo eje de la estrategia de conducción política de Zedillo fue apartarse del PRI e impulsar su autonomía, mediante la “sana distancia” para tratarlo como a un partido político y no como a una agencia del gabinete.

Cuadro 2

Siete Factores que determinarán la naturaleza de la estrategia presidencial de apelar directamente al apoyo de la opinión pública en la promoción de sus iniciativas

| | | | |
|---|--------------------------------|--|---|
| 1. Prioridad del presidente o del partido en un gabinete no plural (en el sentido partidario) | Baja Prioridad | El presidente puede hacer concesiones sobre alguna parte de su iniciativa; el tema no constituye parte esencial de su “identidad política” o de sus promesas de campaña. Su margen de negociación con los legisladores es amplio. | |
| | Alta prioridad | El presidente no puede sacrificar un tema de su agenda (y de su partido) y enfrenta el dilema de salir o no al público. | |
| | Prioridad personal | El presidente sale al público aún en contra de su propio partido y de los demás partidos, o bien en contra de su propio partido pero con el apoyo de los demás partidos. | |
| 2. Tipo de estrategia en la salida al público | Confrontacional | Los legisladores podrán responder desfavorablemente si se siente coactados o agraviados por el presidente. Un liderazgo presidencial agresivo hacia los legisladores fomentará una política y una retórica “de trincheras”, aunque finalmente puede resultar exitoso. | |
| | “Hombro con hombro” | El ejecutivo promete protagonizar sus iniciativas “hombro con hombro” con los legisladores, asumiendo personalmente la responsabilidad de su éxito o de su fracaso. De esta manera se disminuye la conflictividad entre los poderes o los partidos. | |
| 3. Esquema de la Confrontación | Sin negociación | El presidente sale a “vender” su propuesta en un formato de “tómalo o déjalo” frente a sus interlocutores parlamentarios. Este esquema sólo es viable en un momento de enorme popularidad presidencial. | |
| | Pre-negociación | Es una estrategia de búsqueda de apoyo de la opinión pública <i>antes</i> de negociar con los legisladores, en el anuncio de la presentación de la iniciativa. Puede despertar la animadversión de éstos, como también puede permitir que el presidente fije la agenda antes de sentarse a negociar. | |
| | Post-negociación | Una parálisis en la mesa de negociación lleva al presidente a reclamar apoyos en la arena política para modificar la posición “intransigente” de los legisladores. | |
| | Amenaza durante la negociación | Una amenaza –discreta, acaso– de salir en busca del apoyo de la opinión pública puede incentivar la negociación, en particular si el presidente goza de una considerable popularidad. | |
| 4. Tipo de mensaje | De señalamiento de virtudes | El mensaje presidencial se concentra en las virtudes de su proyecto o iniciativa, resaltando más las razones para su aprobación que las dificultades que supone (o ha supuesto) su ratificación por los legisladores. | |
| | De asignación de culpas | Genérico | El mensaje presidencial se refiere a un “Congreso obstruccionista” en relación a una iniciativa detenida, sin señalar partidos o legisladores específicos pero sí denostando la no-aprobación de su proyecto. |
| | | Específico | El presidente señala partidos políticos específicos que se niegan a apoyar la iniciativa que éste juzga vital. |
| 5. Popularidad presidencial | | El margen de maniobra del que dispondrá un presidente para salir al público será su popularidad; de un nivel alto de aceptación depende que el presidente puede convertir el entusiasmo por su persona en entusiasmo por su iniciativa. | |
| 6. Ciclo electoral | Lejos de la siguiente elección | El presidente busca que la presión ejercida haga ceder a sus interlocutores parlamentarios. | |
| | Cerca de la siguiente elección | El presidente busca que el electorado vote “plebiscitariamente” por un proyecto o iniciativa detenida en el Congreso, intentando ampliar el contingente legislativo de su partido en la siguiente legislatura. | |
| 7. Vinculación entre los electores y sus representantes | | Sistemas políticos que no permiten la reelección legislativa fomentan una menor vinculación entre los representantes y sus representados, de modo que el presidente gozará de un menor margen de maniobra al salir al público; el Ejecutivo habrá de persuadir a <i>los partidos políticos</i> y no a los legisladores individuales. La ciudadanía dispondrá también de menos vías de contacto con sus representantes. | |
| Fuente: Alonso Lujambio y Jaime Martínez, “Gobierno dividido, estrategia presidencial y opinión pública. Un intento de clasificación conceptual,” ponencia presentada en el VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, IJ-UNAM/ Colegio de Ingenieros Civiles, Ciudad de México, 13 de enero. www.bibliojuridica.org/libros/1/346/17.pdf (consultado el 15 de abril de 2007), basado en un estudio de Samuel Kernell, “Going public: new strategies in presidential leadership”, <i>Washington Congressional Quarterly</i> , 2ª. Edición, 1997. | | | |

En el largo plazo, la exigua lista de facultades legislativas con que cuenta el Ejecutivo mexicano (ver cuadro 1), serán su talón de Aquiles en el nuevo entorno competitivo. Y esto nos lleva a un segundo tema sobre la dinámica interna del presidencialismo mexicano: el papel que ha empezado a desempeñar el gabinete como espacio privilegiado para trabar acuerdos intrapartidistas y sellar alianzas interpartidistas. En contraste con el carácter formal de “gran buró” administrativo que tenía el gabinete hasta los ochenta, el gabinete ha adquirido en la última década un carácter esencialmente político. En el futuro próximo, la constitución del gabinete quizá guardará frecuentemente un grado significativo de correspondencia con la correlación de fuerzas registrada en el congreso.

Por lo que toca al tema del efecto de la necesidad presidencial de crear y sostener mayorías legislativas que le permitan operar a favor de su proyecto de gobierno en un ambiente de competencia política, ha obligado al Ejecutivo a adoptar una postura mucho más flexible en relación con la permanencia y el perfil de quienes han de integrar su equipo más cercano de colaboradores. En el nuevo contexto institucional, los costos que acarrea para el Ejecutivo perder la cooperación de ciertos actores políticos suelen ser más altos que los asociados a la destitución de uno o varios miembros del gabinete. Además por el nuevo papel que el gabinete desempeñará en el escenario político nacional cabe apuntar por último que gran parte de sus integrantes no solamente deberán ser buenos administradores o reconocidos especialistas sino también personajes con extensas bases de apoyo para negociar eficazmente con actores políticos y sociales, y capaces de afianzar amplios consensos en torno a las decisiones del gobierno.

3.2 Las relaciones Ejecutivo y Legislativo en los gobiernos divididos

El esquema de control político permitió siempre a los presidentes emanados del Partido Revolucionario Institucional operar sus gobiernos desde la certidumbre de una mayoría en el Congreso. El diseño excepcional de nuestro presidencialismo y la presencia permanente de un Congreso en los hechos unipartidista, así como la disposición del Ejecutivo de utilizar las prerrogativas constitucionales y los poderes *de facto*, contribuyeron a tener un Poder Legislativo debilitado y ausente del debate nacional, con escasas posibilidades de actuar de manera autónoma y de contrarrestar decisiones del Ejecutivo, eventualmente perniciosas para el sano desenvolvimiento de las instituciones políticas en nuestro país. Hoy, ese modelo de convivencia se han agotado y su lugar lo ocupan la diversidad política, el contrapeso de la representación ciudadana y una cada vez más presente acción de control del Poder Legislativo. Con todo, los dilemas que la pluralidad democrática ha abierto contienen altas dosis de incertidumbre que hacen pensar, en ocasiones, que el horizonte de la relación entre poderes es un espacio más de confrontación que de colaboración.

A continuación analizaremos el tema de equilibrio de poderes, limitándonos a las relaciones entre los Poderes Ejecutivos y Legislativos en México. Comenzaremos por revisar los esfuerzos para fortalecer las funciones tradicionales del Poder Legislativo, señaladamente la función legislativa y la función de control o fiscalización. Es innegable que la conformación de poder Legislativo y la representación plural que lo ha caracterizado en los últimos años, ha propiciado que el presidente de la república deje de ser el “gran legislador”. Esto significa

un gran impulso en la búsqueda de una efectiva separación y un equilibrio real de los poderes. Lo que en última instancia significaría dotar de eficacia a uno de los principios esenciales de la Constitución 1917.

Desde luego que esta nueva situación no conlleva por sí misma el ejercicio más eficiente de la función legislativa, es decir, la emisión de mejores leyes. En este sentido, existe el riesgo de que las transformaciones permanezcan sólo a nivel cuantitativo y no forzosamente en el plano cualitativo. No es raro en nuestros días encontrar disposiciones legales alejadas del mínimo rigor técnico-jurídico que garantice cuando menos que un ordenamiento legal sea comprensible, congruente con otros ordenamientos y eficaz cuando a que sirva como un medio para lograr los objetivos que se buscan. Frecuentemente el objetivo de obtener el consenso de los partidos representados en el Congreso -más que de lograr una norma eficaz- se convierte en la cuestión total de una reforma legal. Resulta evidente que en la experiencia recientemente de un Congreso plural y sin mayoría, la negociación política monopoliza todos los esfuerzos, pasando a segundo o tercer plano la calidad del texto, lo que le da a este proceso, serias características de ambigüedad.¹¹²

Por ejemplo, la LVII Legislatura de la Cámara Baja se dibujó, desde el inicio, como una arena conflictiva donde la generación de acuerdos y compromisos estarían supeditados a la capacidad de los grupos parlamentarios para construir una mayoría estable. El Ejecutivo, por su lado, desarrolló una estrategia mixta para atacar el inédito problema que enfrentaba. Por una parte, buscó limitar el espacio de negociación a un grupo reducido de actores: los líderes de los partidos políticos y de cada uno de los grupos parlamentarios presentes en la Cámara de Diputados y en el Senado; por la otra, intentó acotar el número de posibles temas que serían materia de acuerdo. Dicha estrategia tenía una premisa básica: disminuir al máximo los costos de la negociación política y permitir que el gobierno mantuviera el control sobre sus asuntos de interés; finalmente, el presidente intentó utilizar el Senado, lugar donde el PRI tuvo mayoría, como Cámara de origen para introducir algunos proyectos de ley, con la esperanza de que un voto positivo presionaría a los diputados para su aprobación.

A pesar de que el marco institucional de la negociación operó satisfactoriamente, el resultado de las negociaciones fue ambiguo y se puede afirmar incluso que significó varias derrotas políticas para el presidente. Cinco proyectos de ley, que bien pueden considerarse como clave en la segunda parte de la gestión de Ernesto Zedillo, fueron remitidos al Congreso para su discusión. De ellos, únicamente el referido a la creación de una entidad autónoma para la fiscalización del gobierno fue aprobado sin mayores dificultades, y el resto tuvo que afrontar la dura prueba de la falta de una mayoría parlamentaria leal al Ejecutivo.

De este modo, la *Ley sobre derechos y cultura indígena*, pensada como un instrumento para concluir el conflicto en Chiapas, sencillamente se quedó congelada en el Senado ante la falta de acuerdo. En segundo lugar, el proyecto de ley referido a la *privatización del sector eléctrico*, que fue presentado como necesidad urgente, quedó también detenido. El tercero,

¹¹² Con todo, la ambigüedad es el aspecto de mayor evidencia de una transición, por cuanto se trata de una fase de muestra múltiples e inciertas alternativas y en la que la nueva sociedad no se ha perfilado plenamente. Se trata de un momento que presenta, al mismo tiempo, elementos de preinstitucionalización y de desinstitucionalización; es decir, muestra, respectivamente, instituciones y procedimientos democráticos que no han logrado legitimarse plenamente, junto con instituciones y prácticas autoritarias en franco proceso de deslegitimación y desestabilización. A la ambigüedad política no la entendemos aquí como una propiedad exclusiva de las transiciones en general o de las transiciones democráticas en particular, pues todo sistema político presenta situaciones de conflictos y ambivalencia, y los actores políticos no siguen necesariamente un patrón preestablecido de acción. José Antonio Crespo, *PRI: de la hegemonía a la oposición. Un estudio comparado 1994-2001*, CEPACOM, México, 2001, pp. 57-71.

sobre el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), sólo pudo ser aprobado a un costo político muy alto para el presidente y su partido, luego de convertirse en un escándalo que abonaría el terreno para la derrota electoral del PRI; y finalmente, la creación del Registro Nacional de Vehículos (RENAVE), que si bien no presentó problemas al momento de convertirse en ley, derivaría en otro escándalo y llevó a los diputados a modificar sustancialmente la propuesta original del Ejecutivo.

Consideramos que es necesario que en México se empiece a discutir formal y sistemáticamente la presencia del presidente de la República frente a los medios masivos de comunicación en el marco analítico del gobierno dividido en formato —por lo pronto— tendencialmente tripartita. Se trata, en todo caso, de un asunto complejo. El tema es nuevo para la ciencia política mexicana, no se diga para los actores políticos, quienes en el mejor de los casos atraviesan por una curva de aprendizaje. En el año 2001, el presidente utilizó la estrategia de “salir al público” en relación con varias temáticas, muy especialmente en torno de su propuesta de reforma fiscal o “Nueva Hacienda Pública Redistributiva”. Lo hizo en televisión, en Mensaje a la Nación, el 2 de abril de 2001, *antes* de mandar la iniciativa al Congreso (lo hizo el 5 de abril de 2001), pero también después, el 16 de abril.

Quizá intentaba ver aprobada su reforma *antes* del término del periodo ordinario (que va del 15 de marzo al 30 de abril). La reforma, de cualquier modo, no es aprobada en ese periodo. Rápidamente se consolida en la opinión pública la percepción de que la reforma hacendaria es “IVA en alimentos y medicinas”, es decir, “más impuestos que afectarán a los que menos tienen”. Difícil, por supuesto, convencer a la opinión pública sobre la conveniencia de un aumento de impuestos. No se argumenta tanto respecto a qué se hará con los nuevos recursos ni cómo se garantizará su buen uso frente a quienes perciben como generalizada en el país la irregularidad y el abuso. La defensa del regreso del IVA a los más pobres más un *plus* (cuyo monto no estaba claro y que se bautizó “el copeteado”) no convenció a nadie frente a quienes perciben como generalizado un desorden administrativo, cuando no corrupción, en el gobierno. Hacia mayo de 2001, ya el 52% de los entrevistados en una encuesta nacional pensaban que la reforma fiscal “los perjudicaría”. En cambio, sólo el 15% pensaba “que los beneficiaría”.¹¹³

Durante aquellos días de abril de 2001, surgieron distintas voces en el Congreso descalificando la estrategia mediática del presidente Fox como “medida de presión” y hasta de “chantaje”, sugiriéndose así una suerte de ilegitimidad en la estrategia. Pero fue el propio presidente quien juzgó su estrategia mediática en una entrevista televisiva con Héctor Aguilar Camín, el 3 de enero de 2002, en el programa *Zona Abierta*. Dijo así el presidente:

“Yo diría que en cuanto a cosas que no funcionaron... (...) fue eso precisamente de la Reforma Hacendaria, que pretendí introducir con el respaldo de la ciudadanía. Aprendí la lección de que en México todavía las cosas se mueven de otra manera. De ahí nos pasamos a manejar la Reforma en las pláticas con los partidos políticos, con los diputados, con los senadores, con los gobernadores, y funcionó mejor.”¹¹⁴

¹¹³ Encuesta nacional realizada por Grupo Reforma del 28 al 29 de abril de 2001, publicada en el diario Reforma el 14 de mayo de 2001. Respuesta a la pregunta: ¿Cree que la Reforma Fiscal le beneficiaría o le perjudicaría a usted en lo personal? Margen de error de +/- 2.8%.

¹¹⁴ Desde el 14 de marzo de 2001 había habido un comunicado de prensa de la presidencia de la República anunciando la presentación de la reforma, y la entonces vocera Martha Sahagún había ofrecido una conferencia de prensa el 30 de marzo que abrió con una descripción de los beneficios de la “Nueva Hacienda Pública Redistributiva”. El 2 de abril, Fox se dirigió a la ciudadanía en un Mensaje a la Nación centrado exclusivamente sobre la necesidad de la reforma fiscal, y tras otro comunicado de prensa —acompañado de un mensaje a los medios de comunicación sintetizando las virtudes de la reforma— dos días después, la propuesta de “Nueva Hacienda Pública Redistributiva” fue

También dijo el presidente:

“En (...) lo que sí he encontrado (...) dificultades... voy a mencionar tres aspectos rápido:
1) Yo intenté el 1º de marzo meter una Reforma Hacendaria y apoyarme democráticamente en la ciudadanía para lograr la aprobación en el Congreso; la estrategia no me funcionó. Funciona en otros países, así se opera en las democracias maduras; el Ejecutivo se apoya mucho en el apoyo ciudadano.”¹¹⁵

Sorprendentemente, el presidente parece renunciar a la utilización de estrategias de comunicación con los ciudadanos para promover sus iniciativas legislativas, sin explicar, por lo demás, qué es lo que a su juicio no funciona en México y cómo —en relación a este punto— ha de evaluarse “la madurez” de una democracia.

3.2.1 Las Legislaturas LVII, LVIII y LIX

El gobierno dividido del formato mexicano de hoy posibilita la identificación de los actores, escenario que los enfrenta a la necesidad de explicar con claridad su conducta. Potenciar la representatividad, ya no de los partidos en las decisiones públicas, sino de los partidos como agentes de los ciudadanos, se antoja, con todo, impostergable. Si los actores del formato tendencialmente tripartita no se acercan al ciudadano, tememos que el ciudadano o se abstendrá o acabará fragmentando el sistema. Si se sigue impidiendo que el ciudadano pueda juzgar a sus representantes, premiando o censurando su acción representativa, acaso también se vuelva exitoso, paradójicamente en las urnas, el discurso contra la política, contra los políticos y contra los partidos políticos, tan en boga en América Latina.

El gobierno dividido con tres partidito políticos fuertes encara el dilema de la construcción de consensos en la opinión de los electores. Todos los actores del sistema (el presidente, el partido del presidente y las oposiciones) asumen que el modo en que la opinión de los electores les asigna responsabilidad en los productos y en los no-productos legislativos, definirá —en alguna medida que ellos juzgan significativa— sus resultados electorales futuros. En este esquema de competencia democrática, el partido del presidente tiene —en principio— una ventaja obvia: la presidencia. Si no existiera coordinación entre el presidente y su partido, entonces se dificulta para los demás partidos la construcción de consensos, pues no es evidente que de la contraparte exista un discurso unívoco sobre la distribución, entre los “socios” del acuerdo, de los créditos por lo aprobado en el Congreso.

De cualquier modo, el presidente tiene una agenda política que quiere ver aprobada, y utilizará todos sus recursos para verla aprobada, incluido — máxime si es un presidente bien visto y reconocido, o “popular”, si se quiere— el de “salir al público” para presentar y defender su propuesta específica, con el propósito de que la ciudadanía la conozca y le ofrezca apoyo, para que, a su vez, las oposiciones legislativas las aprueben también o paguen un costo electoral por su rechazo.

finalmente presentada al Congreso de la Unión el 5 de abril. Fox se dirigió nuevamente a la nación hasta el 16 de abril, esto es, 11 días después de haber presentado la reforma. En ese intervalo, tanto el secretario de Hacienda y Crédito Público como el secretario de Economía ofrecieron una conferencia de prensa respectivamente, volviendo a insistir sobre la urgencia con que la reforma fiscal debía ser aprobada. Para cuando el presidente Fox volvió a dirigirse a la nación el 16 de abril, faltaban apenas dos semanas para que concluyera el periodo de sesiones del Congreso. Se volvió a emitir entonces un comunicado de prensa el 18 de abril. La reforma fiscal fue aprobada en diciembre de 2001, una vez que se le introdujeron varias modificaciones sustantivas. *La Jornada*, México, ediciones del 3, 6, 8, 17 y 19 de abril de 2001.

¹¹⁵ Ambas notas son retomadas de la ponencia de Alonso Lujambio y Jaime Martínez “Gobierno dividido, estrategia presidencial y opinión pública”, presentada en el *VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, auspiciado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Colegio de Ingenieros Civiles, Ciudad de México, 13 de febrero de 2002.

Hasta la LVI Legislatura, existía un límite en el grado en que el Congreso podía desentenderse del trabajo legislativo y simplemente seguir al ejecutivo, a partir del cual se rompe el equilibrio de poderes. Durante mucho tiempo, las mayorías del PRI restringieron el papel del Congreso a la discusión y aprobación de las iniciativas del presidente. El presidente era tanto jefe del Ejecutivo como jefe del Legislativo. El resultado era un desequilibrio de poderes conocido como *presidencialismo*. En suma, una tasa de éxito del ejecutivo alta, aún si realmente reflejara el éxito legislativo de los presidentes, no necesariamente es una buena señal.

Desde 1997 en la Cámara de Diputados y desde el años 2000 en la de Senadores, ningún partido ha conseguido ganar la mayoría legislativa por si sólo para aprobar modificaciones a la Constitución (3/4 partes) o a leyes secundarias (50% mas 1) de la Unión. Ello ha obligado a los titulares del Ejecutivo de entonces a la fecha, Ernesto Zedillo primero y después a Vicente Fox, a negociar con los partidos de oposición los cambios legislativos necesarios para sacar adelante su programa de gobierno. Sin embargo, el optimismo con que en 1997 se celebró el nacimiento de la presidencia acotada ha dado lugar con el tiempo a la preocupación por el equilibrio de poderes que se ha generado con la democratización del país (ver cuadro 3y 4).

Cuadro 3
Representación de Partidos Políticos en la Cámara de Diputados

| | Periodo | Partido Político | | | | | | | | | | |
|-------------------|-----------|------------------|-----|-----|------|----|--------------|------------------|-----|-----|-------|------|
| | | PRI | PAN | PRD | PVEM | PT | Convergencia | Dip. sin Partido | PSN | PAS | PANAL | PASC |
| LVI Legislatura | 1994-1997 | 298 | 118 | 64 | | 10 | | 6* | | | | |
| LVII Legislatura | 1997-2000 | 239 | 121 | 125 | 6 | 7 | | 2 | | | | |
| LVIII Legislatura | 2000-2003 | 208 | 207 | 52 | 16 | 8 | 1 | 2 | 3 | 2 | | |
| LIX Legislatura | 2003-2006 | 203 | 148 | 97 | 19 | 6 | 5 | 24 | | | | |
| LX Legislatura | 2006-2009 | 104 | 206 | 126 | 19 | 16 | 16 | | | | 9 | 4 |

* Aquí agrupamos a cinco diputados que se denominaron Diputados Ciudadanos y que se conformaron como grupo parlamentario.
Fuente: Senado de la República LX Legislatura, *Boletín Informativo*, año 1 núm. 40, mayo-agosto 2006, http://www.senado.gob.mx/content/sp/memoria/content/estatico/content/boletines/boletin_40.pdf (consultado el 24 de septiembre de 2007).

Dentro de los muchos cambios que experimentó el Congreso mexicano como reflejo de una nueva pluralidad, los recintos legislativos se convirtieron en auténticas arenas para la discusión de los asuntos públicos. Los grandes temas del debate nacional tuvieron como pararrayos al Poder Legislativo y, en los hechos, el Congreso mexicano fue acercándose al modelo de agente clave del proceso político, como ocurre en muchas democracias presidenciales. Estos cambios supusieron un Poder Legislativo extraordinariamente activo, que pasó de mero testigo de las decisiones políticas y simple sancionador de las leyes propuestas por el presidente, a promotor de demandas ciudadanas, activista de las políticas públicas y vigilante del Ejecutivo. Veamos como se manifestó este hecho: en la LV Legislatura (1991-1994) el presidente presentó el 81.9% de las iniciativas y los Diputados el 17.4%, para la siguiente legislatura (LVI 1994-1997) el presidente presente el 76.9 y los legisladores 22.2. En tanto que para la Legislatura de 1997-2000, el Ejecutivo lo hizo con 20.4% y los legisladores con 78.8, para continuar bajando en la LVIII Legislatura, al

presentar el presidente el 18.2% de las iniciativas frente al 76.4% de los diputados y senadores (ver cuadro 6). Y es que un gobierno dividido gana siempre en representatividad y pierde en eficacia, esté o no la oposición en el gabinete. Esto es algo muy obvio, pero suele olvidarse en los hechos, aún cuando ningún partido cuenta hoy con mayoría absoluta en ambas Cámaras del Congreso mexicano.

A la par se ha generalizado una visión pesimista según la cual la democracia mexicana no está siendo capaz de producir los cambios que la sociedad demanda, pues se ve afectada recurrentemente por el problema de la parálisis legislativa. De acuerdo con esta visión, el estancamiento de algunas iniciativas importantes presentadas por el Ejecutivo, como fue el la Presidencia de Fox en las reformas fiscal, energética, laboral y del Estado es un síntoma claro de que el nuevo régimen padece el grave mal de la parálisis. La parálisis, argumentan, tiene una causa estructural y sin una profunda revisión a la Constitución no es posible hacerle frente.¹¹⁶

Cuadro 4
Representación de Partidos Políticos en la Cámara de Senadores

| | Periodo | Partido Político | | | | | | | |
|-------------------------|-----------|------------------|-----|-----|------|----|--------------|-------|-------------|
| | | PRI | PAN | PRD | PVEM | PT | Convergencia | PANAL | Sin Partido |
| LVI Legislatura | 1994-1997 | 102 | 20 | 6 | | | | | |
| LVII Legislatura | 1997-2000 | 79 | 31 | 16 | | 1 | | | 1 |
| LVIII y LIX Legislatura | 2000-2006 | 58 | 47 | 15 | 5 | 1 | 1 | | 1 |
| LX y LXI Legislatura | 2006-2012 | 33 | 52 | 26 | 5 | 5 | 6 | 1 | |

Fuente: Senado de la República LX Legislatura, *Boletín Informativo*, año 1 núm. 40, mayo-agosto 2006, http://www.senado.gob.mx/content/sp/memoria/content/estatico/content/boletines/boletin_40.pdf (consultado el 24 de septiembre de 2007).

Avancemos en la línea de aclarar si la parálisis efectivamente representa una amenaza seria para la democracia mexicana. Y es que mucho de lo que pasa por parálisis tras una revisión cuidadosa puede verse que realmente no lo es. En una democracia, el respaldo de una mayoría es una condición necesaria para el cambio en las políticas del gobierno.

3.2.2 Estimación de la parálisis legislativa

En México, la única causa institucional de la parálisis es el veto presidencial y no hay evidencia de que se presente de manera regular. Pero incluso si el presidente utilizara con mayor frecuencia su veto para detener el Congreso, no queda claro que la parálisis resultante represente una amenaza para estabilidad democrática. Por el contrario, dentro de ciertos límites, la parálisis puede contribuir a la estabilidad y al éxito de las políticas públicas.¹¹⁷

La preocupación por la parálisis ha llevado a la búsqueda de indicadores que midan la capacidad del sistema político de producir los cambios que el electorado demanda. Los indicadores a los que usualmente se hace referencia son el volumen de legislación producida, la “productividad legislativa” y la tasa de aprobación de las iniciativas presentadas por el Presidente. Se asuma que si estos indicadores muestran una caída significativa con la llegada

¹¹⁶ María Amparo Casar, “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México” en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (comp.), *Lecturas del cambio político en México*, CIDE/FCE, México, 2002, p.60.

¹¹⁷ Por institucionalización política entendemos el proceso a través del cual las instituciones y los procedimientos adquieren valor (legitimidad) y estabilidad. Esto queda establecido por los niveles de complejidad, cohesión, adaptabilidad y autonomía que logran alcanzar. René Lourau, *El análisis institucional*, Amorroutu, Buenos Aires, 1991, 300 p.

del gobierno dividido, entonces se estaría confirmando la hipótesis de que la democracia mexicana padece un problema estructural de parálisis. Sin embargo, la revisión de los datos del proceso legislativo durante cuatro legislaturas (1991-2003) muestra que las variaciones en el volumen, la productividad y la tasa de aprobación del Ejecutivo no son consistentes con la hipótesis de la parálisis. Pero incluso si lo fueran, no habría porque alarmarse. Una caída en el volumen de legislación, la productividad legislativa o la tasa de aprobación del Ejecutivo no estaría reflejando necesariamente anomalías en el funcionamiento de la democracia presidencial mexicana.¹¹⁸

El volumen de legislación aprobada indica la cantidad de cambios legislativos realizados. Los cambios legislativos son a menudo una condición necesaria para llevar a cabo cambios en las políticas del gobierno. Un ejemplo de ello es la política energética del gobierno federal que no ha podido cambiar durante las administraciones de Zedillo y Fox debido a que el Congreso rechazó las propuestas para reformar la Constitución y las leyes secundarias que regulan el sector, aún y cuando, distintos actores coinciden en que, por ejemplo, es necesario cambiar el régimen fiscal de PEMEX.¹¹⁹ Dado que los cambios legislativos y los cambios en las políticas públicas van de la mano, es muy tentador pensar en que si el volumen de legislación aprobada se viniera abajo algo andaría mal con nuestra democracia.

El indicador que se utiliza comúnmente para medir el volumen de legislación aprobada es el número de iniciativas aprobadas por legislatura. Se trata de un indicador imperfecto pues las iniciativas no tienen la misma importancia; sus consecuencias para la sociedad en términos de costos y beneficios pueden ser muy diferentes. Sin embargo, es una de las formas más sencillas de medir lo que el sistema político “produce”. El cuadro 1 muestra el número de iniciativas presentadas y aprobadas en la Cámara de Diputados por legislatura de 1991 a 2003. Los datos permiten comparar la producción legislativa en las dos últimas legislaturas - LV y LVI- en las que el PRI tuvo mayoría con las dos primeras que han operado bajo los gobiernos divididos -LVII y LVIII.

El cuadro 5 muestra que el volumen de producción legislativa medida como el número de iniciativas aprobadas por la Cámara de Diputados, en realidad no disminuyó después de que el PRI perdió la mayoría en 1997. Si comparamos la primera legislatura bajo los gobiernos divididos (1997-2000) con legislatura con mayoría del PRI (1994-1997), encontraremos que el volumen de producción legislativa más bien aumentó. El dato más sorprendente quizá es

¹¹⁸ Uno de los supuestos en la definición de parálisis es que en todo sistema presidencial el ejecutivo tiene la capacidad de detener a la legislatura. Sin embargo, existe una variación considerable en los llamados poderes legislativos de los presidentes dentro de los regímenes presidenciales. En aquellos casos en que el ejecutivo tiene el poder de veto, el desacuerdo entre el presidente y la legislatura no siempre conduce a la persistencia del statu quo. En primer lugar, regularmente existe un mecanismo democrático para resolver el conflicto: una mayoría calificada (usualmente dos terceras partes) de legisladores puede superar el veto presidencial e imponer al ejecutivo un cambio en las políticas públicas. A pesar del posible “reclamo plebiscitario de legitimidad democrática”, un presidente políticamente aislado no puede detener a la legislatura. En segundo lugar, cuando hay diferencias entre el presidente y la legislatura, se puede negociar un compromiso si a ambos les conviene modificar el statu quo. En suma, se requiere más que la presencia de diferencias irreconciliables entre los poderes y la ausencia de mecanismos institucionales para resolver el conflicto. Es indispensable que el ejecutivo tenga la capacidad de detener a una mayoría en la legislatura.

En una democracia, la existencia de una mayoría en la legislatura apoyando una alternativa distinta al *status quo* es una condición necesaria para el cambio en las políticas públicas. Sin embargo, esta condición no siempre es suficiente. Algunas constituciones exigen más que la existencia de una mayoría en la legislatura a favor del cambio. Son estos mecanismos súper mayoritarios los que dan lugar a la parálisis. Desde esta perspectiva, la parálisis consiste en una resistencia del *status quo* al cambio a pesar de que existe una mayoría que prefiere una alternativa distinta. Benito Nacif Hernández, “Qué hay de malo con la parálisis. Democracia y gobierno dividido en México”, CIDE, Seminario, Gobiernos Divididos en México, http://www.cide.edu/Democracia_y_gobierno_dividido_en_Mexico.pdf (consultado el 15 de abril de 2007).

¹¹⁹ Durante la Convención Nacional Hacendaria se discutió el tema del régimen fiscal de PEMEX. Consúltese la segunda parte del capítulo 4.

que el mayor volumen de cambios legislativos se ha producido durante la LVII Legislatura (2000-2003), después de la alternancia en la presidencia de la República, a pesar de que el PAN sólo tenía el 41% de los escaños en la Cámara e Diputados y el 36 por ciento en el Senado en el año 2000.

No nos atrevemos a decir que el sistema presidencial mexicano funciona mejor bajo gobiernos divididos que bajo gobiernos unificados. Y es que un mayor número de cambios legislativos no es igual a un mejor funcionamiento del sistema político. Tampoco se puede afirmar lo contrario. Los cambios legislativos no son bienes como los que intercambian en el mercado. Una nueva legislación puede generar beneficios sociales netos al reducir el costo de transacción o proporcionar bienes públicos. Sin embargo, también es posible que el cambio legislativo deje a la sociedad en su conjunto peor de lo estaba antes de su promulgación. Tal es el caso de las medidas que protegen intereses especiales imponiendo costos a los consumidores. En otras palabras, hay cambios legislativos eficientes y cambios legislativos ineficientes.

El segundo indicador que suele utilizarse para medir la parálisis es el de la productividad legislativa, entendida como el porcentaje de los proyectos presentados que se convierte en cambios legislativos. Se asume que un alto porcentaje representa una mayor capacidad de procesar proyectos de cambio legislativo. Asimismo, una baja productividad legislativa sugiere que la legislatura deja sin respuesta a una proporción significativa de las propuestas de cambio.

Cuadro 5
Producción legislativa en la Cámara de diputados (1991-2003)
Iniciativas de ley procesadas

| Legislatura | Presentadas | Aprobadas | Aprobadas/presentadas |
|-------------------|-------------|-----------|-----------------------|
| LV (1991-1994) | 243 | 149 | 61.3 |
| LVI (1994-1997) | 251 | 108 | 43.0 |
| LVII (1997-2000) | 606 | 137 | 22.6 |
| LVIII (2000-2003) | 1207 | 275 | 22.8 |

Fuente: Benito Nacif basado en Sistema Integral de Información y Difusión de la Cámara de Diputados hasta la LVII Legislatura y la Gaceta Parlamentaria para la LVIII Legislatura, en "Democracia y gobierno dividido en México", ponencia presentada en seminario *El Gobierno Dividido en México: Riesgos y Oportunidades*, Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas (IBERGOP) y Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Mayo 6 y 7 de 2002, www.cide.edu/Democracia_y_gobierno_dividido_en_Mexico.pdf (consultado el 17 de marzo de 2007).

*Las cifras corresponden a las iniciativas de ley originadas en la Cámara de Diputados. Se excluyen los permisos, las condecoraciones y las minutas del Senado.

El mismo cuadro 5, nos muestra que el número de iniciativas aprobadas como proporción de las presentadas ha caído sensiblemente a partir de 1997. La productividad legislativa en las legislaturas donde hubo mayoría del PRI osciló entre 61.3 y el 43 por ciento. La productividad legislativa de las legislaturas que han operado bajo gobiernos dividido ha sido de 22.6 y 22.8 por ciento para los periodos 1997-2000 y 2000-2003 respectivamente. Esta caída se debe al extraordinario crecimiento de las iniciativas presentadas por los propios legisladores a partir de 1997 y no a una reducción en el volumen de legislación aprobada.

No obstante, es un hecho que, bajos gobiernos divididos, la gran mayoría de las iniciativas presentadas –alrededor del 77 por ciento- no se han dictaminado o se han desechado en las comisiones de dictamen legislativo. Pero no lo interpretamos como un mal funcionamiento de la legislatura, primero, porque el incremento de iniciativas presentadas responde al hecho de que bajo gobiernos divididos los partidos de oposición han empezado a competir con el Presidente y su partido como fuentes relevantes de cambios legislativos. Se ha establecido como práctica que, además del ejecutivo, los grupos parlamentarios de los tres principales partidos presentan su propia iniciativa en torno a un mismo asunto. Al final, se dictamina sólo la iniciativa que tiene más posibilidades de ser aprobada.¹²⁰

Y, como todo sistema presidencial, México cuenta con un proceso legislativo completamente abierto en su fase inicial. De acuerdo con la Constitución, cada uno de los 500 diputados y de los 128 senadores que forman el Congreso, las 32 legislaturas locales y el presidente de la República tienen el derecho de presentar iniciativas. Además, la práctica parlamentaria que prevalece en México es que todas las iniciativas sean atendidas por igual. En todos los casos hay filtros, mecanismos para regular la agenda de la legislatura.¹²¹ En los sistemas presidenciales como el mexicano se espera que el trabajo legislativo se realice en el propio Congreso, y las comisiones son el instrumento para llevarlos a cabo. Las iniciativas no son más que materia prima que las comisiones utilizan para formular dictámenes, pues el trabajo legislativo inicia realmente e las comisiones con la selección de los asuntos que merecen atención del pleno. Se puede estar en desacuerdo con los criterios que prevalecen en las comisiones del Congreso mexicano –usualmente establecidos por los propios partidos políticos-, pero su trabajo es separar el trigo de la paja. En suma, el hecho de que un porcentaje alto de las iniciativas que llegan a comisiones se queden sin dictamen no es en sí mismo una señal anómala.

Un tercer indicador de la productividad es el de la tasa de aprobación de las iniciativas del ejecutivo. El presidente de la República representa a la Nación; se espera que contribuya al proceso legislativo no sólo señalando los asuntos de la política pública más importante, sino también proponiendo soluciones. Si existe una relación respetuosa al equilibrio de poderes

¹²⁰ Al respecto véase Benito Nacif. “Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo”, *Política y gobierno*, CIDE, Vol. XI, núm. 1, 2004, pp. 9-41.

¹²¹ En los regímenes parlamentarios el filtro actúa desde el principio del proceso legislativo. El trabajo legislativo realmente se realiza en el gobierno y éste determina que propuestas se someten a la consideración del parlamento. Joseph M. Colomer y Gabriel L. Negretto, “La gobernanza de la democracia presidencial”, en el *Seminario El Gobierno Dividido en México: Riesgos y Oportunidades*, IBERGOP-CIDE, Mayo 6 de 2002, www.ibergop-mx.org/documentos/1/2/4/art/archivos/ru0kpfna.pdf (consultado el 17 de marzo de 2007).

con el Congreso, sus propuestas se traducirán en cambios legislativos y en nuevas políticas. Por eso, una tasa alta de aprobación para sus propuestas podría ser señal de una adecuada relación entre poderes. Por el contrario, una tasa de aprobación baja sería señal de conflictos y parálisis.

El cuadro 6 muestra dos indicadores de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo: la contribución al volumen total de legislación aprobada y la tasa de aprobación o éxito tanto del presidente como de los diputados en su conjunto. La contribución de cada una de las fuentes refleja claramente el cambio en el equilibrio de poderes que se produjo el fenómeno de gobierno dividido. Cuando el PRI tenía la presidencia de la República y la mayoría en el Congreso la legislación iniciada por el ejecutivo representaba entre el 81.9 y el 76.9 de la legislación aprobada por la Cámara de Diputados. Esto muestra que durante el periodo de dominio del PRI, el papel de las Cámaras se limitaba a revisar y aprobar las iniciativas del presidente.¹²²

A partir de 1997, la relación de dominio del poder Ejecutivo sobre el Legislativo se modifica sustancialmente. La contribución del Ejecutivo al volumen de legislación aprobada disminuye drásticamente –al 20.4 para la segunda mitad de la administración del presidente Zedillo y el 18.2 por ciento para la primera mitad de la administración del presidente Fox. Con la contribución de los diputados sucede exactamente lo contrario. Durante las dos últimas legislaturas en las que el PRI tuvo la mayoría, la contribución de los diputados al volumen de legislación aprobada era bastante baja, oscilaba entre el 17.4 y el 22.2 por ciento. En las dos primeras legislaturas bajo gobierno dividido dicha contribución se elevó al 78.8 y 76.4 por ciento.

Cuadro 6
El presidente como legislador (1991-2003). Comparación entre la contribución al volumen de producción legislativa y la tasa de éxito del presidente y los diputados

| Legislatura | Presidente | | Diputados | |
|------------------|---------------------------|----------------------------|--------------|----------------------------|
| | Contribución ¹ | Tasa de éxito ² | Contribución | Tasa de éxito ² |
| LV (1991-1994) | 81.9 | 98.4 | 17.4 | 22.2 |
| LVI (1994-1997) | 76.9 | 98.8 | 22.2 | 14.4 |
| LVII(1997-2000) | 20.4 | 87.5 | 78.8 | 19.7 |
| LVIII(2000-2003) | 18.2 | 82.0 | 76.4 | 19.8 |

Fuente: Benito Nacif basado en Sistema Integral de Información y Difusión de la Cámara de Diputados hasta la LVII Legislatura y la Gaceta Parlamentaria para la LVIII Legislatura, en “Democracia y gobierno dividido en México”, ponencia presentada en seminario *El Gobierno Dividido en México: Riesgos y Oportunidades*, IBERGOP y CIDE, Mayo 6 y 7 de 2002, www.cide.edu/Democracia_y_gobierno_dividido_en_Mexico.pdf (consultado el 17 de marzo de 2007).

*Las cifras corresponden a las iniciativas de ley originadas en la Cámara de Diputados. Se excluyen los permisos, las condecoraciones y las minutas del Senado.

¹Equivale a (Iniciativas aprobadas por fuente/total de iniciativas aprobadas en la legislatura) x100.

²Equivale a (iniciativas aprobadas por fuente/iniciativas presentadas por fuente) x100.

¹²² La situación es distinta ya en el gobierno dividido. Por ejemplo al concluir la LVII Legislatura se habían presentado 685 proyectos de ley, más del doble del promedio registrado en los últimos 15 años. Pero, al mismo tiempo, se registró una considerable disminución en el número de iniciativas de ley que fueron dictaminadas, pues solamente llegaron a 212. Un dato revelador indica que del total de proyectos de ley que conoció la Cámara Baja, sólo 154 fueron aprobados por el pleno de los diputados; en otras palabras, sólo 22% las iniciativas de ley cubrieron favorablemente su ciclo legislativo en la Cámara de Diputados, mientras que en las cuatro legislaturas anteriores el promedio de aprobación fue superior a 48%. María de los Ángeles Mascota Sánchez, *Disciplina partidista en México; el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX Legislaturas*, Cámara de Diputados, CESOP/LIX Legislatura, México, 2006, pp. 9-16.

Sin embargo, a diferencia de lo esperado, la tasa de éxito del Ejecutivo no registra ninguna variación significativa. Ciertamente hay una caída, pero se mantiene en niveles bastante altos. La tasa de éxito del Ejecutivo durante las dos últimas legislaturas en las que el PRI tuvo mayoría fue del 98.4 y 98.8 por ciento. Durante la segunda mitad de la administración del presidente Zedillo disminuyó al 87.5. La tasa de éxito del presidente Fox durante los tres primeros años de su administración ha sido del 82 por ciento, la más baja para el periodo analizado, pero bastante alta si tomamos en cuenta el tamaño de la oposición en la Cámara de Diputados.

La preservación de tasas de éxito relativamente altas para el presidente de la República no significa que el sistema político siga funcionando de forma adecuada, pues la tasa de éxito puede fácilmente ocultar el fracaso del ejecutivo. Si el presidente de la República se limita a enviar al Congreso sólo aquellas iniciativas que tienen posibilidades reales de pasar. Puede entonces aparecer como un presidente exitoso a pesar de que no hay conseguido ningún avance sustancial en los temas que son la parte medular de su propia agenda. Tal parece ser el caso del presidente Fox, quien a pesar de su tasa de éxito no logró ningún cambio legislativo sustancial en temas que pertenecen a su agenda de reforma estructural.¹²³

Las variaciones observadas en el volumen de legislación aprobada, la productividad del Congreso y la tasa de éxito del ejecutivo durante los primeros seis años de gobierno dividido no indican anomalías en el funcionamiento de la democracia mexicana. Sin embargo, no por ello podemos declararla libre del problema de la parálisis. La parálisis podría presentarse sin que los indicadores conocidos la detecten. ¿Cómo saber cuándo nos encontramos ante casos de parálisis? La definición de parálisis que suele utilizarse es ambigua y puede conducir a su sobreestimación. La fuente institucional de la parálisis en los regímenes presidenciales son los instrumentos a disposición del ejecutivo para detener a la legislatura. En México dichos instrumentos se limitan al veto, una facultad escasamente utilizada por el presidente, aun durante el periodo de gobierno dividido.¹²⁴

La parálisis es un problema particular de los sistemas con dominio del presidente, consecuencia de dos de sus características estructurales: la legitimidad dual y la rigidez temporal. La legitimidad dual resulta de la elección separada del ejecutivo y el legislativo. Significa que el titular del ejecutivo, a pesar de ser elegido por una pluralidad de votos, puede hacer el reclamo plebiscitario de legitimidad democrática de la misma forma que los legisladores. Por lo tanto en caso de conflicto, no hay un principio democrático para resolverlo.¹²⁵

¹²³ Además, no queda nada claro por qué una baja tasa de aprobación para el Ejecutivo sería un síntoma de un funcionamiento anómalo de la democracia mexicana. Otra vez, quizá se está evaluando a la democracia presidencial mexicana con los criterios equivocados. En un sistema parlamentario se espera que el jefe de gobierno y sus ministros cuenten de manera regular con el respaldo de la mayoría en el parlamento. Finalmente, el gabinete no es más que una “comisión” del parlamento y requiere del respaldo de una mayoría para subsistir. La pérdida de este respaldo es realmente una anomalía, pues suele conducir a la caída del gobierno y al fin de la legislatura.

¹²⁴ La rigidez temporal es consecuencia de los periodos fijos de servicio tanto para el presidente como para los legisladores. En consecuencia, las diferencias irreconciliables entre el ejecutivo y el legislativo persisten hasta el final de la administración o de la legislatura. En cambio, en los regímenes parlamentarios, el primer ministro y su gabinete no tienen legitimidad democrática propia, pues dependen del respaldo del parlamento para mantenerse. Asimismo, mediante el voto de desconfianza y la disolución de la legislatura, los regímenes parlamentarios pueden resolver las diferencias importantes sin tener que esperar el final de la legislatura. Javier Laynez Potisek, “Equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo” en <http://www.ibergop.org.mx/documentos/1/2/4/art/archivos/vbwx5k&d.pdf> (consultado el 16 de septiembre de 2007).

¹²⁵ La tesis de la parálisis como amenaza a la estabilidad democrática supone que, cuando se centraliza en una mayoría cohesiva la autoridad para producir respuestas prontas e integrales a los problemas de política pública, una democracia funciona mejor y tiene mayores posibilidades de sobrevivir. Por el contrario, cuando se dispersa el poder y se abre la posibilidad de la parálisis, el cambio en las políticas

En suma, la parálisis supone dos condiciones necesarias. En primer lugar, la existencia de diferencias irreconciliables entre el presidente y la mayoría en la legislatura. En segundo lugar, la ausencia de mecanismos para “resolver” las diferencias, como precipitar la caída del gobierno (voto de desconfianza) o la terminación de la legislatura (disolución del parlamento). De lo cual se desprende que, de acuerdo con esta definición, la parálisis sólo puede prolongarse tanto como el tiempo que transcurre entre una elección y otra. Sin embargo, este periodo de espera puede ser demasiado largo para dar respuesta a una “crisis grave”.¹²⁶

Las fuentes institucionales de la parálisis en los regímenes presidenciales son de dos tipos: poderes de agenda y poderes de veto. Los poderes de agenda son los que permiten al presidente bloquear la aprobación de un cambio evitando que se presenten iniciativas a la legislatura. Los poderes de veto le den la capacidad al ejecutivo de bloquear un cambio después de que la legislatura se ha pronunciado a favor de éste. Cuando los presidentes no tienen poderes de agenda ni poderes de veto, la parálisis no puede producirse por razones institucionales. Por otro lado, la parálisis no es exclusiva de los sistemas presidenciales. También puede ocurrir en sistemas parlamentarios cuando el gobierno prefiere el mantenimiento de *statu quo* y, utilizando sus poderes de agenda evita que el parlamento se pronuncie a favor de un cambio.

Una definición apropiada del término parálisis debe tomar en cuenta que el requisito mínimo para el cambio en una democracia es la existencia de una mayoría en la legislatura respaldando una alternativa de política pública distinta al *statu quo*. A la luz de esta definición, puede apreciarse que la única fuente de parálisis en México es la capacidad que la Constitución le otorga al presidente de la República de detener al Congreso mediante el poder de veto (cuadro 1). No hay ninguna evidencia de que la parálisis, inducida por el uso efectivo o la simple amenaza del veto presidencial, sea un aspecto regular de la naciente democracia mexicana. Por el contrario, a juzgar por el limitado del veto presidencial y el crecimiento en el volumen de legislación producida, los presidentes Zedillo y Fox han sido bastante condescendientes en su relación con el Congreso durante el periodo de gobierno dividido.

públicas se caracteriza por los ajustes mutuos y la incoherencia, con lo cual la calidad de una democracia se deteriora y su esperanza de vida disminuye sustancialmente. Benito Nacif, “¿Qué hay de malo con la parálisis?...*op. cit.*”

¹²⁶ Contrario a la tesis de la parálisis como amenaza de la democracia, el modelo de formulación de políticas públicas basado en los cambios compresivos debido a que suma la capacidad de lidiar con efectos no anticipados, incorporar intereses legítimos y limitar el abuso de poder. La parálisis, lejos de ser una amenaza a la democracia, puede contribuir al éxito de las políticas públicas y a la estabilidad del orden democrático. En esta visión de la democracia, las respuestas del gobierno han sido los cambios integrales. Los encargados de formular las políticas públicas si ceden a presiones políticas o a las demandas de intereses especiales, el resultado son políticas incoherentes destinadas al fracaso. Por ello, consideran necesario poner en las manos del partido en el gobierno el poder y la responsabilidad de formular los cambios. Si se dispersa el poder entre diferentes actores políticos, también dispersa la responsabilidad. En consecuencia, los votantes no podrán saber a quien responsabilizar si las cosas resultan mal o a quien premiar si tienen éxito.

Los partidarios del modelo mayoritario son naturalmente críticos de los sistemas presidenciales debido a que la separación de poderes y los mecanismos de frenos y contrapesos tiene como efecto la dispersión del poder. Argumentan que, en general los regímenes parlamentarios son superiores a los presidenciales y que estos últimos funcionan mejor con sistemas bipartidistas que bajo sistemas multipartidistas. La base de los dos argumentos es la misma: el menor grado de dispersión del poder. Las democracias parlamentarias son capaces de generar mayorías gobernantes más cohesivas, ya sea de un solo partido o de varios partidos. En los sistemas presidenciales, los partidos –cuando son fuertes o se limitan a dos- pueden unificar lo que la Constitución separa. Entre los partidarios del modelo mayoritario se incluyen los partidarios del modelo del “gobierno del partido responsable” en EU y a los críticos de los sistemas presidenciales que décadas después habrían de retomar los argumentos de los primeros en contra de la separación de poderes. Benito Nacif identifica en este grupo a Juan Linz y Alfred Stepan. Benito Nacif. *Ibid.*

Pero incluso si la presidencia en el futuro endureciera su posición ante el Congreso y utilizara con mayor frecuencia el poder de veto como instrumento para frenar sus iniciativas, no hay ninguna razón para sospechar que la parálisis resultante sería mala para la democracia. No existe evidencia que muestre que la parálisis está relacionada con las regresiones autoritarias experimentadas por las democracias presidenciales con mayor frecuencia que las parlamentarias durante la segunda mitad del siglo XX. Por el contrario, resulta más razonable esperar que el apoyo a las instituciones democráticas se fortalece cuando el poder se dispersa y se limita la posibilidad de cambios radicales aprobados de forma unilateral por mayorías cohesivas (ver cuadro 6).

En México, el presidente no tiene poderes de agenda salvo en materia de tratados internacionales. Por lo tanto, la única fuente institucional de parálisis es el veto presidencial. El veto le permite al presidente, con el apoyo de una minoría de un tercio en la Cámara de Diputados o el Senado, detener la promulgación de un cambio legislativo respaldado por la mayoría en el Congreso. El veto es esencialmente un instrumento de protección del *status quo* ante intentos de la legislatura de modificarlo en un sentido opuesto al que desea el presidente. También sirve como instrumento de negociación para obligar a la legislatura a tomar en cuenta el punto de vista del ejecutivo.

Si juzgáramos por el número de ocasiones en que se ha empleado el veto presidencial, llegaríamos a la conclusión que la parálisis es un fenómeno más bien extraño en la política mexicana, a pesar de la existencia de gobiernos divididos. Durante su administración, el presidente Zedillo no utilizó en ninguna ocasión el veto presidencial, a pesar de que a partir de 1997 su partido carecía de mayoría en la Cámara de Diputados. La explicación está en el hecho de que el PRI controlaba la mayoría en el Senado y desde ahí podía bloquear las iniciativas aprobadas por la oposición en la cámara baja.

Un factor que inhibió los conflictos fue la escasa capacidad de la oposición mayoritaria para integrar una coalición en el Congreso duradera. Sólo al inicio de la Legislatura se registró el intento de formalizar un bloque opositor. En los últimos años, varios estudios han dedicado su reflexión a los perjuicios que acarrea a nuestro sistema de representación la existencia de la cláusula de no reelección consecutiva: falta de profesionalización y escasa responsabilidad de los legisladores frente a sus electores destacan como las consecuencias más perniciosas de aquella restricción. De estos trabajos, también se ha desprendido la idea de que la no reelección inmediata funciona como un incentivo para refrenar la actividad legislativa autónoma de diputados y senadores y, en consecuencia, los supedita a la voluntad de los líderes de los partidos políticos.¹²⁷

De este modo, la persistencia de aquella cláusula funciona como el incentivo principal de la disciplina de partido que operó en la instalación de la Cámara de Diputados y mientras se realizaba la distribución de espacios políticos, y que sucumbió, con el paso de los meses, ante las dificultades para reconciliar posiciones ideológicas y políticas. No es extraño, entonces, que sólo 11.69% de los dictámenes aprobados por la Cámara Baja fueran votados por la mayoría opositora sin el apoyo del PRI. A este factor se agregó, también, el

¹²⁷ Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1996, pp. 46 y Benito Nacif, "La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados de México", *Documento de trabajo núm. 63*, CIDE, División de Estudios Políticos, México, 1997.

desprendimiento de varios legisladores que sufrieron los grupos parlamentarios opositores y que diezmó su capacidad de influencia en las votaciones, al tiempo que benefició al PRI.

Otro factor más fue, desde luego, una actitud de moderación del Ejecutivo que evitó presionar al Congreso con una sobrecarga de iniciativas de ley. Un dato que manifiesta la prudencia con que actuó el presidente y que al mismo tiempo revela la debilidad que tuvo en su accionar en materia legislativa, es una considerable disminución en el número de proyectos de ley que Ernesto Zedillo remitió a la Cámara de Diputados. Mientras en la primera parte de su gobierno el presidente promovió 74 cambios legales, en la segunda mitad únicamente envió 43 proyectos de ley. Con ello, el Ejecutivo prefirió evitar, en la medida de lo posible, la polarización de las posiciones políticas que muy probablemente lo llevaría a un callejón sin salida y donde su gobierno sería el más perjudicado (Cuadro 7).

Cuadro 7
Leyes y decretos tramitados en el Congreso de la Unión*

| | LVI Legislatura | | LVII Legislatura | |
|---|-----------------|------|------------------|--------|
| Iniciativas del Ejecutivo | 74*** | 84% | 43 | 55.84% |
| Iniciativas conjuntas del Ejecutivo y del Legislativo | 7 | 8% | 2 | 2.60% |
| Iniciativas del Legislativo | 7 | 8% | 32 | 41.56% |
| Total | 88*** | 100% | 77**** | 100% |

*Sólo ordenamientos legales y decretos del PEF. No incluye permisos ni condecoraciones.

**No incluye la iniciativa de reforma constitucional sobre la Auditoría Superior de la Federación.

***De los 88 proyectos tramitados se distribuyeron según la Cámara de origen, de la siguiente manera: 62 (70.45%) a la Cámara de Diputados y las 62 restantes (29.55%) al Senado.

**** De los 77 proyectos tramitados se distribuyeron, según la Cámara de origen, de la siguiente manera: 57 (74.03%) a la Cámara de diputados y 20 (25.97%) al Senado.

Fuente: con información de Javier Laynez Potisek, *Equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo*, en <http://www.ibergop-mx.org/documentos/1/2/4/art/archivos/vbwx5k8d.pdf> (consultado el 16 de septiembre de 2007).

Por otra parte, a pesar de que el Partido Revolucionario Institucional mantuvo la mayoría en el Senado, fueron muy pocos los casos de proyectos de ley enviados por los diputados que el PRI congeló en la Cámara Alta. Se trató de una actitud racional de los partidos opositores, que conscientes de que su calidad mayoritaria en la Cámara Baja sería insuficiente para promover cambios legales sin el convencimiento del PRI, evitaron entrar en confrontación. El poder de veto que el PRI mantuvo operó para inhibir que la oposición legislara sin la aprobación del partido del presidente; por ello, 88% de los dictámenes aprobados en el recinto de San Lázaro tuvieron el apoyo del PRI.

Un último elemento explicativo es que la existencia de un partido gobernante por un largo periodo dio lugar también a la consolidación de una oposición política articulada y organizada; una oposición que si bien no actuó en conjunto las más de las veces, sí logró permanecer en el escenario político e institucionalizarse para desde ahí configurarse en una opción política alternativa. En particular, el caso del Partido Acción Nacional es representativo de este fenómeno. Así, la consolidación de una fuerza opositora como alternativa política y el hecho de que el PAN se concibiera a sí mismo como el partido retador para alcanzar la Presidencia de la República, favorecieron que la experiencia de un gobierno sin mayorías no fuera traumática. Dado que el PAN apostaba por alcanzar el poder, ese incentivo lo mantuvo abierto al acuerdo con el gobierno. Así, Acción Nacional jugó el papel de una oposición leal que colaboró con el PRI y el presidente, en la medida que los

cambios evitaban la parálisis del gobierno y, al mismo tiempo, le permitían al PAN desarrollar una estrategia político-electoral para presentarse frente a los ciudadanos como el partido de la “responsabilidad y la concordia”. Aquí la evidencia es contundente: en la LVII Legislatura el 98.7% de los dictámenes aprobados en la Cámara de Diputados tuvo el aval del PAN frente al 89.61% del PRD (cuadro 8).

Por una parte, si bien ha sido claro el mandato otorgado a Vicente Fox para ocupar la Presidencia de la República, contrasta con el sentido que los ciudadanos dieron a su voto para la conformación del Congreso, donde ninguno de los partidos políticos cuenta con la mayoría absoluta y la oposición en su conjunto será mayoría. De esta manera, el nuevo gobierno que arriba con una legitimidad democrática sin precedente lo hace también con una debilidad, también inédita, respecto del apoyo de su partido político en el Congreso. Es decir, los ciudadanos le dieron el gobierno a la Alianza por el Cambio, pero limitaron su poder para gobernar.

Cuadro 8
Coaliciones para aprobar iniciativas presentadas por Cámara revisora

| | LVI Legislatura | | | | LVII Legislatura | | | |
|--------------|--------------------|---------|---------|---------|--------------------|---------|---------|------|
| | Todos los partidos | PRI-PAN | PRI-PRD | PRI | todos los partidos | PRI-PAN | PRI-PRD | PRI |
| C. Diputados | 30.68% | 17% | 1.14 % | 21.60 % | 66.23% | 7.79 % | 0% | 0% |
| Senado | 20.45% | 8% | 0% | 1.14 % | 22.08% | 2.60 % | 1.30 % | 0% |
| Subtotal | 51.12% | 25% | 1.14 % | 22.74 % | 88.31% | 10.39 % | 1.30 % | 0% |
| | | | | Total | | | | 100% |
| | | | | | | | | 100% |

Fuente: cuadro hecho por nosotros con información de Javier Laynez Potisek, *Equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo*, en el sitio de la Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas <http://www.ibergop-mx.org/documentos/1/2/4/art/archivos/vbwx5k8d.pdf> (consultado el 16 de septiembre de 2007).

Entonces para el año 2000 la cuestión era asegurar gobernabilidad democrática en un sistema político que opera con mínimos de eficacia al interactuar, por un lado, una Presidencia menos fuerte que antes y, por otro, un Congreso en el que ningún partido tiene mayoría absoluta, e incluso el Partido Acción Nacional, PAN, puede mostrar cierta independencia del Ejecutivo. Esto supone un potencial de dificultades para aprobar iniciativas prioritarias y los presupuestos año tras año, por lo que es crucial evitar parálisis e inconsistencias que resultarían muy negativas, aunque no se podrá juzgar a la nueva configuración democrática por los desequilibrios y tropiezos que se presenten en el funcionamiento del sistema de gobierno. Más bien, habrá que considerar reformas específicas en adición a los correctivos que puedan darse por presiones de la opinión pública o hasta que se realicen elecciones posteriores.

La conformación de ambas cámaras ofrece muy variadas perspectivas de alianzas o entrampamientos, ya sea que se vote en bloque o no. Los partidos tienen una enorme responsabilidad y cabe esperar que la razón tienda a prevalecer sobre “la facción”, en tanto que el Ejecutivo se vería obligado a no provocar reacciones adversas y a mostrar una gran capacidad de convencimiento. Resulta así decisiva la negociación, y si bien ninguno de los partidos pequeños se convierte en “pivote”, la fracción que se cierre al diálogo y a los acuerdos tenderá a marginarse. En México se valora de forma creciente la conveniencia de

establecer contrapesos a los poderes y las instancias de gobierno, de manera que sea posible vigilar o equilibrar las decisiones y conductas.

Durante la administración del presidente Fox, el veto se utilizó de forma escasa. Sólo en cinco ocasiones Fox recurrió al veto durante la LVIII Legislatura que aprobó un total de 275 iniciativas de ley. En tres ocasiones el veto se utilizó para negociar con el Congreso una versión diferente de las iniciativas, que tras atender las observaciones del ejecutivo fueron finalmente aprobadas. Sin embargo, esto no significa que la parálisis se ha presentado sólo en dos ocasiones. Es muy probable que sean más, pero no podemos saber exactamente cuantas. Para hacerlo, tendríamos que contar los casos en los que el congreso se abstuvo de aprobar iniciativas de ley anticipando que el presidente las vetaría. Lo cierto es que los temas centrales por la administración foxista (las reformas fiscales, energética, del Estado y laboral) el problema no fue la parálisis, sino la falta de interés de las mayorías en el Congreso por modificar el *status quo*.

Sin embargo, la estabilidad de la democracia mexicana no puede depender del modo y la velocidad con que cambian las políticas públicas. Resulta más lógico pensar que la estabilidad democrática depende de los resultados de las políticas públicas, es decir, si fracasan o si tienen éxito. Una democracia se fortalece con políticas públicas exitosas y socialmente eficientes. La disyuntiva es entonces que un modelo de formulación de políticas públicas produce mejores resultados, uno basado en la concentración del poder y los cambios integrales u otro basado en la dispersión del poder y los cambios parciales.

Debido a que en México la mayor parte de las políticas públicas ingresan al debate en el Congreso por la vía del Presupuesto de Egresos, es conveniente la revisión de este aspecto del proceso político para dimensionar hasta qué punto el gobierno dividido afectó tanto la situación de las finanzas como la instrumentación de programas. Lo ocurrido en los años 1997-2000, muestra que se modificaron algunos de los patrones tradicionales de aprobación presupuestaria. Dos factores gravitaron para que los presupuestos fueran aprobados y para que las finanzas se mantuvieran en orden. Por un lado, la férrea disciplina de partido que los líderes de las fracciones que integran el Congreso impusieron sobre los diputados, particularmente en el caso del PRI; y por otro, la colaboración que el gobierno encontró en el Partido Acción Nacional (PAN) para sacar adelante cada uno de los tres presupuestos que se aprobaron.¹²⁸ Durante estos tres años, tanto el Presupuesto de Egresos como la Ley de Ingresos fueron modificados por los diputados, situación que no puede ser considerada una novedad porque desde los años setenta ha venido siendo una práctica común, y quizá el elemento de mayor incertidumbre fue la extensión del periodo de sesiones ante la falta de acuerdos, mismos que al final siempre llegaron negociando incrementos en las partidas presupuestales de los fondos y participaciones federales destinadas a los estados y municipios, donde los partidos políticos representados en las Cámaras gobernaban. Así la mayor parte de los programas del gobierno no sufrieron una alteración significativa por parte de los diputados, y muchos de los cambios tuvieron más bien una racionalidad político-partidista que de eficacia gubernamental.

¹²⁸ María de los Ángeles Mascota Sánchez, hace un recuento detallado del comportamiento de los grupos parlamentarios de los partidos políticos en las LVII, LVIII y LIX Legislaturas, en su ensayo *Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX Legislaturas*, *op cit.* y Luis Carlos Ugalde, "La disciplina partidista en México" *Seminario El Gobierno Dividido en México: Riesgos y Oportunidades*, IBERGOP-CIDE, www.iberGOP-mx.org/documentos/1/2/4/art/archivos/cxdjplk2.pp (consultado el 17 de marzo de 2007).

Con todo, las finanzas públicas no sufrieron un descalabro por la ausencia de una mayoría legislativa en la Cámara Baja. Si bien es cierto que durante la segunda mitad del gobierno de Ernesto Zedillo el déficit público fue superior al registrado en la primera parte de su administración, pese a ello no se alcanzaron los niveles históricos de la década de los noventa y el gobierno actuó para mantener la disciplina en política fiscal y monetaria.¹²⁹

En este argumento, defendido por Benito Nacif, los beneficios acumulados generados por las negociaciones en temas específicos compensan los costos implícitos tales como la lentitud y la incoherencia. En primer lugar, permite lidiar mejor con los límites de la racionalidad en el diseño de políticas públicas y la dispersión de la información relevante en la sociedad. Y supone el establecimiento de límites y controles al poder que proviene del abuso y obliga a los encargados de formular políticas públicas a tomar en cuenta la diversidad de intereses afectados.¹³⁰

A diferencia de las reformas integrales que cambian demasiadas cosas al mismo tiempo, la formulación de políticas públicas en las democracias opera como un proceso de descubrimiento. La dispersión del poder, expresada en múltiples puntos de veto, obliga a los encargados de formular las políticas públicas a tomar en cuenta información y preferencias dispersas en el sistema político. Al mismo tiempo, al enfocarse en alternativas incrementales permite aprender de los errores y corregir a partir de la experiencia. Además, el conflicto entre los actores políticos –que tanto preocupa a los partidarios de las decisiones rápidas y las decisiones armónicas entre el ejecutivo y el legislativo- tienen el mismo papel en la política que la competencia en los mercados. Conduce a los actores políticos a vigilarse a sí mismo, pues están interesados en divulgar los fallos de sus adversarios y exponerlos ante la opinión pública.

En suma, la tesis de que la parálisis representa una amenaza a la democracia mexicana carece de fundamento. Por el contrario, al dispersión del poder y el advenimiento del gobierno dividido han establecido un equilibrio político que previene que el presidente y su partido introduzcan de forma unilateral cambios a las políticas públicas presupone un consenso que incluye parte sustancial de la oposición. Y es que “es más razonable esperar que este esquema de distribución del poder incremente el apoyo a las instituciones democráticas que otro donde se concentra el poder en el partido del presidente y se excluye a los partidos de oposición”.¹³¹

La parálisis es un término del que se ha abusado mucho. Los indicadores de parálisis que usualmente se presentan, como el volumen de producción legislativa, la productividad del Congreso y la tasa de aprobación del ejecutivo, no miden la parálisis. Tampoco puede decirse que las variaciones observadas en estos indicadores a partir del advenimiento del fenómeno de gobierno dividido señalen anomalías en el funcionamiento de la democracia presidencial mexicana.¹³²

¹²⁹ El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), presentados durante el sexenio de Ernesto Zedillo, que les correspondió revisar a la LVI Legislatura con mayoría del partido del presidente, PRI, y la LVII Legislatura con gobierno dividido, fueron aprobados por todos los partidos políticos, aunque sufrieron modificaciones realizadas por los partidos para beneficiar algún estado o región donde son gobierno. Javier Laynez Potisek, *op. cit.*

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ *Ibid.*

¹³² El efecto moderado sobre los cambios en las políticas públicas que el gobierno dividido genera, tampoco parece representar una amenaza para las democracias. De hecho, los mecanismos de frenos y contrapesos activados por la pluralidad partidaria en México han

3.3 Los gobiernos yuxtapuestos como elemento de autonomía de los gobernadores y del debilitamiento del poder presidencial

La alternancia política en la presidencia de la República debe ser entendida más como una etapa que como el fin de un proceso de apertura política, en la medida en que la victoria electoral del Partido Acción Nacional (PAN) se inscribe en el marco jurídico-institucional vigente y no cuestiona, al menos a corto plazo, el ordenamiento del poder. La Constitución en vigor sigue siendo aquella promulgada en 1917, sin cambios sustanciales. Sin embargo, la alternancia participa en el repliegue —relativo— del presidente, cuya autoridad y poder se ven fragilizados por la pérdida de recursos (numerosos durante el monopartidismo triunfante) y por la presencia de los demás actores¹³³ —entre otros, los gobernadores estatales— en el escenario político nacional.

Los gobernadores gozaron de extensos poderes dentro de sus estados y replican en el ámbito local el esquema centralizador del poder nacional.¹³⁴ En la práctica, gestionan con pocas restricciones sus territorios, a condición hasta 1998, cuando Manuel Bartlett, gobernador de Puebla y Roberto Madrazo de Tabasco, manifiestan su intención de aspirar a la candidatura a la presidencia por el PRI, de no meterse en la política nacional y seguir la línea del presidente.¹³⁵ Este último, a su vez, no dudaría en destituirlos en caso de necesidad. Durante la presidencia de Carlos Salinas (1988-1994), 17 gobernadores renunciaron antes del término legal de su mandato.¹³⁶ Esto no significa que no se den actos de rebeldía, pero en general son pocos y aislados (aunque, durante los años noventa, cada vez más numerosos e importantes).

El federalismo mexicano conoce importantes modificaciones a partir de 1989, fecha de la primera elección de un gobernador ajeno al PRI, Ernesto Ruffo (PAN) en Baja California. Este acontecimiento marca una ruptura de facto en la cadena del poder priista y confiere al titular del ejecutivo local una nueva autonomía política frente al gobierno central. Por primera vez un gobierno estatal encabezado por un partido político distinto al del presidente y l de los demás gobernadores, se yuxtapone al gobierno federal y a los gobiernos municipales de su propio estado. Sin embargo, esa autonomía es relativa, ya que sólo rompe con la obediencia partidaria. Concretamente, la presencia de uno, y luego de varios gobernadores no priistas¹³⁷ —once en total entre 1989 y 2000 (Ver cuadro 9)-, representa un desafío a la

establecido una pauta de aproximación incremental a la solución de los problemas de política pública que, aunque a corto plazo genera incertidumbre e inmovilismo, a largo plazo disminuye el riesgo de costosos fracasos asociados al abuso del poder, los efectos no anticipados y la información insuficiente

¹³³ La implicación en el proceso decisional de múltiples y variados actores en interacción —incluso también aquellos que proceden de la esfera no institucional— define una situación de gobernanza.

¹³⁴ Así como el presidente de la república controla el PRI y todos los escalones del poder, los gobernadores actúan como líderes regionales del PRI. Esto les permite disponer del aparato político del partido para imponerse como autoridad. Joy Langston, *Federalismo, los gobernadores y la legislatura nacional*, Seminario Gobierno Dividido, CIDE, Mimeo. 15 pp.

¹³⁵ El Senado, contrariamente al modelo constitucional estadounidense, no representa los estados federados. Ignacio Marván interpreta esta situación como el resultado de un acuerdo tácito entre el centro y los estados, que se remonta al siglo XIX: los poderes centrales renuncian a hacer uso de la Suprema Corte de Justicia para injerirse en la vida política y electoral local, mientras que las entidades federativas renuncian a usar el Senado como tribuna para entrometerse en las cuestiones nacionales. Ignacio Marván, “Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México”, *Revista Política y Gobierno*, CIDE, vol. 4, núm. 1, enero-junio de 1996, p. 166.

¹³⁶ Algunos renuncian para entrar en la administración pública federal o en el gabinete presidencial. La mayoría, sin embargo, debe, ante la presión del presidente, renunciar al puesto cuando los resultados de las elecciones intermedias locales no son satisfactorios para el PRI. Rogelio Hernández Rodríguez, “Cambio político y renovación institucional. Las gubernaturas en México”, *Foro Internacional*, núm. 174, octubre-diciembre de 2003, p. 800.

¹³⁷ Algunos de ellos, antiguos miembros del PRI, aprovechan las circunstancias para presentarse en las elecciones contra sus ex compañeros que los habían apartado de la dirección local del PRI, como es el caso de Leonel Cota en Baja California Sur (PRD, ex priista) o de Ricardo Monreal (PRD, ex priista) en Zacatecas.

injerencia presidencial en los asuntos internos de los estados. La autonomía implica, a su vez, un cierto repliegue del Ejecutivo federal en cuanto a sus atribuciones extra constitucionales, aunque mantiene su presencia preponderante en el escenario político mexicano. Subrayamos que los estados que se sumaron a la oposición no son los únicos en beneficiarse de la ruptura partidaria, en la medida en que los gobernadores priistas la aprovechan también para emanciparse —hasta cierto punto— de la tutela presidencial, como lo manifestó el gobernador de Tabasco, Roberto Madrazo al negarse a renunciar a la gubernatura en 1994-1995 a petición del PRD para destrabar el conflicto postelectoral de las elecciones para gobernador de 1994.

Las primeras victorias de la oposición representan un logro de autonomía, que se traduce en la progresiva emancipación de los procesos electorales locales de la intervención del ejecutivo federal. En 1991 Carlos Salinas todavía interfiere en Guanajuato para intentar imponer a un gobernador priista —cuya elección ha sido fuertemente cuestionada por la oposición y por la sociedad local— y para negociar con la dirección nacional del PAN la renuncia del gobernador electo y la designación consensual de otro, el panista Carlos Medina.¹³⁸ Al principio de su mandato, Ernesto Zedillo (1994-2000) también intenta interferir en los asuntos electorales, cuando busca obtener la renuncia de dos caciques priistas, cuyas elecciones al puesto de gobernador de Tabasco y de Puebla, respectivamente, fueron denunciadas como fraudulentas por los demás partidos. Pero Roberto Madrazo y Manuel Bartlett cuestionan la injerencia presidencial, argumentando que las elecciones fueron ratificadas por los diputados locales —con mayoría priista— únicos habilitados constitucionalmente para emitir un fallo a ese respecto.

Este episodio marca el fin de las intervenciones presidenciales directas en la arena electoral local, incluso en las zonas que siguen estando bajo el control del PRI, y confirma que dentro del partido mismo la autoridad del jefe del Estado se ve cuestionada. Por otra parte, el presidente Zedillo anuncia poco después que renuncia a intervenir en los asuntos internos de su partido, con el cual desea establecer una “sana distancia”. La coincidencia entre el repliegue progresivo del presidente de la república en sus atribuciones metaconstitucionales (tanto en lo interno —PRI— como en lo externo) y la multiplicación de desaires y de muestras de afirmación de autoridad de los gobernadores sugiere que los ejecutivos locales en su conjunto ven reforzado su poder de intervención, mientras que la capacidad de influencia presidencial se achica. La dinámica de ese reforzamiento es alimentada por el paso a la alternancia. El fenómeno queda limitado bajo Carlos Salinas (cuando tres estados son gobernados por el PAN: Baja California, Guanajuato y Chihuahua), en la medida en que este mandatario controla todavía una parte importante del PRI y desarrolla redes de poder alternativo (particularmente a través de las políticas distributivas, como es el caso del Programa Nacional de Solidaridad —Pronasol), que le permiten pasar por encima de los gobernadores y establecer relaciones directas con los alcaldes y los agentes federales dentro de los estados.

| |
|---|
| Cuadro 9 Partidos que han gobernado los estados de la federación |
|---|

¹³⁸ Los arreglos poselectorales entre el PRI y el PAN son llamados “concertación” (una síntesis de concesión y concertación). El candidato del PAN, en las elecciones de 1991 en Guanajuato, era Vicente Fox, pero Carlos Salinas se había opuesto a su asunción como gobernador. Luis M. Rionda, “Guanajuato: el aprendizaje de la democracia y la difícil vivencia de un gobierno dividido”, *Revista Frontera Norte*, vol. 8, núm. 16, junio-diciembre de 1996. únicos habilitados constitucionalmente para emitir un fallo a ese respecto.

| Entidad | Periodo | Partido gobernante | | Entidad | Periodo | Partido gobernante |
|---------------------|---|------------------------------|--|-----------------|------------------------|------------------------------|
| Aguascalientes | 2000-2006 2006-2012 | PAN | | Morelos | 2000-2006 2006-2012 | PAN |
| Baja California | 1989-1995 1995-2001 2001-2007 | PAN | | Nayarit | 1999-2005 2005-2011 | Coalición PAN- PRD PRI |
| Baja California Sur | 1999-2005 2005-2011 | PRD | | Nuevo León | 1997-2003 2003-2009 | PAN PRI |
| Campeche | Sin alternancia | PRI | | Oaxaca | | PRI |
| Chiapas | 2000-2006 2006-20012 | Coalición PAN- PRD PRD | | Puebla | | PRI |
| Chihuahua | 1992-1998 1998-2004 2004-2010 | PAN PAN PRI | | Querétaro | 1997-2003 2003-2010 | PAN |
| Coahuila | Sin alternancia | PRI | | Quintana Roo | | PRI |
| Colima | Sin alternancia | PRI | | San Luis Potosí | 2000-2006 2006-2012 | PAN |
| Distrito Federal | 1997- 2000* 2000-2006 | PRD | | Sinaloa | Sin alternancia | PRI |
| Durango | | PRI | | Sonora | Sin alternancia | PRI |
| Guanajuato | 1991-1995** 1995-2000*** 2000-2006 2006-2012 | PAN | | Tabasco | Sin alternancia | PRI |
| Guerrero | 2005-2011 | PRD | | Tamaulipas | Sin alternancia | PRI |
| Hidalgo | Sin alternancia | PRI | | Tlaxcala | 1998-2004 2004-2010 | PRD PAN |
| Jalisco | 1994-2000 2000-2006 2006-2012 | PAN | | Veracruz | Sin alternancia | PRI |
| Estado de México | Sin alternancia | PRI | | Yucatán | 2001-2007 2007-2013 | PAN PRI |
| Michoacán | 2001-2007 | PRD | | Zacatecas | 1998-2004 2004-2010 | PRD |

* El periodo de gobierno fue de tres años. Fue la primera vez que el DF elegía a su gobernante directamente desde que se suprimieron los ayuntamientos en 1928.

**El Congreso del estado por acuerdo del presidente Salinas nombra a Carlos Medina Plascencia gobernador sustituto, debido al movimiento contra el presunto fraude electoral, encabezado por el candidato panista Vicente Fox contra Ramón Aguirre, a quien las autoridades electorales habían declarado triunfador.

*** Elección extraordinaria, cuyo periodo tendría cinco años.

Fuente: elaborado con datos de las estadísticas de los institutos electorales estatales y de las páginas electrónicas de los gobiernos estatales.

No es el caso de Ernesto Zedillo (1994-2000), que no dispone de los mismos medios que su predecesor y que, por otra parte, padece de una falta de legitimidad inicial dentro del PRI debido a las condiciones de su designación como candidato a la presidencia.¹³⁹ Desde esta perspectiva, es necesario subrayar que la restricción de los poderes presidenciales no es sólo el resultado de las victorias de la oposición o de la personalidad del jefe del ejecutivo federal, sino que también se inscribe en un contexto global. El desarrollo de la legislación electoral y la creación de un organismo nacional autónomo encargado de velar por la integridad y la

¹³⁹ En 1994, Ernesto Zedillo es elegido candidato sustituto del PRI a la presidencia, tras el asesinato de Luis Donaldo Colosio, protegido de Carlos Salinas, unas semanas antes de las elecciones. Ernesto Zedillo es un *outsider*, pero tiene la ventaja de estar disponible; de hecho, según la Constitución mexicana, todo candidato a un puesto de elección no debe haber tenido ninguna función oficial seis meses antes de los comicios. Esta cláusula deja a sus principales adversarios internos fuera de la carrera presidencial. Ernesto Zedillo forma parte de la élite “tecnócrata” y neoliberal del PRI, como sus dos predecesores. Por eso se encuentra separado de la base militante y sindicalista, fundadora del PRI.

transparencia de los procesos correspondientes (IFE) cumplen un rol considerable en la racionalización de las relaciones entre el centro y los estados.

Los gobernadores —particularmente los de la oposición (PAN y PRD antes de 2000, PRI y PRD luego) — sacan provecho de los espacios liberados por el Ejecutivo federal para intentar acrecentar sus márgenes de maniobra, aunque la lealtad partidaria y la dependencia financiera pueden constituirse en obstáculos para ello. El área presupuestal se encuentra en medio de las controversias intergubernamentales. Desde su elección, Ernesto Ruffo cuestiona el sistema fiscal nacional que concentra casi la totalidad de los recursos en las cajas de la Federación y distribuye sólo una pequeña parte (23% en 2005)¹⁴⁰ entre los estados, según criterios poco transparentes y arbitrarios.¹⁴¹ Los otros gobernadores del PAN hacen lo mismo, así como algunos priistas electos tras la asunción de Ernesto Zedillo. La pérdida de la mayoría absoluta del PRI en el Congreso en 1997, la victoria electoral de la izquierda (PRD) en la ciudad capital y el contexto de escándalos políticos y de crisis financiera debilitan la presidencia y permiten a la oposición atribuirse libertades suplementarias y emprender alianzas de circunstancia para acrecentar la presión sobre el poder central.

Las reivindicaciones de los gobernadores van tras la distribución de competencias entre los estados y la federación. La alternancia en sí misma obliga al presidente a restringir sus injerencias en los asuntos locales, para evitar una crisis política, pero los estados siguen dependiendo de políticas públicas federales y, sobre todo, de presupuestos y subsidios de parte del centro. Esto limita el margen de maniobra de los gobernadores y lleva a los de oposición a mantener un perfil bajo frente a aquél.¹⁴² Para responder a las presiones centrífugas, el Ejecutivo federal desconcentra la administración y descentraliza ciertas funciones relativas a servicios públicos, mayormente durante la presidencia de Ernesto Zedillo.¹⁴³ Bajo el lema de “Nuevo Federalismo”, la administración central trata ante todo de transferir el mantenimiento y la gestión material de la infraestructura pública (edificios escolares, carreteras, establecimientos penitenciarios, estructura médica y social) a los estados. Aunque se acompañe de un traspaso financiero (insuficiente, según los estados), muchas entidades federativas no tienen el personal competente ni los medios técnicos ni presupuestarios para encargarse de estas nuevas funciones. Algunos estados piden entregar parcial o totalmente la transferencia de las nuevas atribuciones;¹⁴⁴ además, la Federación se queda con el control de las grandes orientaciones y de una parte importante de los fondos, a

¹⁴⁰ A lo largo de los años noventa, esta parte ha sido de 20%. Aun aumentada a 23%, queda muy por debajo de las necesidades de los estados y de las proporciones que existen en otros sistemas federales; Brasil se sitúa en 26%, mientras que Canadá se encuentra en 41%. Enrique Cabrero, p. 87.

¹⁴¹ Esto conduce a un enfrentamiento en 1990-1991 entre Ernesto Ruffo y la Secretaría de Hacienda, a la que acusa de segregar a Baja California. La comisión de arbitraje falla en contra de Ernesto Rufo, pero éste desata una dinámica contestataria sin precedente, por la cual y desde entonces cada gobernador busca tantear los límites políticos de la presidencia. Víctor Alejandro Espinosa Valle, *Alternancia política y gestión pública. El Partido Acción Nacional en el gobierno de Baja California*, El Colegio de la Frontera Norte, México, 1998, pp. 106-107.

¹⁴² Cuando los gobernadores optan por colaborar con el poder central, observamos un beneficio inmediato en términos de gobernabilidad y de concesiones federales. La experiencia muestra que los gobernadores que adoptan una actitud de bajo perfil ante los poderes federales obtienen más fácilmente respuesta a sus demandas y más recursos suplementarios que aquellos que, como Ernesto Ruffo, Cuauhtémoc Cárdenas o Ricardo Monreal, se mostraron ofensivos y hasta agresivos para con el centro.

¹⁴³ El “nuevo federalismo” puede ser interpretado también como una estrategia para asegurar a las autoridades federales el control del proceso de descentralización, consistente en dar más competencias a los otros niveles del gobierno antes de que éstos se muestren demasiado exigentes en sus reivindicaciones (o que formen un frente común). Al mismo tiempo, la estrategia permite neutralizar a los ejecutivos locales al otorgarles un “falso presente” que moviliza las energías y los medios de que disponen, al menos en un primer momento.

¹⁴⁴ Cuauhtémoc Cárdenas en el DF, se niega, por ejemplo, a encargarse de la educación básica (salvo del cuidado de la infraestructura) y deja para después del 2000 el traspaso de las competencias previsto por las autoridades centrales.

través de diferentes estructuras (recursos etiquetados, agencias federales con delegaciones en los estados, organismo de planificación entre los tres niveles de gobierno, etc.). Sin embargo, esto constituye un paso adelante hacia una mayor autonomía para los estados, en la medida en que los gobernadores ven aumentar más rápidamente sus prerrogativas y los fondos que gestionan que las obligaciones que pesan sobre ellos (inadecuación de las legislaciones locales con respecto al nuevo contexto).

3.3.1 La alternancia partidista en la presidencia como acelerador del proceso de equilibrio de los gobernadores frente al presidente

En este contexto, la alternancia en el poder federal representa un momento clave. Lleva a los ejecutivos locales a un proceso de autonomización partidaria e institucional, lo que impulsa la emancipación de los gobernadores del PRI, hasta entonces poco dispuestos a enfrentarse al poder central —salvo en algunos casos.¹⁴⁵ El federalismo deviene incluso más interesante para el PRI, cuyos dirigentes se dan cuenta del potencial político y estratégico que el mismo confiere para conservar influencia política y presionar al gobierno federal. La existencia de esta “salida” contribuye a explicar por qué el PRI deja el poder central en el año 2000 sin cuestionar el resultado del proceso electoral.¹⁴⁶ El PRI sigue siendo, de hecho, el primer partido nacional en cuanto a número de votos, pero el lazo de sumisión (teniendo en cuenta todos los matices del mismo) que mantenían los gobernadores priistas para con las autoridades centrales (presidente de la república, Comité Ejecutivo Nacional del PRI) se deshizo. Los acontecimientos de 2000 llevaron, entre otras cosas, a revalorar la periferia para la formulación de las estrategias y la toma de decisiones internas del PRI, así como a la autonomización de los satélites locales del partido.¹⁴⁷

La presencia de los gobernadores en el espacio político, tras el 2000, se diferencia de lo que hemos podido observar durante el periodo precedente, en la medida en que ya no se trata únicamente de actos de resistencia individuales, sino de la emergencia de un movimiento más general que muestra a los gobernadores decididos a ejercer una presión colectiva y concertada sobre las autoridades federales. Hasta 1999, los gobernadores del PAN y Cuauhtémoc Cárdenas (jefe de Gobierno del Distrito Federal) —quienes conformaban la oposición en ese momento— trataron primero de salir adelante solos (la estrategia de rancho aparte), pero perdieron muchas peleas frente al poder central u obtuvieron sólo algunas concesiones específicas y sin importancia (la mayor de las veces, compensaciones financieras). En 1999 se constituye la primera organización formal de gobernadores para defender sus intereses: la Asociación Nacional de Gobernadores (ANAGO), cuya dinámica es alimentada por los nuevos ejecutivos estatales del PRD (los de Zacatecas y Tlaxcala), y por Rosario Robles, que sucede a Cuauhtémoc Cárdenas al frente de la capital. Leonel Cota, de Baja California Sur, apoya la iniciativa, pero sin entrar como socio.¹⁴⁸

¹⁴⁵ En los años noventa, la mayoría de los gobernadores del PRI siguen siendo leales al sistema y se niegan a reconocer abiertamente las restricciones a sus márgenes de maniobra política impuestas por el poder central.

¹⁴⁶ Mientras que en el ámbito local, algunos ex priistas han destruido archivos y documentos sobre las cuentas o han votado disposiciones que coartan la libertad de la nueva administración, como sucedió en Baja California en 1989. Tonatiuh Guillén, *Baja California, 1989-1992. Alternancia política y transición democrática*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1993, pp. 37-38.

¹⁴⁷ Es necesario destacar que ésta había empezado en los años noventa en los estados donde el PRI perdió el poder (la dirección nacional es considerada como responsable del fracaso electoral, ya que impuso campañas inadecuadas al contexto local, razón por la cual es desafiada) y donde los caciques priistas buscaban diferenciarse de la élite tecnócrata que detentaba el poder en el seno del partido. Hernández Rodríguez, “Cambio político y renovación institucional”, *art. cit.*, pp. 805-812.

¹⁴⁸ En 1998 algunos priistas ya habían hablado de lanzar un “sindicato de gobernadores”, pero se inscribían en el marco de la lucha partidaria interna por el poder, no en cuanto al reforzamiento del sistema federal (“Astillero”, *La Jornada*, 18 de junio de 1998).

Oficialmente, la ANAGO acoge a todos los estados, pero, en los hechos, sólo los gobernadores del PRD van a integrarse en ella. Los demás gobernadores se niegan a participar en lo que consideran un *lobby* partidario. Esta negativa limita la influencia de la ANAGO. Más allá de las peticiones de principio, la ANAGO es un movimiento que se articula alrededor de las reivindicaciones financieras, pero sin un proyecto global compartido que le dé sentido y que le asegure continuidad.

El PAN, cuya experiencia de gobierno local es la más antigua, no desarrolla, por su parte, ningún mecanismo formal de cooperación entre sus gobernadores.¹⁴⁹ La gran heterogeneidad de los territorios panistas puede explicar esto último, en la medida en que cada estado tiene intereses diferentes, hasta divergentes, lo que es un obstáculo para actuar conjuntamente en las áreas clave, como son la de las finanzas y la fiscal.¹⁵⁰ Los estados gobernados por el PRD en 1999 muestran una mayor convergencia en materia socioeconómica (salvo el Distrito federal) y en cuanto a sus necesidades. En todo caso, hay que subrayar que es difícil para los gobernadores elaborar estrategias y políticas comunes, o sacar provecho de unas y otras experiencias. Así, más que el resultado de una posición única adoptada por los gobernadores, la implementación a fines de 1999 del Fondo Especial para los Estados¹⁵¹ es la coincidencia de dos proyectos paralelos, presentados a los diputados por cada una de las fracciones parlamentarias. Aun así, la constitución de este fondo representa un momento importante que, por un lado, confirma que la unión hace la fuerza y, por el otro, establece un contrapeso frente al Ejecutivo central, con la alianza de poderes periféricos y el legislativo nacional. Eso anuncia las estrategias desarrolladas por los gobernadores luego del año 2000.

En términos estratégicos, se debe subrayar que, una vez conocida la victoria de Vicente Fox, los gobernadores ajenos al PAN aprovechan la incertidumbre propia de la alternancia, y los cinco meses que separan la elección de la asunción del cargo, para mostrarse como actores políticos relevantes y probar los límites del poder de Fox y su disposición a dar oportunidades a la periferia.¹⁵² Ricardo Monreal, gobernador perredista de Zacatecas, organiza en agosto de 2000 una marcha en la capital del país, en la que desfila con los alcaldes de su estado para pedir más recursos al poder federal. Pero no tiene éxito: el centro no cede y apuesta a la carta de la legalidad política. Vicente Fox se mantiene en su juego de negarse a interferir en las disputas electorales de fines de 2000. Cuando el ex mandatario de Yucatán, Víctor Cervera Pacheco intenta modificar la composición del consejo electoral del estado antes de las elecciones de gobernador, Vicente Fox dice ser partidario del respeto a los procedimientos y a la legislación. El ex gobernador rebelde termina por aceptar las decisiones de la justicia federal, tras una disputa que dura de agosto de 2000 a abril del 2001.

¹⁴⁹ El PAN implementó poco después de 1995 una Secretaría de Acción Nacional para el seguimiento y la coordinación de las políticas de sus gobernantes, pero su eficacia es limitada; brinda más bien asistencia técnica a los municipios panistas. Los gobernadores quieren conservar su independencia y prefieren distanciarse del partido; se reúnen en algunas ocasiones por su cuenta, pero no terminan de formular un programa de acción conjunto.

¹⁵⁰ Baja California y Nuevo León, por ejemplo, que contribuyen con una parte importante a los recursos fiscales federales, reclaman un aumento de sus participaciones (parte de las tasas devuelta a los estados), mientras que Guanajuato, estado más pobre y más rural, milita por mantener la distribución y el aumento de los recursos asignados a los estados desfavorecidos.

¹⁵¹ El 2% de los recursos fiscales federales financia este fondo que se reparte según un cálculo que toma en cuenta el nivel de desarrollo de cada estado, la importancia de su población y su grado de marginación. "Acuerdo general PAN-PRD sobre el paquete económico obligarán a mayor federalización de recursos presupuestales", *La Jornada*, 25 de noviembre de 1999.

¹⁵² Marcos, jefe del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), otro actor local visible en el espacio político nacional, aunque no sea gobernador, también intenta probar los límites del nuevo poder; organiza una marcha importante a México en febrero-marzo de 2001. El presidente Fox invoca la legalidad institucional y reenvía la cuestión del Chiapas al Congreso, argumentando que las demandas zapatistas implican modificar la Constitución federal.

3.3.2 La Conferencia Nacional de Gobernadores

Dos acontecimientos estimularon la presencia de los gobernadores en el espacio nacional: por una parte, la derrota presidencial del PRI en 2000 y, por la otra, la constitución en el verano de 2002 de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) por los mandatarios de oposición de 20 estados (todos socios de la ANAGO o gobernadores priistas). Oficialmente, la CONAGO es un grupo de trabajo que busca “reforzar el federalismo por medios democráticos”.¹⁵³ En los hechos, puede ser vista como el intento de constituir un grupo de presión, con peso en la formulación de la agenda federal, y de erigirse en interlocutor del poder central. La decisión del gobierno federal de ajustar a la baja los presupuestos de los estados para el año 2002 y su negativa a revisar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal sirven de detonadores.¹⁵⁴ En un primer momento, los gobernadores del PAN se niegan a adherirse al movimiento por solidaridad con el ejecutivo federal panista, reproduciendo con ello el tipo de lealtad observada en el periodo precedente, cuando el PRI controlaba la presidencia.¹⁵⁵

La constitución de la CONAGO es un momento clave, en la medida en que les da un peso político nacional a los gobernadores, a través de una estructura de representación conjunta, organizada y regular.¹⁵⁶ El poder central la reconoce rápidamente como interlocutora, al mismo tiempo que trata, sin éxito, de canalizarla y luego cooptarla.¹⁵⁷ De hecho, la importancia y el peso de la CONAGO devienen tales que los gobernadores del PAN no pueden permitir quedarse fuera de la misma; se adhieren progresivamente al movimiento, aprovechando la invitación del presidente de la república y de la CONAGO a participar en la Convención Nacional Hacendaria. La nueva asociación se inspira en la ANAGO, pero se diferencia de ella por la cantidad de sus miembros (a mediano plazo, todos los estados), por el peso de los partidos que representa, por su organización (regularidad en las reuniones —al menos cuatro veces al año—, estructuración en comisiones permanentes y sesiones plenarias, *lobbying* en los poderes Legislativo y Ejecutivo federales) y por su presencia en la discusión de los grandes temas nacionales, incluso aquellos que tratan de política exterior.

La Convención Nacional Hacendaria, que se celebra entre febrero y agosto de 2004 y efectúa más de 500 reuniones, pone a prueba la cohesión del movimiento. Es un ejercicio de concertación pero también de comunicación, que permite a los gobernadores mostrarse e insertarse en el escenario federal. Sin embargo, sus resultados no fueron más que recomendaciones que quedaron sin efecto en un primer momento, mientras que el poder central ignoró las demandas financieras de los estados.¹⁵⁸ El impacto principal del ejercicio sigue siendo la inserción de un movimiento de representación de los estados a escala

¹⁵³ CONAGO, *Fundamentos básicos*, en www.conago.org.mx/generalidades/queEs.asp (consultado el 3 de abril de 2005), 6 p.

¹⁵⁴ Los gobernadores priistas habían esbozado una unión estratégica después de la elección de Vicente Fox, pero es la ANAGO la que lanza la convocatoria en julio de 2002; los ejecutivos locales del PRI responden a ella, mientras que los panistas no quieren formar parte de lo que consideran, en principio, un *lobby* para fragilizar al presidente.

¹⁵⁵ Esta actitud puede explicarse también por el miedo a perder el lazo privilegiado que mantienen los estados dirigidos por el PAN con el poder federal.

¹⁵⁶ Entre julio de 2002 y fines de 2005, los socios de la CONAGO se reúnen 26 veces. www.conago.org.mx (consultado el 16 de noviembre de 200).

¹⁵⁷ Tras el llamado a la unión de los gobernadores por la ANAGO, el gobierno federal anuncia una mesa de discusión entre los ejecutivos de los tres niveles de gobierno para discutir sobre el futuro del federalismo y sobre la descentralización; frente a la determinación de los gobernadores de seguir a la CONAGO, el presidente Fox invita a la reunión extraordinaria sobre presupuesto y fiscalidad (Convención Nacional Hacendaria).

¹⁵⁸ Alberto Díaz Cayeros, *CONAGO, Declaratoria a la nación y acuerdos de los trabajos de la primera Convención Nacional Hacendaria*, México, agosto de 2004. Disponible en www.conago.org.mx (consultado el 3 de abril de 2005).

nacional. La CONAGO adquiere, de hecho, una forma de legitimidad oficial, en la medida en que las autoridades centrales la reconocen como interlocutora y los medios nacionales le ofrecen una tribuna. El símbolo es fuerte, pero la pregunta sería ¿es suficiente para modificar la articulación del poder y provocar un reequilibrio en el ordenamiento del federalismo mexicano?

Por primera vez, los estados constituyen un grupo de presión unido y autónomo con respecto al poder central.¹⁵⁹ Le confieren a la CONAGO un peso político importante, que llega a influir —en parte— la organización de la agenda del gobierno federal, así como a convocar a los ministros a reuniones.¹⁶⁰ Es pertinente preguntarse en qué medida los gobernadores, al meterse en los asuntos del Congreso federal y estudiar y seguir los asuntos gubernamentales, a través de la constitución de comisiones *ad hoc*,¹⁶¹ están sobrepasándose en sus derechos constitucionales. La CONAGO no se conforma con negociar los presupuestos de los estados e involucrarse en las relaciones intergubernamentales, también interfiere en los asuntos federales, como la inmigración o las relaciones con la Unión Europea. De hecho, la CONAGO toma posición a propósito de todos los temas y se pronuncia a favor de una campaña electoral leal, honesta y transparente, y ofrece su apoyo al Pacto de Chapultepec, por el cual los candidatos del PAN, del PRI y del PRD, para las elecciones presidenciales de julio de 2006, se comprometen a respetar la legalidad y a formular propuestas constructivas.¹⁶²

Más allá de su presencia, la influencia de la CONAGO sobre las grandes decisiones y sobre las orientaciones de política pública es limitada, en la medida en que ella puede ejercer presiones indirectas sobre el Congreso y sobre el gobierno central, pero no tiene acceso a los mecanismos de decisión. Estos límites se observan particularmente al momento de votarse los presupuestos, en donde los diputados siguen decidiendo solos acerca de sus orientaciones, mientras que el gobierno federal redistribuye los fondos a los estados según los esquemas vigentes y con el mismo margen de discrecionalidad. La incapacidad de la CONAGO para conseguir una revisión profunda del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, reivindicación que era uno de los elementos que motivaron su constitución, le hace disminuir su peso. Al final del mandato presidencial de Vicente Fox, la CONAGO parece estar bien consolidada en la escena política mexicana, pero la ausencia de resultados en los expedientes clave (fiscalidad, inmigración, reforma del Estado) y la elección de un nuevo jefe del Ejecutivo federal sacuden sus cimientos y saca a la luz su fragilidad interna.

La principal debilidad de la CONAGO es, sin duda, su carencia de un verdadero proyecto articulado en torno de una propuesta que abogue por un federalismo renovado, y que permita transformar las alianzas circunstanciales en lazos de solidaridad entre los estados. Un hecho significativo es que los estatutos de la CONAGO establecen que todas las decisiones deben

¹⁵⁹ Recordemos que la CONAGO es una iniciativa que surge desde abajo y no una estructura impuesta por el centro; el hecho de que la oposición sea mayoritaria en la misma favorece su independencia frente al poder federal, aunque los gobernadores siguen negociando individualmente ventajas particulares con el ejecutivo central.

¹⁶⁰ Alberto Díaz Cayeros, *op. cit.*, p. 19.

¹⁶¹ Las comisiones de trabajo de la CONAGO cubren áreas como agricultura, migración, ciencia y tecnología, finanzas, educación, justicia, seguridad, salud, relaciones entre México y la Unión Europea. CONAGO [en la red]: <http://conago.org.mx/estructura/comisiones>. asp. Referencia del 20/02/06.

¹⁶² Es de comentarse que el candidato del PRD, Andrés Manuel López Obrador, se negó a participar en el pacto. *CONAGO, Pronunciamiento por la civilidad democrática para coadyuvar en la legalidad, transparencia y equidad del proceso electoral federal del 2006*, Torreón, Coahuila, 14 de noviembre de 2005. Texto disponible en www.conago.org.mx. Véase también “Exige Slim poner .n a descalificaciones políticas”, *La Jornada*, 23 de noviembre de 2005.

ser tomadas por unanimidad,¹⁶³ lo que, por una parte, marca la voluntad de cada estado de mantener el control de sus compromisos, y por la otra, representa una fuente de conflicto potencial, incluso de bloqueo en el seno de la asociación. Además, existe el riesgo de que algunos de los miembros de la CONAGO dejen de solidarizarse con otros, en función de las circunstancias y de las oportunidades de interés particular —recordamos que los objetivos fiscales y económicos de los estados difieren entre sí, se oponen, aun cuando concuerdan en la revisión del sistema de repartición de los recursos.¹⁶⁴

Los estados gobernados por el PRI y el PRD han desempeñado el papel de motor en el seno de la CONAGO, donde encarnan la oposición al poder central panista. A las debilidades internas de la CONAGO hay que añadir dos elementos externos, que condicionan igualmente su futuro: la ausencia de estatus institucional (y en consecuencia de financiación pública garantizada) y, en otro registro, el incremento de reivindicaciones municipales, paralelo al crecimiento de sus recursos materiales (gracias a las medidas de descentralización tomadas en el contexto del “Nuevo Federalismo”). Las autoridades municipales se perfilan así como rivales de los gobernadores en sus propios estados, en campos como el social, y en el ámbito nacional, cuando las asociaciones de alcaldes se desarrollan para hacer valer sus derechos.

3.3.3 Las propuestas de la CONAGO

En los años recientes, los gobernadores de los estados buscaron formas de cooperación y participación para hacer frente común a las directrices que marcaba el poder federal. Uno de los primeros mecanismos de coordinación entre algunos de los mandatarios estatales, principalmente provenientes del Partido de la Revolución Democrática (PRD), fue el establecimiento de un organismo novedoso que los integrara: la Asociación Nacional de Gobernadores (Anago) mencionar que estados o gobernadores y fecha de constitución. La Anago significó un esfuerzo inédito para lograr que el federalismo mexicano tuviera cauce por una ruta diferente a la que había construido el régimen posrevolucionario. La Anago implicó también la oportunidad de coordinar los esfuerzos de los mandatarios estatales con la finalidad de construir mejores condiciones de desarrollo para las entidades que gobiernan.

Más adelante, frente a las nuevas circunstancias y demandas políticas, se logró conformar una nueva instancia que reflejara los acuerdos, intereses y consensos en los planteamientos y requerimientos de los estados con el fin de obtener un mejor diálogo con la federación: la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago). En la VIII Reunión Ordinaria,¹⁶⁵ los treinta y un gobernadores y el Jefe de Gobierno del Distrito federal quedaron formal y materialmente integrados en la Conago, logrando de tal manera que las diversas expresiones políticas del país tuvieran presencia en una instancia de coordinación nacional como es el Pleno de Gobernadores.

Con la creación de la Conago, “se han sentado las bases para que el principio del federalismo se aplique a plenitud en nuestro modelo de arreglo institucional, permitiendo a las entidades federativas construir una relación de coordinación y reconocimiento con la Federación,

¹⁶³ “Los acuerdos y decisiones que toma el Pleno de Gobernadores tienen siempre el respaldo de todos y cada uno de los mandatarios estatales [...]”. Fuente: CONAGO, “A dos años de la CONAGO: la construcción institucional del federalismo mexicano”, <http://conago.org.mx/reuniones/conago2005.asp> [ref. del 20 de febrero de 2006].

¹⁶⁴ Hay que tener en cuenta que la impunidad de que disfrutaban los gobernadores salientes hasta los años noventa no está más en práctica. Ya en la presidencia de Zedillo, algunos de ellos se ven perseguidos por la justicia al término de su mandato, como el de Quintana Roo, sospechoso de estar implicado en un asunto de narcotráfico.

¹⁶⁵ VIII Reunión Ordinaria. Aguascalientes, Ags. 9 de mayo 2003.

siempre respetando los ámbitos de competencia que señala nuestro orden constitucional para cada una de ellas”.¹⁶⁶ La Conago ha tenido desde su origen, como mecanismo principal de funcionamiento el que los acuerdos y las decisiones se dan por consenso entre sus integrantes, es decir, en el Pleno de Gobernadores logra el respaldo de cada uno de los gobernantes estatales, por lo que las mayorías simples no forman parte de este esquema de colaboración. Así, la ruta colegiada seguida por la Conago ha posibilitado que, en la construcción de las decisiones y en la formulación de políticas que se orienten al beneficio de las entidades federativas, participen activamente los diversos actores implicados. Como resultado del principio anterior y para hacer más eficiente su desempeño, se integraron comisiones para la elaboración y presentación de estudios, informes y proyectos a fin de dar seguimiento a los acuerdos del Pleno.

A la fecha se encuentran funcionando las comisiones de: Atención a Migrantes; Campo; Combate a la Pobreza; Educación; Fondo Nacional de Desastres Naturales; Hacienda; Infraestructura; Notarios y Corredores; Reforma del estado; Salud; Seguridad Pública; Tiempos de Radio y televisión; Vinculación con Grupos Sociales; Vinculación con Medios de Comunicación; Administraciones Portuarias Integrales; y, Juegos y Sorteos. Las comisiones han abordado en las reuniones del Pleno de Gobernadores cinco temáticas:

I. Política interior. Entre los acuerdos destaca el que se propuso en la I Reunión de Gobernadores efectuada en Sinaloa impulsar una reforma constitucional que otorgará mayores facultades tributarias a las entidades federativas y municipios.¹⁶⁷ Así como la constitución misma de la Conago, la Declaración de Cuatro Ciénegas donde se plantean los objetivos de la Reforma del Estado, estipulando una serie de consideraciones y principios para ordenar la relación entre los estados y la federación,¹⁶⁸ proponer la desaparición de las representaciones y delegaciones del gobierno federal en los estados,¹⁶⁹ y la convocatoria a la Convención Nacional Hacendaría.¹⁷⁰

II. El Fondo de Desastres Naturales (Fonden) fue analizado en la XII Reunión Ordinaria, en la que se determinó crear una comisión especial que revisaría la reglas de operación, así como también solicitar su simplificación para atender de manera ágil y pronta los desastres naturales cuando se presenten para apoyar a dependencias, estados y municipios en la reconstrucción de infraestructura pública y el patrimonio de las familias afectadas por algún desastre natural.¹⁷¹ Incluso llegó a más, pues en la XIV Reunión Ordinaria, la Conago ordenó analizar la posibilidad de crear un fondo local con aportaciones de los gobiernos federal y estatales, que pudiera ir creciendo en la medida que no se utilice dicho recurso. Por otro lado y ante la problemática que genera la situación de los reos federales en los sistemas penitenciarios estatales, durante la XV Reunión Ordinaria, el Pleno de Gobernadores propuso una Reforma Integral Penitenciaria para lo cual invitó al secretario de Seguridad Pública a fin de abordar dicho tema.¹⁷²

¹⁶⁶ A dos años de la Conago: *La construcción institucional del federalismo mexicano*, <http://conago.org.mx/reunions/conago2005.asp>

¹⁶⁷ I Reunión de Gobernadores, Mazatlán, Sinaloa, 10 de agosto de 2001.

¹⁶⁸ II Reunión Extraordinaria, Cuatro Ciénegas, Coahuila, 20 de agosto de 2003.

¹⁶⁹ XIV Reunión Ordinaria, Mexicali, B California, 22 de Enero de 2004.

¹⁷⁰ XVI Reunión Ordinaria, San Luis Potosí, SLP, 23 de abril de 2004

¹⁷¹ XII Reunión Ordinaria, Durango, Dgo., 31 de octubre de 2003.

¹⁷² XV Reunión Ordinaria, Ciudad Victoria, Tamaulipas, 27 de febrero de 2004.

De los avances logrados por los acuerdos surgidos de las distintas reuniones del Pleno de Gobernadores, la Conago considera, la aplicación de los nuevos criterios de operación del Fonden a partir de una contingencia en 2004 en Piedras Negras, Coahuila; y el impulso a una Reforma Integral Penitenciaria.¹⁷³

III. Política exterior. La problemática del tema migratorio ha sido abordada en diez ocasiones por el Pleno de Gobernadores, tiene como principal objetivo impulsar un acuerdo migratorio especial para mejorar las condiciones laborales y de vida de los migrantes mexicanos en Estados Unidos, en Canadá, así como en la frontera sur del país. Por ello se aprobó la integración de una comisión especial que tratará el tema con el secretario de Gobernación, reunirse con grupos de migrantes mexicanos en territorio de Estados Unidos, a fin de conocer de manera directa sus demandas y necesidades, para integrar una agenda de trabajo específica y permanente. Y enviar a las autoridades estadounidenses una carta de protesta por el “Programa de Repatriación Lateral” que se aplicó durante el mes de septiembre de 2003.¹⁷⁴

Uno de los resultados más exitosos de estas posiciones es la partida de ciento treinta millones de pesos que fue aprobada por la Cámara de Diputados en el proyecto de presupuesto para 2004, para la protección de los mexicanos en el extranjero.¹⁷⁵

IV. Política económica. La Conago ha presentado informes y propuestas de la problemática que representan los ingresos y la necesidad de incrementar la asignación de recursos presupuestales para las entidades federativas. Los temas de finanzas y fiscalización han sido abordados con el propósito de mejorar las finanzas de los gobiernos estatales, la fiscalización y auditoría de los recursos federales especialmente los relativos a los recursos provenientes del ramo 33.¹⁷⁶

Al respecto, la propia Conago, considera como un éxito en estos temas la convocatoria y la realización de la Convención Nacional Hacendaria, más cuando esta misma se planteó como “una convención nacional que contara con la participación de los distintos actores involucrados y ampliara sus temáticas hacia una visión hacendaria integral” y la ve como “un claro ejemplo de cómo pueden colaborar entre sí los gobiernos de las entidades federativas y de cómo el diálogo de ellos con el gobierno federal y el H. Congreso de la Unión puede resultar provechoso para todos los actores involucrados en la conformación de la agenda política del país.”¹⁷⁷ Nosotros vemos como avance principal que se alienta la revisión de los esquemas tributarios y distributivos que operan en México.

V. Política social. El tema de educación ha sido abordado en seis ocasiones, en las que se han hecho las propuestas de impulsar un esquema integral de planeación que considere el fortalecimiento de la educación básica; consolidar los servicios de educación media superior y superior; así como mejorar los programas de vinculación con el sector productivo; realizar análisis regionalizados que permitan abatir el rezago educativo en zonas marginadas. Además instruyó a la Comisión de educación para revisar el

¹⁷³ *op. cit.* A dos años de la Conago...

¹⁷⁴ IX Reunión Ordinaria, Distrito Federal 5 de junio de 2003), XII Reunión Ordinaria, Durango (31 de octubre de 2003) y XII Reunión Ordinaria, Puebla (8 de diciembre de 2003).

¹⁷⁵ Dato resaltado en *op. cit.* A dos años de la Conago...

¹⁷⁶ Al respecto de las propuestas de la Conago se puede consultar la *Declaración de Mazatlán* en <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r10-ago-2001.asp>

¹⁷⁷ *op. cit.* A dos años de la Conago...

mecanismo de negociación salarial con el magisterio. También, la Conago en su IV Reunión Ordinaria, enfatizó la necesidad de fortalecer las partidas relativas al incremento de recursos para la salud, educación y apoyo al sector agropecuario, así como la distribución equitativa de las participaciones presupuestales a las universidades públicas.¹⁷⁸

Durante la XVI Reunión Ordinaria, el Pleno de Gobernadores acordó la integración de la Comisión de Seguridad Social y Pensiones, la misma que elaboró un estudio actuarial sobre bases homogéneas de actualización del diagnóstico de pensiones por entidad federativa y posteriormente aprobó establecer vínculos con otras instituciones con la finalidad de fortalecer el trabajo de la Comisión y la convocatoria a la Primera Convención Nacional sobre Seguridad y Justicia.¹⁷⁹

La Conago ha tenido varios acuerdos sobre temas específicos, entre los que destacan el daño que provoca la explotación petrolera realizada por Petróleos Mexicanos (Pemex) a la pesca en la sonda de Campeche, la realización de estudios sobre desarrollo regional para analizar la posibilidad de aplicar este modelo de desarrollo; así como el considerar la creación de instituciones de carácter estatal o regional en materia de biodiversidad.

En los puntos pendientes de la agenda de la Conago se encuentran cinco temas en análisis y estudio: la problemática del fondo para los ex braceros, en discusión con el gobierno federal (Secretarías de Gobernación y de Hacienda); la cuestión de las delegaciones y representaciones de la Federación en las entidades, en revisión con el gobierno federal (Secretaría de Gobernación); el régimen de Pequeños Contribuyentes, en discusión con el gobierno federal (Secretaría de Hacienda) y con la Cámara de Diputados; la temática de la seguridad social y las pensiones, en revisión con el gobierno federal (Secretarías de Hacienda, de Salud, IMSS e ISSSTE) y la Cámara de Diputados; así como el planteamiento del desarrollo regional, tema incorporado al inicio como menor pero que ha ganado importancia en discusión en el centro de la Conago.

3.3.4 Matices sobre el fortalecimiento de los gobernadores

La formación de la CONAGO se inscribe en la lógica del proceso de fortalecimiento de los gobernadores en la escena política nacional. La afirmación de líderes locales va más allá de la defensa de los intereses de los estados frente al poder central. Los gobernadores ya no dudan en oponerse al presidente de la República, también se inmiscuyen en los asuntos federales, incluso internacionales, saliéndose así de su tarea institucional en sentido estricto. Igualmente se toman ciertas libertades con la ley, lo cual no es nuevo, en la medida en que los gobernadores han tenido la costumbre de ejercer poderes extra constitucionales en sus respectivos estados; la diferencia con lo observado a mediados de los años noventa es que algunos están tentados de hacer lo mismo a escala nacional y se niegan a acatar la autoridad de las instituciones federales, incluso si acaban por entrar en el marco legal.¹⁸⁰

¹⁷⁸ IV Reunión Ordinaria, Cabo San Lucas, Baja California Sur, 22 de noviembre de 2002.

¹⁷⁹ XVI, XVII y XVIII Reuniones Ordinarias, San Luis Potosí (23 de abril de 2004), Villahermosa, Tabasco (7 de junio de 2004) y Valle de Bravo, Estado de México (9 de julio de 2004), respectivamente.

¹⁸⁰ El caso empieza en 2001 cuando un juez de distrito ordena suspender los trabajos de una vía de acceso a un hospital encargados por el gobierno del Distrito Federal, el tiempo para determinar si procedía la suspensión de la expropiación que se había requerido. Las autoridades locales tardan en obedecer, lo que conduce a una nueva intervención de la justicia, y luego al traspaso del asunto a un nivel superior.

Tenemos el caso del gobernador de Yucatán, Víctor Cervera Pacheco, que se negó a obedecer la legislación electoral federal y más tarde la orden de la Suprema Corte de Justicia, ya mencionado. Hay otro caso digno de mención, el de las autoridades federales y el jefe del Gobierno del Distrito Federal, que lleva la tensión al paroxismo, algunos meses más tarde, hasta el punto de poner en peligro la autoridad del Estado. La crisis larvada desde 2001, que opone a Andrés Manuel López Obrador a la instancia judicial, a propósito de una cuestión menor relacionada con unas indemnizaciones por expropiación, estalla en la primavera de 2005, cuando los diputados federales deciden votar en juicio político que se le quite la inmunidad y se le suspenda de sus funciones por negarse a acatar la decisión de la justicia.¹⁸¹ Andrés Manuel López Obrador hace un llamamiento al apoyo popular contra las instituciones, que es atendido en varias manifestaciones públicas de decenas de miles de ciudadanos, y se niega a ceder, presentándose como víctima de una maquinación destinada a cerrarle el paso a las elecciones presidenciales de 2006. De hecho, la proximidad con los comicios sugiere que la controversia no es únicamente institucional, sino sobre todo política para frenar sus aspiraciones por la Presidencia, lo que fortalece las reiteradas intervenciones personales del presidente Fox para sostener la legalidad de las decisiones de la justicia.¹⁸² Finalmente, la crisis política y la presión popular cobran tal magnitud que conducen a Vicente Fox a destituir al procurador general de la República a fines de abril de 2005, y al ministerio público a desistir de actuar penalmente contra Andrés Manuel López Obrador.¹⁸³ Éste conserva así su puesto y gana un aura de simpatía que trasciende las fronteras de la capital, que nunca antes había tenido, según las encuestas, y que le da un impulso a su campaña presidencial aún antes de iniciarla.

Este repliegue permite evitar un conflicto político de mayores dimensiones. Sin embargo, la marcha atrás de las autoridades federales cuestiona la credibilidad de las instituciones, en la medida en que hace de la legitimidad popular un proceso distinto del de la legitimidad institucional. Esto debilita también a la Suprema Corte de Justicia, que había logrado adquirir desde fines de los años noventa el estatuto de árbitro último de las divergencias entre los niveles de gobierno.

De hecho, el peso y el margen de maniobra de los gobernadores en su conjunto, en relación con la federación, parecen ser mayores que lo que eran en el periodo 1995-2000, cuando, aunque el poder estaba muy centralizado, la periferia adquiere una importancia creciente y el puesto de gobernador se convierte en una instancia política clave para acceder a una carrera nacional, mientras que en los años de 1970 a 1980 no era un puesto de tanta consideración. Los tres principales candidatos a la presidencia de la república en 2000 tienen experiencia como ejecutivos locales: Vicente Fox (Guanajuato/PAN), Cuauhtémoc Cárdenas (Michoacán/PRI y Distrito Federal/PRD) y Francisco Labastida (Sinaloa/PRI). En los meses que siguieron a la alternancia federal, las personalidades emergentes en el seno de los partidos en plena reestructuración son, en su mayoría, gobernadores en ejercicio o que han

¹⁸¹ El peso político de Andrés Manuel López Obrador —basándose en la importancia de la capital—, unido a su carisma, a sus elecciones políticas hábiles y a una estrategia de comunicación eficaz le confieren una cota de popularidad que favorece sus ambiciones presidenciales.

¹⁸² El ministerio público justifica su decisión argumentando que la ley no prevé una sanción clara para el caso que corresponde a Andrés Manuel López Obrador, ello sin dejar de reconocerlo como “probable responsable” de no haber respetado el primer fallo en el que se pedía la suspensión de los trabajos. “López Obrador, probable responsable, pero no habrá acción penal”, *La Jornada*, 5 de mayo de 2005.

¹⁸³ Alberto Díaz Cayeros, *op. cit.*, p. 5.

terminado su mandato, mientras que el presidente Fox recluta entre antiguos ejecutivos estatales panistas a consejeros y responsables de proyectos.¹⁸⁴

Desde un punto de vista pragmático, la derrota del PRI y del PRD durante las elecciones presidenciales de 2000, desestabiliza a los responsables políticos en el seno de la dirección nacional de cada uno de los partidos y da lugar a arreglos de cuentas internos. En este contexto de crisis, los militantes y las estructuras partidarias intermedias, en búsqueda de un liderazgo, se dirigen hacia personalidades fuertes, que no han sido salpicadas por la campaña electoral y sus consecuencias o hacia los gobernadores que gozan por sus funciones de un cierto poder político y de un reconocimiento social. La problemática es diferente del lado del PAN, pero se traduce igualmente como una valorización de los gobernadores panistas, en la medida en que son los únicos dentro del partido en haber tenido una experiencia de poder ejecutivo al momento de acceder al poder federal.

Sin embargo, el peso de los gobernadores en el espacio nacional debe ser matizado, considerando la evolución de los partidos y la composición de los círculos de poder. Si en el momento de la creación de la CONAGO en 2002 —en un contexto de cuestionamiento general de los esquemas de poder tras la derrota presidencial del PRI— los gobernadores, viento en popa, parecían tener iniciativas para todos los niveles, la situación es un poco diferente llegado el fin del mandato de Vicente Fox, en el que se observa un retorno al escenario político de los hombres del partido. Los candidatos a la presidencia de la república para el 2006 emergen así del aparato partidario, como Felipe Calderón, ex diputado federal y presidente nacional del PAN. Competía con el secretario de Gobernación de Vicente Fox, Santiago Creel, también sin experiencia de mandato ejecutivo. Los ex gobernadores panistas, que dirigieron estados anteriormente, son excluidos de la competencia.¹⁸⁵

Los otros dos principales candidatos a la presidencia, Roberto Madrazo por el PRI y Andrés Manuel López Obrador por el PRD, han sido ambos gobernadores, pero también han sido políticos destacados en sus respectivos partidos, que dirigen o que dirigieron, tratándose del segundo, y donde tejieron redes de apoyo en la base militante —y no dentro de la élite, con la que están en competencia por el poder interno. Andrés Manuel López Obrador utiliza su puesto en el Distrito Federal como un trampolín que le permite asegurar sus posiciones dentro del PRD frente a su rival, Cuauhtémoc Cárdenas, y frente a los gobernadores salientes de Zacatecas y de Baja California Sur.¹⁸⁶ Las modalidades de la validación de la candidatura de Roberto Madrazo por el PRI muestran también los límites de la influencia de los gobernadores, que se opusieron abiertamente en las elecciones internas a su designación, para lo cual crearon una corriente disidente, Unión Democrática, pero sin efecto; al final, el jefe del partido gana las primarias, tras el retiro de su principal rival, el gobernador del Estado de México, Arturo Montiel, que, implicado en un asunto de corrupción, debió abandonar la competencia electoral.

¹⁸⁴ Las figuras políticas principales de la última década son los ex gobernadores Francisco Barrio (Chihuahua), Alberto Cárdenas Jiménez (Jalisco) y Fernando Canales Clariond (Nuevo León) por el PAN; Ricardo Monreal (Zacatecas) y Leonel Cota (Baja California Sur) por el PRD; Roberto Madrazo (Tabasco) y Arturo Montiel (Estado de México) por el PRI.

¹⁸⁵ Esta situación es inversa de aquella del 2000 en donde Vicente Fox, que primero hizo carrera en Guanajuato, asaltó literalmente el PAN y se impuso como candidato con el sostén popular local, y luego nacional, aun con las reticencias de la dirección panista de entonces.

¹⁸⁶ Andrés Manuel López Obrador logra tomar el control interno del PRD desde su puesto de jefe de Gobierno del Distrito Federal, apostando a ciertos grupos de militantes y bajo la presión de la opinión pública, lo que le permite luego de imponerse como “candidato natural” del PRD a la presidencia de la república, sin pasar por elecciones internas por falta de competidores oficiales.

Estos diferentes elementos muestran los límites de los gobernadores en un sistema político que sigue estando muy centralizado y jerarquizado, donde el presidente de la república conserva el control de los recursos fundamentales y la iniciativa de las políticas públicas. El repliegue del ejecutivo federal, que se observa en relación con el periodo anterior, es entonces muy relativo y corresponde esencialmente con la pérdida de los poderes metaconstitucionales del presidente. Sin embargo, el régimen sigue siendo presidencial. De hecho, la creciente presencia de los gobernadores en el ámbito nacional no se traduce como un debilitamiento del poder central tan importante como para que se hable de una correlación mecánica (ni de un juego de suma cero), sino más bien de una tendencia.

3.3.5 Las relaciones de los gobernadores con las autoridades municipales

En las entidades federativas, los gobiernos estatales reproducen la centralización que combaten en el ámbito nacional: el manejo de recursos con criterios estatales es la principal forma de intervención de los estados en las localidades. En este ámbito influye tanto la escasez de los recursos públicos, la limitación de tiempo y atribuciones del gobierno de los presidentes municipales y las disparidades propias entre municipios con mayor capacidad de influencia, como son las capitales, y aquellos que todavía están subordinados a dinámicas ajenas a sus propias características.

Los gobernadores tienen un serio competidor en la reivindicación de lo local, en la recuperación del diseño federalista del país, que trae demandas específicas en requerimientos financieros, de obra y de prerrogativas legales. Con bastante antelación, en los ayuntamientos se inició el ejercicio de la alternancia en el poder. Pese a ello, ha sido sólo muy recientemente que la dimensión municipal ha adquirido una *visibilidad propia* y, sobre todo, ha logrado incidir en las discusiones federales y estatales en torno a los recursos públicos indispensables para garantizar su desarrollo. El gran reto del ámbito municipal sigue siendo traducir el pluralismo de sus gobiernos en una efectiva descentralización y desconcentración de los recursos públicos.

Un componente interesante en la dinámica de reacomodo de las relaciones intergubernamentales en México es que en los años recientes el ritmo del proceso no sólo depende de la lógica del centro, sino que los gobiernos locales se agitan y se movilizan alterando la tradición centralista. Los gobiernos estatales –ahora en contexto de federalismo– emprenden algunas iniciativas propias que amplían en los hechos los espacios de acción autónoma. Los gobiernos municipales, por su parte, presionados por la ciudadanía que participa y exige eficacia en las acciones del gobierno local, se han visto obligados a desarrollar una capacidad innovadora en sus propuestas y a imaginar estrategias alternativas de gestión pública local. Se podría decir que los gobiernos subnacionales crean y ocupan espacios de las agencias públicas, y que en este proceso imponen poco a poco un nuevo ritmo a la descentralización en México.

En el nivel estatal lo que se observa es el aprovechamiento de “espacios de indefinición” en la asignación de tareas desde el centro federal. Por ejemplo, en el ámbito educativo algunos estados han instrumentado ambiciosos programas de capacitación de maestros, programas de supervisión y mejoras a la calidad educativa, constitución de comités de padres de familia que participan en planeación de espacios, calendarios escolares y actividades extracurriculares. Cabe señalar incluso que parte de dichas innovaciones han sido adoptadas por el nivel federal y recomendadas al conjunto de los estados. Si bien se trata todavía de

experiencias aisladas, podríamos estar observando sólo el inicio de un proceso mayor que presiona cada vez más al centro por la cesión de mayores espacios de decisión.

Por lo que se refiere al nivel municipal, los avances son aún más significativos. Es en este nivel en que un muy vigoroso proceso de expansión de la agenda de políticas se está dando. En primer lugar, se observan en algunos casos nuevos estilos de liderazgo en el gobierno, alejados de la lógica tradicional patrimonialista; es decir, se trata de gobernantes preocupados por generar proyectos colectivos en un marco de participación abierta con agentes locales diversos. Se han observado también experiencias en las que nuevos esquemas de gestión de programas y políticas locales basan su acción en la coparticipación con redes ciudadanas y organismos no gubernamentales del espacio local; este tipo de mecanismos ha generado esquemas de cogestión muy exitosos. Una tercera modalidad ha sido la de crear nuevos esquemas de relaciones intergubernamentales en las que aun partidos de diferentes colores políticos han sido capaces de cooperar en proyectos de desarrollo regional. Por último, también se observan casos en que la incorporación de nuevos sistemas de gestión ha permitido mejorar el desempeño de gobiernos municipales sin esperar la ayuda de gobiernos estatales o del federal.¹⁸⁷

La función tradicional de los gobiernos municipales en México ha sido la prestación de servicios públicos, como recolección de basura, agua potable, equipamiento urbano, alumbrado público, mercados, transporte y vialidad, y panteones, entre otros. Aunque la Constitución no le otorga al nivel municipal prácticamente ninguna responsabilidad en materia de desarrollo y política social, un número cada vez más importante de municipios en México ha expandido su agenda de atención a este tipo de políticas impulsando programas muy diversos de desarrollo y bienestar social, como: programas de promoción del desarrollo (desarrollo urbano, de micro-regiones, empleo, empresas familiares, créditos, capacitación laboral, etcétera); programas de mejoramiento ambiental (rehabilitación de aguas y zonas protegidas, educación ambiental, reciclaje, ecoturismo, reforestación y cuidado de bosques); programas de mejora del patrimonio familiar (vivienda, obras de infraestructura, tenencia de la tierra); programas de atención a grupos vulnerables (niños, mujeres, minusválidos, ancianos, indígenas, jóvenes adictos, pobres, entre otros); programas de promoción de valores (cívicos, deporte, medio ambiente, solidaridad ciudadana); programas de superación educativa (a profesores, estudiantes, instalaciones escolares); programas de sanidad y prevención a la enfermedad; o incluso programas de mediación de conflictos (entre comunidades, entre ciudadanos, e intrafamiliares).

Es interesante observar que estas nuevas iniciativas emprendidas por los municipios mexicanos se llevan a cabo bajo la fuerte restricción que implican los enormes rezagos institucionales que todavía enfrentan la mayoría de ellos. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Presidentes Municipales realizada por la Sedesol (2004), la gran mayoría de los municipios mexicanos se caracteriza aún por un muy débil marco normativo y reglamentario, ya que en aproximadamente 38% de ellos no existe siquiera un reglamento interno básico de la administración municipal; en 76% no hay un reglamento para la planeación; en 55% no

¹⁸⁷ Respecto a todos estos procesos pueden revisarse algunos estudios sobre experiencias específicas de innovación municipal: Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno municipal mexicano*, El Colegio de México, México, 1994; Alicia Ziccardi (coord.), *La tarea de gobernar. Gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Miguel Ángel Porrúa/UNAM, México, 1995.

hay un reglamento de obra pública y en 21% no hay un plan de desarrollo. De igual forma, de acuerdo con dicha encuesta, es posible concluir que sistemas administrativos obsoletos todavía dominan el escenario municipal, puesto que en 46% de los municipios del país no existe un área administrativa especializada en acciones de evaluación y supervisión del ejercicio del gasto; en 84% no hay un área de administración de personal; y en aproximadamente 5% todavía no existe una sola computadora para tareas administrativas. Finalmente, también se aprecia la débil profesionalización de gobernantes y funcionarios municipales, ya que de acuerdo con dicha encuesta, aproximadamente 60% de los presidentes municipales y funcionarios no cuenta con experiencia previa en la administración pública.

A pesar de las restricciones anteriores, los municipios, como ya se mencionó, han expandido gradualmente su agenda de políticas públicas, interviniendo en asuntos que antaño eran competencia de otros órdenes de gobierno. Una muestra de estas iniciativas es el gran cúmulo de programas recibidos por el Premio “Gobierno y Gestión Local”,¹⁸⁸ un certamen que se lleva a cabo en México a partir del año 2001 y que reconoce prácticas municipales exitosas en diversas áreas de política pública. Durante los primeros cinco años de este certamen se han presentado 2 154 programas que aún están operando; si bien este conjunto de acciones no constituye una muestra estadísticamente diseñada con este fin, sí permite entender el panorama de diversidad en la intervención municipal por áreas de política pública. Algunas observaciones de este conjunto de programas muestran una tendencia interesante. De ese total, aproximadamente 32% se refiere a programas de creación de infraestructura y a acciones para el desarrollo económico, ambiental y urbano; 29% se refiere a programas de bienestar social (atención a grupos vulnerables, pobreza, vivienda, educación, salud, entre otros); 16% a programas de modernización en la gestión administrativa y financiera; 14% a programas de mejoramiento de los servicios municipales y de la seguridad pública; y 10% a programas de participación ciudadana, transparencia y lucha contra la corrupción.

Este tipo de programas, aunque modestos en sus alcances, han tenido un impacto importante en los espacios locales; además, en algunas regiones cambian la cultura pasiva y dependiente de las comunidades para despertar un espíritu de empresariedad y solidaridad local. Otra cualidad de este tipo de programas –particularmente aquellos orientados al desarrollo local es que por lo general requieren de una fuerte dosis de cooperación social y de capacidad de organización comunitaria, es decir, incrementan la acumulación de capital social y generan una “acción pública de alta intensidad” entre población y gobierno local, como dirá Enrique Cabrero.¹⁸⁹

La continua alternancia municipal ha sido muy dinámica en entidades como San Luis Potosí, Guerrero y Oaxaca, pero, en general, la parálisis de muchos ayuntamientos se relaciona con la escasez de instrumentos y mecanismos propios para gobernar en condiciones de pluralización. Un estudio elaborado en 1995 por el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), perteneciente a la Secretaría de Gobernación, reveló que el 70% de los 2 mil 395 municipios no contaban con áreas de planeación y desarrollo, que los servicios predominantemente cubiertos se limitaban a agua potable, seguridad, recolección de basura y

¹⁸⁸ Este certamen es convocado por el CIDE y busca identificar las lecciones de gobierno más destacadas para darlas a conocer y difundirlas en el entorno nacional. *Premio Gobierno y Gestión Local, Prácticas municipales exitosas*, CIDE, Tomos. I, II, III, IV y V, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005.

¹⁸⁹ Enrique Cabrero Mendoza, “El panorama de la descentralización en México: ¿hacia qué tipo de federalismo evolucionar?” en *Avances y pendientes para fortalecer el federalismo*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados / LIX Legislatura, Colección Legislando la agenda social, Primera edición: agosto de 2006, p. 64.

alumbrado público; que sólo el 38% contaba con plan de desarrollo urbano y que el 60% de sus alcaldes no tenía una relación previa con la administración pública.¹⁹⁰

Los primeros intentos de asociación y conjunción de esfuerzos por bloque partidista ya iniciaron entre los alcaldes de origen no priísta. La Asociación de Autoridades Locales de México (ALMAC) aglutina a los 286 alcaldes de filiación perredista. La Asociación Mexicana de Municipios (AMMAC) agrupa a los 287 presidentes municipales de perfil panista. En entrevistas periodísticas, representantes de ambos organismos han sostenido que la batalla por la transición democrática en los municipios pasa por la revisión de los periodos de gobierno de los presidentes municipales. La demanda de la reelección o ampliación del periodo de gobierno es un punto de coincidencia.

Los dirigentes de la Asociación de Autoridades Locales de México AC, manifestaron en mayo de 2007, entre otras posiciones, que debería ampliarse el periodo de gobierno de los presidentes municipales¹⁹¹ En la encuesta de CEDEMUN, el 50% de los consultados opinó que se debe mantener el periodo de tres años sin reelección inmediata; pero el 33% respondió que se debería ampliar a seis años sin reelección, mientras que el 11% se pronunció por mantener el periodo actual, pero con reelección inmediata. Es decir, el 44% optó por algún cambio. Esta discusión ha avanzado más en aquellos municipios en donde el proceso de alternancia y democratización se ha dado con mayor fuerza y vínculo social. Por ejemplo, en San Luis Potosí, entidad pionera en los triunfos opositores desde la década de los cincuenta, la segunda vuelta electoral quedó plasmada en la Constitución del estado y en el artículo 15 del Código Estatal Electoral desde septiembre de 1996. En 1997, la segunda vuelta se practicó en 23 de los 58 municipios potosinos, por primera vez en el país, con un nivel de participación ciudadana de 56.5%. Lo más significativo de este proceso es que la capital potosina fue ganada por el PAN, pero el PRI recuperó el gobierno estatal con Fernando Silva Nieto.

En otros casos, como en aquellos municipios que constituyen capitales gobernadas por un partido opositor al Ejecutivo estatal, la discusión se ha concentrado, sobre todo, en el manejo de la obra pública, la continuidad de las obras emprendidas en los tres años de administración y, sobre todo, en los diques o mecanismos jurídicos para enfrentar los ataques de los gobernadores. Un caso ejemplar es el de Veracruz, entidad con 107 presidentes municipales de oposición y, en particular, Jalapa, municipio gobernado desde 1997 por la alianza PRD-Convergencia por la Democracia (CD), que ha tenido constantes roces con el gobierno encabezado por Miguel Alemán Velasco, por la negativa del Ejecutivo estatal a apoyar proyectos como el rastro regional, el libramiento carretero, un relleno sanitario y otras obras viales. Los otros alcaldes perredistas de municipios como Papantla han denunciado un olvido deliberado en obras de comunicación en comunidades como Serafín Olarte y Agua Dulce.

El proceso más escandaloso para los alcaldes veracruzanos de oposición fue la reforma constitucional local del gobierno de Miguel Alemán. Esta reforma le permite al gobernador facultades para endeudar el estado sin autorización alguna y salir del país hasta por 60 días sin avisar. Once presidentes municipales, encabezados por el de Jalapa, interpusieron a

¹⁹⁰ *Índice de Desarrollo Municipal Una evaluación dinámica para la sostenibilidad*, SEGOB-INAFED, <http://www.colef.mx/indices/index.html> (consultado el 20 de noviembre de 2007).

¹⁹¹ *Declaración de Texcoco*. http://www.aamac.org.mx/fc/j/comunicacion/declaraciones/declaracion_textcoco.pdf (consultado el 20 de noviembre de 2007).

principios del año 2001 un recurso de controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Así, el creciente protagonismo de los poderes judiciales tanto federal como estatales se presenta como una tendencias en este proceso de gobiernos yuxtapuestos en los ámbitos municipal y estatal, no sólo para frenar los excesos constitucionales de gobernadores o alcaldes sino para consolidar nuevos mecanismos que les permitan a los ayuntamientos pasar de las limitaciones a las posibilidades amplias de gobierno.

Capítulo 4. La descentralización administrativa

4.1 El proceso de descentralización

4.1.1 Antecedentes de la descentralización

Los antecedentes de la política de descentralización tuvo su origen en los periodos presidenciales de Luis Echeverría y José López Portillo, con el impulso de los “polos de desarrollo” y la implantación del Programa de Inversiones del Desarrollo Rural; así como con la operación del Programa de Desconcentración de la Administración pública; el de estímulos para la Desconcentración Territorial de la Actividad Industrial y el Plan Nacional para las Áreas Deprimidas y los Grupos Marginados (COPLAMAR). Sin embargo fue con Miguel de la Madrid que la descentralización fue adoptada como un apolítica pública, al promover la salida de las dependencias federales del Distrito federal, transferir los servicios de salud a los estados, las funciones de asistencia social a los Sistemas de Desarrollo Integral de la Familia (DIF), la firma de los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, formación de los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE) y la implantación del programa de las Cien Ciudades y la Reforma Municipal de 1983.

Fueron las crisis económicas de 1982 y 1994, las que alteraron el proceso de toma de decisiones en los asuntos públicos y con ello se transformaron las relaciones entre los gobiernos locales y el gobierno federal. Esta fue consecuencia de que desde 1992 llegó al poder político una nueva elite, la tecnocracia quienes implantaron una política de descentralización, otorgando mayores espacios de acción a los actores de los gobiernos locales en la solución de los problemas públicos.

En 1984, más con el objetivo de eficiencia y eficacia en la gestión pública, que el traspaso de poderes a los ámbitos locales de gobierno se instituyó el “Programa de descentralización de la administración pública federal”, destinado a desconcentrar la administración federal mediante la creación de centros regionales y la reubicación de algunas dependencias federales fuera de la ciudad de México. A partir de 1987, se traslado a los estados la responsabilidad en materia de educación elemental y la preparación de los maestros; sin embargo, esta acción estuvo más relacionada con objetivos de carácter político, como evitar la concentración de maestros en formación en la capital y debilitar al sindicato de profesores.

En la década de los ochenta, la descentralización fue importante en términos de regulación y de redefinición institucional, al otorgar atribuciones operativas a los gobiernos locales. No obstante, los avances fueron limitados en términos de redistribución de recursos y competencias. Las políticas públicas mantuvieron centralizado el poder de decisión y el gobierno federal incrementó su intervención en los gobiernos locales mediante las delegaciones federales en los estados. Es decir, entre 1982-88, la capacidad de control del centro se reforzó, además de que el nivel de recursos a disposición de los estados y municipios fue bastante reducido, generando con ello la presión de los partidos de oposición, quienes habían obtenido posiciones de poder en los gobiernos locales.

La descentralización, en los noventas, debe analizarse en el contexto de una creciente competencia electoral, lo que obligó al gobierno federal a desarrollar nuevas estrategias de reforma territorial del Estado, en las que confluían sus intereses partidistas a largo plazo y las presiones desde los gobiernos locales. Sin embargo, entre 1988-1994 se produjeron pocos cambios en los aspectos administrativos, regulativos y fiscales relativos a la

descentralización. La acción más relevante en la administración de Carlos Salinas (1988-1994) fue el Programa Nacional de solidaridad (PRONASOL). En este programa los recursos se distribuían casi directamente entre las comunidades beneficiadas y el gobierno federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); las autoridades municipales y estatales colaboraron en la elaboración de los expedientes de las obras, pero no tomaban ninguna decisión sobre donde invertir los recursos. En consecuencia, muchos de los estudiosos del programa y del proceso de descentralización en México coinciden en que el programa, en búsqueda de ganar eficacia, debilitó a los gobiernos locales.

El mayor avance de la descentralización se dio en 1992 con la transferencia completa de la educación básica a los estados; esto se logró mediante una ley general y un acuerdo nacional, en donde se definió un marco articulado de pluralismo institucional, con transferencia de recursos y de la responsabilidad sobre la gestión de los presupuestos, los recursos humanos y los edificios, manteniendo la Secretaría de Educación Pública la función de coordinación.

Entre 1994 y 2000 se impulsó el llamado “Nuevo Federalismo”, conjunto de acciones para fortalecer a los gobiernos locales, muy especialmente al ámbito estatal. Se realizaron importantes trasposos de competencias y recursos en las áreas de salud, la lucha contra la pobreza, el desarrollo social, la educación, el medio ambiente, transportes y orden público. La adopción de esta política pública produjo que en un corto periodo de tiempo se duplicaran o triplicaran los recursos financieros a cargo de los gobiernos locales; forzando con ello el desarrollo de sus estructuras organizativas y su capacidad para el diseño, implantación y evaluación de políticas públicas locales. Esta situación introdujo a finales de los años noventa, una dinámica de cambio acelerado en los gobiernos locales, ya que estos tenían que enfrentar nuevos problemas en muy diversas áreas de la gestión pública.¹⁹²

A partir de 1998, se creó el llamado Ramo 33 en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que incluía la parte del gasto destinado a la construcción de infraestructura básica y los recursos destinados a superar la pobreza, con lo que se convirtió en la más importante fuente de ingresos de los gobiernos municipales. Los recursos se descentralizan etiquetados para cumplir con el objetivo de realizar obras y acciones sociales básicas que beneficien a la población en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los rubros de agua potable y alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud y educativa, mejoramiento de viviendas, caminos e infraestructura productiva rural. Esto significaba que los rubros de inversión estaban claramente definidos y que los recursos no debían de utilizarse para otros fines.

Los recursos fiscales transferidos están contenidos en el renglón presupuestal federal denominado Ramo 33: Aportaciones Federales para las Entidades Federativas (equivalentes a estados) y Municipios. Este ramo está conformado por siete fondos:

1) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.

¹⁹² En el proyecto presupuestal de 1998 se define el federalismo como un “proceso que alienta la participación y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, anima la iniciativa social y fortalece nuestro régimen democrático”. Por ello, “el Gobierno de la República se ha comprometido a un proceso creciente e irreversible en esta materia, el cual debe de avanzar al ritmo que lo exijan la sociedad y el desarrollo del país”. Estas definiciones y lineamientos que propuso el ejecutivo mexicano fueron discutidas y aprobadas en el Congreso, el cual aprobó una política de impulso al federalismo que incluía entre otros instrumentos, la descentralización del ejercicio presupuestal y sus correspondientes responsabilidades; no aprobó la descentralización por sí misma, ni la creación de mercados de capitales subnacionales, mucho menos las privatizaciones. *Ley de ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998*, en <http://legal.terra.com.mx/legislacionfed/nivel1.asp?idM=3&rl=20000&rf=29999&idL=20042> (consultada el 13 de diciembre de 2007) y Poder Ejecutivo, “Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998”, <http://www.shcp.gob.mx/docs/pef98/pef9807.html> (consultado el 13 de marzo de 2007).

- 2) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
- 3) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
 - 3.1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal
 - 3.2. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal
- 4) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal.
- 5) Fondo de Aportaciones Múltiples.
 - 5.1. Asistencia Social.
 - 5.2. Infraestructura Educativa.
- 6) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
- 7) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.

Estos recursos proporcionados a estados y municipios se distribuye de acuerdo a la fórmula establecida en la Ley de Coordinación que toma en consideración factores como el tamaño de la población y los niveles de marginación (pobreza) de cada estado; lo mismo hace a su vez cada estado con sus municipios. Esta distribución intenta asegurar transparencia en la distribución para evitar la discrecionalidad federal. En la práctica, el federalismo ha tenido como consecuencia la descentralización de algunas funciones de al federación, en particular de algunos servicios públicos como la salud y la educación. Sin embargo, esta descentralización administrativa no siempre ha sido acompañad de un presupuesto suficiente para atender las nuevas responsabilidades locales. Mientras que en Alemania, Estados Unidos y Canadá el presupuesto federal destinado en el año 2000 a los espacios locales regionales, o ambos, fue de 40, 43 y 60 % del presupuesto total, respectivamente, en México fue sólo de 25 por ciento.¹⁹³

Al hacer un balance de las políticas de descentralización nos encontramos que las agencias de gobiernos locales poco han cambiado su estructura institucional, ya que aún reflejan una relación vertical, dependencia política y financiera, predominio de las relaciones intergubernamentales verticales y la ausencia de mecanismos efectivos de comunicación intergubernamental. Un aspecto a destacar es que se logró precisar las atribuciones de los municipios en materia de servicios públicos; se consolidó su facultad reglamentaria; la participación ciudadana se elevó a rango constitucional. Así mismo, se fortaleció la hacienda municipal al facultar a los municipios para cobrar el impuesto predial; los ayuntamientos pueden proponer las cuotas y tarifas para el cobro de impuestos, derechos, mejoras y valores de suelo y de las construcciones. Se ampliaron las facultades coincidentes de los municipios en lo relativo a la planeación del desarrollo urbano, reservas federales, planeación del desarrollo regional, uso del suelo y regularización de la tierra urbana, así como para intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial. Más recientemente se fortalecieron los ingresos municipales a partir de la creación del Ramo 33.

Por otra parte, no se ha producido un aumento de mecanismos de regulación más homogeneizadores para avanzar en la descentralización. Esta descentralización ha avanzado mediante negociaciones *ah-doc*, a través de las cuales los estados por separado y el gobierno federal alcanzan acuerdos y firmaban convenios específicos, pero no se logra reducir la presencia directa del centro en los niveles locales, por el contrario, aumentan las políticas públicas con intervención directa del gobierno federal. La intensificación de este tipo de

¹⁹³ *El federalismo fiscal en México*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, LVIII Legislatura, México, 2001. pp. 55-86.

situaciones genera un flujo bastante intenso de relaciones, con numerosas negociaciones para ajustar los contenidos de las políticas, sus procedimientos, sus mecanismos de control; a veces con la participación de expertos profesionales, organizaciones sociales. Por ello la influencia del gobierno federal continúa siendo muy grande; independientemente del mecanismo de formal coordinación, ya que por lo general las secretarías consideran a los gobiernos locales como unidades ejecutoras de sus programas; sus acciones aparecen como complementarias de los programas federales, por lo que su estructura muchas veces está determinada por los mecanismos formales derivados del marco jurídico federal.

Esta situación muestra que existe una paradoja en la descentralización mexicana. En los años ochenta del siglo XX, había un grado de autonomía bastante elevado por parte de los estados, sin demasiadas regulaciones de carácter centralizador. En la práctica, su funcionamiento era extraordinariamente centralista, aunque los lazos se basaban fundamentalmente en aspectos informales; como el funcionamiento jerárquico del partido y el comportamiento tecnocrático de las burocracias profesionales del gobierno federal. A finales de los años noventa empieza a invertirse ese esquema, primero lentamente y luego de forma acelerada. La inversión se produce en el sentido de que se reducen las lógicas centralizadoras informales y aumentan las fórmulas centralizadoras de carácter formal.

Finalmente, apertura democrática y política de descentralización se han influido mutuamente. Dos estrategias parece que han orientado las acciones del gobierno federal; por una parte, se ha utilizado a la descentralización como una muestra del proceso de democratización del país y por la otra, frente a las tensiones generadas por la crisis financiera del estado y el aumento de la desigualdad social y la pobreza, la descentralización fue utilizada para trasladar parte de la presión social a los gobiernos locales, pero estos no han logrado una nueva configuración institucional para hacer frente a sus nuevas atribuciones y funcione, por lo que se requiere reflexionar sobre el cambio institucional en las agencias de los gobiernos locales. Esta propuesta conduce a la consideración del Estado como sistema institucional y no sólo como un conjunto de organizaciones, la comprensión de cómo se crean y cambian las instituciones, el entendimiento de la interacción en el sistema institucional es lo que abordaremos más adelante.

4.1.2 El federalismo fiscal mexicano

Formalmente, México es una federación en la que los tres ámbitos de gobierno poseen algún grado de autonomía, tanto en su capacidad para recaudar ingresos como en sus decisiones de gasto. Sin embargo, en la práctica, tal autonomía ha estado tradicionalmente limitada por la concentración excesiva de funciones en el gobierno federal.

Entendemos por federalismo fiscal al funcionamiento de un sistema fiscal en el cual participan diversos sectores de la administración. En términos más específicos, corresponde a un campo de la teoría fiscal que estudia, tanto la asignación apropiada de funciones y el uso eficiente de instrumentos fiscales en cada uno de los niveles de gobierno, como el tipo de relaciones fiscales que se da entre ellos, particularmente en lo que se refiere a la efectividad de los mecanismos de transferencias intergubernamentales.¹⁹⁴ 19

Por lo tanto, el federalismo fiscal implica el funcionamiento de un sistema fiscal en el que están involucrados diferentes niveles de gobierno, cuyos problemas están relacionados con la

¹⁹⁴ *El federalismo fiscal en México... op cit. p. 17*

organización del sector público y con el nivel administrativo más apropiado para cumplir eficientemente el suministro de bienes públicos. Asimismo, el federalismo fiscal intenta responder al problema de asignación óptima en materia de impuestos regionales y federales, su distribución y el diseño de las transferencias entre la Federación, los Estados miembros y los Municipios.

Desde el punto de vista del Derecho Tributario, el Estado es el único sujeto activo de la obligación fiscal, pues solamente él, como ente soberano, está investido de capacidad tributaria, que es uno de los atributos de la soberanía. En los Estados organizados políticamente como federaciones, no sólo el Estado Federal posee soberanía, sino también las entidades federativas la poseen, y la ejercen con plena independencia del poder central (con las limitaciones impuestas por el Pacto Federal).

Por el lado del ingreso esta concentración de funciones en el ámbito federal de gobierno tiene su explicación en el llamado Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), cuyo estado actual se originó en 1980.¹⁹⁵ Mediante este sistema el gobierno federal recauda los impuestos con las bases impositivas más amplias, como son el impuesto sobre la renta (ISR) y el impuesto al valor agregado (IVA), además de algunas otras bases impositivas menores. Los gobiernos estatales, por su parte, tienen acceso a bases impositivas muy reducidas, entre las que destaca el impuesto sobre nóminas¹⁹⁶ y las participaciones en la recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios. Así pues, como consecuencia del arreglo fiscal del SNCF los gobiernos estatales delegaron su capacidad recaudatoria al gobierno federal, a cambio de recibir participaciones federales.

En su origen, en 1980, este arreglo fiscal consistió en que cada entidad federativa recibiría, al menos, los ingresos prevalecientes el año inmediato anterior (1979), cuando participaban en la recaudación del impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM).¹⁹⁷ En consecuencia, el sistema se diseñó con un espíritu fundamentalmente resarcitorio, es decir, el criterio fue simplemente compensar a las entidades el ingreso que habían dejado de recibir como resultado de que, después de 1980, el gobierno federal se hizo cargo de recaudar el IVA. Durante las décadas de los ochenta y noventa la fórmula de distribución experimentó modificaciones.

Actualmente, la fórmula de distribución de participaciones a los estados se constituye de la siguiente manera: *i*) población (45.17%), *ii*) capacidad de generar ingresos (45.17%)¹⁹⁸ y *iii*) en relación inversa a las transferencias *per cápita* resultante de los dos criterios anteriores (9.66%). Dadas las fuertes diferencias regionales en términos de ingreso y desarrollo en el país, no es sorprendente la discusión sobre si la fórmula de distribución arriba descrita es “justa”. En la medida en que el componente poblacional (que refleja la necesidad de gasto) es importante, es razonable suponer una redistribución de recursos de las zonas de alto a bajo ingreso. Como ya se anotó, en ese periodo la fórmula de distribución de participaciones a los

¹⁹⁵ El SNCF en su estado actual se conformó en 1980, a raíz de la introducción del impuesto al valor agregado (IVA). Antes de 1980, si bien existía un mecanismo de coordinación fiscal, los estados participaban en la recaudación del impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM) con un 40% y, en general, el grado de coordinación fiscal era menor.

¹⁹⁶ Hasta 1996 sólo 16 estados ejercían la facultad de cobrar este gravamen.

¹⁹⁷ Se trataba de un impuesto a las ventas.

¹⁹⁸ Debe mencionarse que este criterio toma como referencia los llamados impuestos asignables territorialmente, básicamente los impuestos especiales sobre producción y servicios (IEPS), que no necesariamente son recaudados por las entidades federativas sino por el gobierno federal. A diferencia del IVA y el ISR, en estos impuestos sí es posible determinar claramente su origen territorial.

estados fue objeto de modificaciones importantes, resaltando el hecho de que, actualmente, el componente poblacional es un criterio cuyo peso es de casi 50%.

Más allá de la distribución territorial de recursos, esta forma de organización del sistema hacendario significa que, en la práctica, la capacidad recaudatoria de estados y municipios sea muy reducida. Por ejemplo, en los últimos años los ingresos por impuestos recaudados por las entidades federativas apenas rebasaron 1% de los ingresos totales del sector público. Por lo que toca a los ingresos de los gobiernos municipales, la legislación establece que los ayuntamientos deben recibir, al menos, 20% de los ingresos estatales. Sin embargo, a diferencia del mecanismo de reparto entre federación y estados, no existe una fórmula única de reparto, ya que cada entidad federativa establece sus propios criterios. En la práctica, es común encontrar fórmulas de reparto poco claras, es decir, no todos los estados cuentan con fórmulas que establezcan mecanismos transparentes de distribución.

Si bien existe similitud entre la relación federación-estados y la relación estados-municipios, particularmente por el hecho de que tanto estados como municipios dependen fuertemente de las participaciones, es importante subrayar que algunos ayuntamientos tienen una mayor capacidad recaudatoria debido a su potestad sobre la recolección del impuesto predial, que tiene un potencial recaudatorio importante. Desafortunadamente, esta recaudación, con la excepción de algunas zonas metropolitanas que han mostrado un comportamiento relativamente exitoso, ha sido muy pobre, ya que ha estado condicionado tanto por la fuerte heterogeneidad regional en materia administrativa y de recursos, como por la fuerte erosión de las finanzas públicas en las últimas dos décadas. De esta forma, si bien la recaudación por concepto de impuesto predial en el país pasó de representar 0.08% del PIB en 1989 a 0.2% en 1996, su importancia es aún pequeña si se compara con la recaudación en algunos países de desarrollo similar en América Latina, en los que, en promedio, esta recaudación ha sido en los últimos años del 1.0% del PIB, y más pequeña aún si se toma como referencia el comportamiento en esta materia de los países desarrollados.¹⁹⁹

En suma, dos aspectos de la evolución del sistema recaudatorio y de reparto son dignos de destacar. Primero, la creación del SNCF se ha reflejado en un sistema de recaudación más eficiente, comparado con el existente hasta 1979 y, segundo, el proceso de distribución de participaciones entre estados está basado en un mecanismo más transparente que el anterior. Este segundo aspecto es menos generalizado en el caso de los mecanismos de reparto de participaciones a los ayuntamientos.

Mediante el SNCF, los estados fueron cediendo potestades tributarias, incluyendo la capacidad de modificar las tasas de algunos impuestos que aún controlan, a cambio de mayores transferencias federales, especialmente participaciones de la recaudación federal de ciertos impuestos. Con el SNCF se logró eliminar la doble tributación y otras prácticas ineficientes, a la vez que se incrementó la recaudación.

A su vez, el centralismo fiscal y político promueve una cultura de cabildeo ante las autoridades federales para obtener recursos adicionales, inversión federal u otros beneficios, sustentada en parte en la capacidad del ejecutivo federal para otorgar fondos e inversión de manera discrecional. El esfuerzo necesario para realizar las gestiones pertinentes ante la

¹⁹⁹ CEPAL, Desarrollo económico local y descentralización: una aproximación a un marco conceptual. Chile, 2000, pp. 50

Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede ser menor que el esfuerzo administrativo para recaudar fondos adicionales. Quizá la cultura de cabildeo vaya disminuyendo en la medida que prosigan las acciones recientes para otorgarle menor poder discrecional al ejecutivo en materia de las asignaciones a los estados y para hacer responsables a las entidades cuando éstas tengan déficit o estén endeudadas en exceso.

La reforma fiscal que se impulsó a nivel federal entre 1979 y 1980, representa la base en que se sustentan las actuales relaciones fiscales intergubernamentales; con ella se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que involucra a la Hacienda Federal y a las de los estados, y a través de éstos a las de los municipios; se condensó entonces gran cantidad de impuestos federales y más aún de contribuciones estatales y municipales, se implanto el IVA y se transformaron el Sistema de Participaciones y la Colaboración Administrativa que prestaban las Haciendas estatales a la Hacienda Federal.

El segundo de estos periodos, es decir entre 1989 y 1993, ostenta una gran notabilidad debido sobre todo a que es en este lapso que se profundiza de manera extraordinaria en la reforma o reestructuración del estado, que si bien se había iniciado años antes, cobra real trascendencia y dimensión hasta ese momento. Igualmente es de gran repercusión este período, como consecuencia de que la penetración de la reforma estructural modificó tajantemente aspectos que durante muchos años dieron sustento al estado mexicano y al modelo que adoptó; sobresalen, entre las medidas instrumentadas, la amplia privatización o desincorporación de empresas del estado; la privatización del tejido o figura que adoptó la dotación de tierras con la reforma agraria después de la revolución de 1910; la desregulación de un gran número de controles, con los que el sector público influía deliberadamente en las actividades económicas; la apertura comercial que significó la eliminación inmediata o paulatina de permisos y aranceles de importación frente al tradicional proteccionismo que se sustentaba; la apertura a la inversión privada en obras de infraestructura; y la promoción de la inversión extranjera frente a las normas anteriores que promovían la inversión nacional y regulaban la extranjera.

Con motivo de la reestructuración fue modificada la Constitución Federal en artículos que anteriormente se consideraron intocables, y que alcanzaron incluso asuntos como el restablecimiento de algunos derechos a la Iglesia que le habrían sido cancelados en el siglo pasado y a principios del presente. Dentro de estos programas de reforma, la descentralización fiscal no constituyó un tema importante ya que si bien se iniciaba la descentralización del gasto federal en educación hacia los estados, simultáneamente fue centralizada la administración del IVA que aún cuando se trataba de un impuesto federal, su administración era estatal a raíz de una coordinación fiscal que dejó a éstos prácticamente sin impuestos locales. Como se señaló, los resultados económicos fueron alentadores en cuanto a que la inflación descendió a un dígito después de haber alcanzado tres dígitos antes del programa; la deuda externa redujo su impacto cuando pasó de representar el 97% del PIB en 1987 a sólo el 18% de éste en 1993; igualmente se reflejó en un aumento del PIB *per cápita*, de 1.678 (US \$) en 1987, a 4.101 en 1993; asimismo las exportaciones no petroleras crecieron por encima del hidrocarburo, y aunque en conjunto no pudieron alcanzar el 19% del PIB que representaron en 1987, llegaron a representar el 12% del PIB en 1993, coincidiendo con las expectativas de crecimiento espectacular que tendrían las exportaciones al haberse suscrito ese año el Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Unidos y México, a la par que se

iniciaban conversaciones con otros países para la suscripción de otros acuerdos comerciales semejantes.

La administración federal iniciada a fines de 1994, había proyectado la recuperación económica del país sin dejar de lado la continuación de la reforma y modernización del estado. De hecho, el Plan Nacional de Desarrollo en que se basará la gestión gubernativa, sustentaba la estrategia para la recuperación y el crecimiento económico en el ahorro interno, la disciplina fiscal y el abatimiento permanente de la inflación, entre otros instrumentos. En este plan de desarrollo sí aparecía como novedad el tema de la descentralización fiscal, a la cual se presentaba como vía para acercar el sentido de la gestión del gobierno al ciudadano, todo lo cual se exponía sobre la idea central de construir un nuevo Federalismo, como la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo.

4.1.3 La estructura de los ingresos públicos

Un viejo problema del estado mexicano es la “conurrencia de impuestos” porque gobierno federal, Estados y Municipios gravan las mismas fuentes impositivas, lo que obstaculiza el desarrollo económico y dificulta el cobro de impuestos porque genera diversidad de normas y procedimientos de recaudación entre Federación y Estados.²⁰⁰ Analistas han mencionado que el problema no existiera si desde la Constitución se estableciera una delimitación de los impuestos que cada entidad pueda percibir.²⁰¹ Y es que los criterios que norman la fiscalidad no pueden estar al margen de la política. Como la definición de los ingresos y los gastos afecta intereses, todo régimen implica un arreglo de fuerzas en la definición de los presupuestos gubernamentales. El proyecto fiscal contemporáneo se centró en la redefinición del tipo de impuestos y en la delimitación de los campos de imposición entre Gobierno Federal, Estados y Municipios.

Un primer intento de delimitar los campos impositivos se llevó a cabo en 1924, con la Primera Convención Nacional Fiscal que a convocatoria de la secretaria de Hacienda reunió a los representantes del Gobierno Federal y de los Estados. A partir de las conclusiones de la convención, que planteaban una distribución de los campos impositivos entre Federación y estados, la Secretaría de Hacienda envió al Congreso un proyecto de reformas constitucionales, pero no fue tomado en cuenta. La Segunda Convención Nacional Fiscal se celebró en 1933; sus conclusiones también originaron un proyecto de reformas constitucionales que no se aprobó pero algunos de sus planteamientos se pusieron en práctica; no se resolvió el problema de la delimitación de las fuentes impositivas

Cuadro 1
Ingresos del sector público
Ingresos del Gobierno Federal e ingresos de los Organismos y Empresas
(Millones de pesos)

| Concepto | 2000 | 2001 | 2002 | 2003/p |
|----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| TOTAL | 1,187,704.1 | 1,271,376.6 | 1,387,235.5 | 1,599,797.2 |
| 1) Ingresos del Gobierno Federal | 868,267.7 | 939,114.5 | 989,353.4 | 1,133,184.1 |
| Tributarios | 581,703.4 | 654,870.3 | 728,283.8 | 766,122.9 |
| Impuesto sobre la renta | 258,754.2 | 285,523.1 | 318,830.3 | 336,546.4 |

²⁰⁰ La ausencia de delimitación de los campos impositivos entre Federación y estados existe en la Constitución de 1857 y en la de 1917.

²⁰¹ Carmen Solórzano, “La construcción del régimen posrevolucionario y las atribuciones económicas del presidente”, *Estudios Políticos*, N. 3, México, UNAM-FCPyS, enero-abril de 2000, 116.

| | | | | |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Impuesto al Valor Agregado | 189,606.0 | 208,408.1 | 218,441.7 | 254,437.4 |
| Impuesto especial sobre producción y servicios | 81,544.1 | 110,688.8 | 136,257.2 | 117,762.0 |
| Impuesto a la importación | 32,861.0 | 28,902.1 | 27,233.0 | 26,975.0 |
| ISAN | 4,618.7 | 4,609.4 | 4,572.4 | 4,397.1 |
| Tenencia | 8,437.4 | 10,377.9 | 11,747.4 | 12,349.4 |
| Otros impuestos 1/ | 2,881.6 | 6,473.8 | 11,651.7 | 13,655.6 |
| No tributarios | 286,564.3 | 284,244.2 | 261,069.7 | 367,061.2 |
| Contribución de mejoras | 24.4 | 26.7 | 28.9 | 28.5 |
| Derechos | 210,955.2 | 203,751.6 | 159,097.3 | 271,488.9 |
| s/extracción de petróleo | 125,332.6 | 126,204.4 | 94,330.5 | 171,807.2 |
| Productos | 7,261.4 | 6,620.6 | 5,237.1 | 5,203.6 |
| Aprovechamientos | 68,323.3 | 73,845.2 | 96,706.4 | 90,340.2 |
| 2) Ingresos de Organismos y Empresas | 319,436.4 | 332,262.1 | 397,882.0 | 466,613.1 |
| Petróleos Mexicanos | 108,582.8 | 103,523.9 | 150,031.6 | 176,151.2 |
| Comisión Federal de Electricidad | 97,119.7 | 100,436.5 | 111,924.5 | 140,151.2 |
| Luz y Fuerza del Centro | 1,098.6 | 2,673.4 | 3,839.0 | 4,217.6 |
| Capufe | 4,706.4 | 5,341.8 | 5,971.0 | 3,677.9 |
| Lotería Nacional | 1,148.8 | 1,006.7 | 822.7 | 1,373.3 |
| IMSS | 85,694.7 | 95,462.1 | 100,682.9 | 115,076.4 |
| ISSSTE | 21,085.3 | 23,817.7 | 24,610.4 | 26,041.2 |
| Nota: los totales pueden no coincidir debido a los redondeos. | | | | |
| p/ Cifras preliminares | | | | |
| 1/ Incluye los impuestos sobre exportación, bienes y servicios suntuarios, sustitutivo del crédito al salario y accesorios, así como las contribuciones causadas en ejercicios fiscales anteriores de liquidación o pago. | | | | |
| Fuente: Cuadro realizado por el INAFED en base al <i>Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública al cuarto trimestre del 2003</i> de la Secretaría de hacienda y Crédito Público. http://www.e-local.gob.mx/work/resouces/LocalContent/14673/1/1.1_Ingresos_sector_publico.pdf (consultado el 15 de agosto de 2006). | | | | |

Existe una insuficiencia crónica de recursos públicos, ya que los ingresos tributarios en México representan apenas el 11% del PIB, contra más del 26% que representa el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el 13.2% que corresponde en promedio a los países de Sudamérica. Lo cual no quiere decir necesariamente que la solución pase por el aumento del IVA, como lo propuso hace poco tiempo el presidente Vicente Fox, pero si muestra cual urgente es una reforma al sistema fiscal.

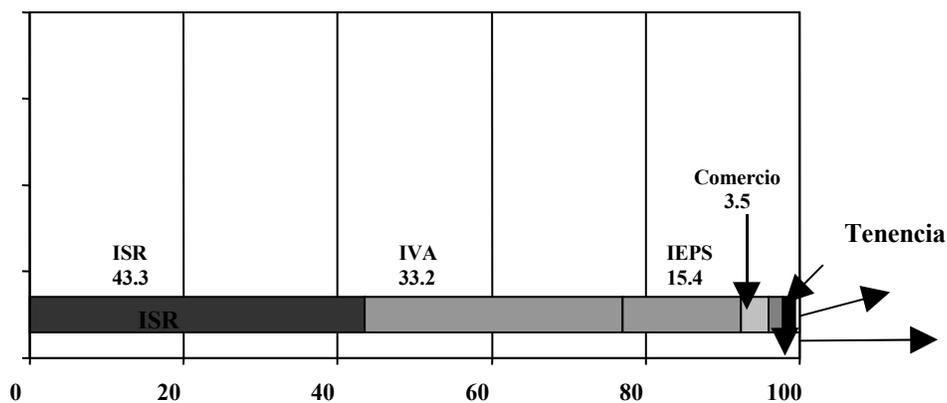
Desde hace dos décadas, los ingresos tributarios de México, han sido la principal fuente de ingresos del gobierno federal. No obstante, en comparación con otros países, la recaudación tributaria es baja como porcentaje del PIB. A continuación mencionaremos el origen de los ingresos del sector público federal. Estos ingresos se definen en la Ley de Ingresos que aprueba el Congreso de la Unión cada año. Comprenden impuestos (ingresos tributarios), derechos, productos y aprovechamientos (ingresos no tributarios), así como los ingresos de empresas y organismos públicos. Los ingresos tributarios son la principal fuente de ingresos del sector público presupuestario. En 2003 estos ingresos representaron 47.9% de los ingresos totales del sector público. En este mismo año, entre los organismos y empresas del sector público, Petróleos Mexicanos (PEMEX) aportó 11% de los ingresos, la Comisión Federal de electricidad (CFE) el 8.8% y el Instituto mexicano del seguro Social (IMSS) el 7.2%.

a) *Principales Impuestos del Gobierno Federal.* En términos de ingreso, PEMEX aporta el 11% de los ingresos del sector público, tal y como figura en el presupuesto de 2003. Para tener un dato comparativo, basta afirmar que los ingresos obtenidos por PEMEX representan cerca del 70% del IVA recaudado en 2003 y más de la mitad del ISR (55%) para ese mismo año. Los ingresos totales del gobierno Federal dependen, según datos del INEGI, del petróleo, las remesas y el turismo. Sólo 20% de los ingresos federales es producto de los impuestos. Tres cuartas partes (76%) de los ingresos tributarios provienen del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y del Impuesto al Valor Agregado (IVA).²⁰²

b) *Ingresos de las Entidades Federativas.* Los ingresos propios de las entidades, así como sus ingresos tributarios, son bajos en comparación en comparación con los ingresos totales. La mayor parte de los ingresos de las entidades federativas proceden de los recursos que el Gobierno Federal les transfiere y estos se han incrementado en los últimos quince años. En 2002 sólo 12% de los ingresos totales de las entidades federativas fueron propios, de los cuales 5% fueron ingresos tributarios y 7% ingresos no tributarios. En el mismo año, 80.4% de los ingresos totales de las entidades federativas tuvo su origen en las transferencias del Gobierno federal: 36.4% de sus ingresos totales fue por concepto de Participaciones y 44% por Aportaciones. La estructura de ingresos de las entidades federativas indica que poseen un bajo nivel de autonomía fiscal.

Según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los ingresos provenientes de la entidades federativas representaron el 2.8% de lo recaudado en el país, mientras que lo recaudado por los municipios se encuentra del 1%. El Gobierno del Distrito Federal recibió el 10.4% del total de las transferencias del Gobierno Federal a las entidades federativas; en contraste con Baja California Sur, que recibió solamente el 0.7% del total. Si se considera el número de habitantes por entidad federativa, las transferencias del gobierno Federal en el periodo 2000-2003 variaron desde 500 pesos por habitante en el DF; incrementándose a 1 588 pesos en el estado de México hasta llegar a los 4 197 por habitante en Baja California Sur.²⁰³

Gráfica 1
Principales impuestos del Gobierno Federal



Fuente: Vicente Fox Quesada, *Tercer Informe de Gobierno*, 2003, Presidencia de la república, 2003.

²⁰² INEGI. *Estadística anual de las finanzas públicas estatales 2002*. www.inegi.gob.mx (consultado el 11 de enero de 2006).

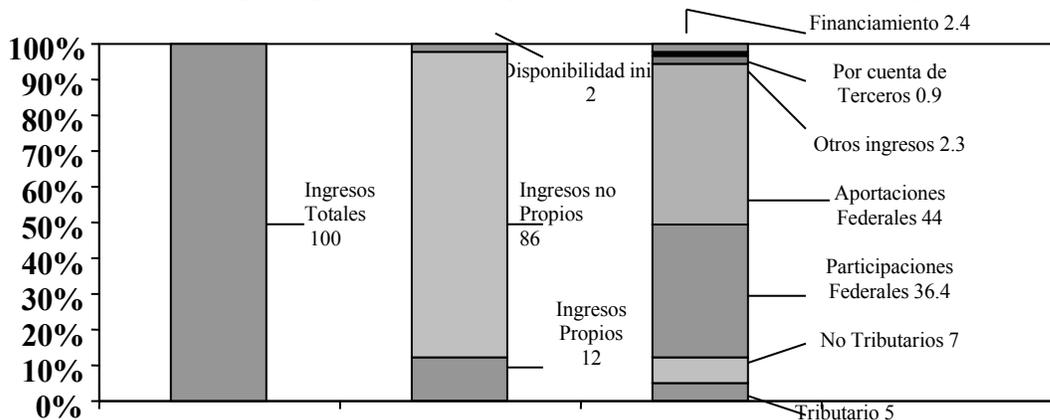
²⁰³ Informes sobre participaciones en ingresos federales y aportaciones, pagadas a los estados, municipios y Distrito Federal, 2003, 2004 y 2005, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/ucef/index.html> (consultado el 08 de noviembre de 2007)

c) *Los ingresos municipales.* Para los municipios, las principales fuentes de ingreso son las participaciones federales que les asignan las legislaturas estatales y el impuesto predial. A pesar de que el impuesto predial tiene un alto potencial como fuente de recursos, en la actualidad no es óptima su explotación, ya que muchos municipios no cuentan con un sistema catastral adecuado y actualizado o carecen de capacidad técnica suficiente. La recaudación del predial en México actualmente representa alrededor del 0.2% del PIB. Aun en años de alta recaudación, ésta no ha logrado alcanzar 0.3% del PIB y en algunos años ha sido cercana o menor al 0.1%.

Estas cifras se comparan de manera desfavorable con las observadas en otros países. La recaudación del predial para los países de la OCDE representa en promedio 1% del PIB. En Argentina se observa una relación similar, mientras que en Chile es de casi 0.7% del PIB. Por gravar bienes con alto grado de inamovilidad, el que se asigne este impuesto a los municipios es congruente con la eficiencia económica. El que sea un impuesto altamente perceptible para los contribuyentes –en tanto que es muy claro cuánto y cuándo pagan, es a la vez una virtud de dicho impuesto y un obstáculo para su recaudación. La perceptibilidad del impuesto facilita el que los contribuyentes exijan que las autoridades rindan cuentas adecuadamente. Sin embargo, también hace el pago más “doloroso” cada bimestre. Por otra parte, el impuesto predial es inelástico, en tanto que la base fiscal por lo general no aumenta significativamente en el tiempo una vez que se actualizó el sistema catastral, y los ingresos reales no necesariamente aumentan con las necesidades de gasto. Los municipios también obtienen ingresos de derechos, licencias y otros conceptos. Estas fuentes no son explotadas de manera óptima.

Entre los obstáculos para alentar una mayor recaudación a nivel municipal se encuentran la corta duración de las administraciones municipales y la regla de no reelección. Estos factores institucionales desalientan la introducción de reformas fiscales, que pueden tener altos costos políticos inmediatos, pero cuyos beneficios en términos de mayor recaudación no se obtienen. Las restricciones que limitan la capacidad del municipio para legislar directamente sobre materias fiscales son también un obstáculo para mejorar la recaudación municipal.

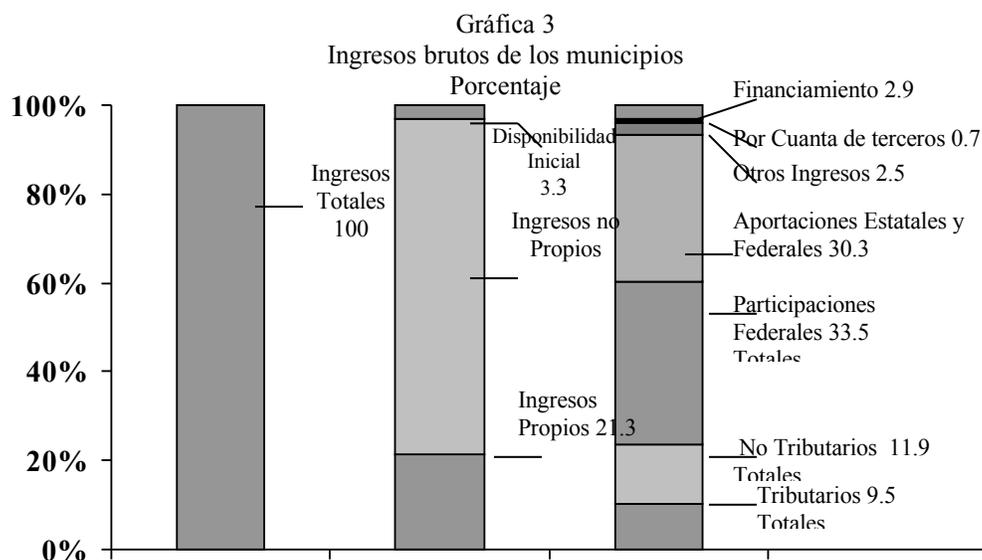
Gráfica 2
Ingresos públicos estatales por entidad federativa, 2002 (Porcentaje)



Fuente: INEGI. *Estadística anual de las finanzas públicas estatales 2002*. www.inegi.gob.mx (consultado el 11 de enero de 2006).

Al igual que las entidades federativas, los ingresos propios de los municipios y sus ingresos tributarios representan una baja proporción respecto a sus ingresos totales. En los últimos años, los ingresos tributarios han disminuido, en tanto que las Aportaciones y las Participaciones Federales y Estatales han ido en aumento. De los ingresos tributarios de los municipios, el impuesto predial es el más importante. Eso hace que los municipios tengan un bajo nivel de autonomía fiscal: en 2001, tres de cada cuatro pesos de sus ingresos totales provienen de Participaciones y Aportaciones Federales y Estatales. En 2001, el 69.1% del total de los ingresos brutos de los municipios provino de Participaciones y Aportaciones Federales y Estatales, mientras que sólo 21.3% de sus ingresos fueron propios, lo que indica un bajo nivel de autonomía fiscal municipal. Del total de los ingresos municipales, 11.9% fueron ingresos no tributarios y 9.5% tributarios. La estructura de ingresos de los municipios es semejante a la de las entidades federativas. Sin embargo, los municipios tuvieron una mayor recaudación tributaria como porcentaje de sus ingresos totales que las entidades: 4.7% en las entidades federativas, frente a 9.5% en los municipios.²⁰⁴

En el año 2001, el 21.5% de los ingresos locales municipales fueron propios; de esa cifra, 44% fueron ingresos tributarios, representando el impuesto predial un 62%. En comparación con los países miembros de la OCDE, México tiene la recaudación de impuestos a la propiedad – entre los que se encuentra el predial-, más baja. La falta de claridad en la asignación de potestades tiene efectos sobre la efectividad del gasto y la prestación de servicios públicos. Las políticas públicas no se definen, ni los servicios públicos necesariamente se prestan, por quien tiene mejor información sobre las preferencias y necesidades locales. Asimismo, se vuelve más difícil atribuir responsabilidades por el desempeño en la prestación de los servicios entre las autoridades relevantes. Es decir, no queda claro cuál es el orden de gobierno que responde en un momento dado por deficiencias en los servicios. Adicionalmente, se vuelve más compleja la definición de políticas y la planeación, por la incertidumbre acerca de las acciones que tomarán los distintos órdenes de gobierno.



²⁰⁴ Pablo Trejo y Mariano Latapí, *Consideraciones sobre la Convención Nacional Hacendaria*, ALDF, III Legislatura, México, 2006, p. 22.

Nota: La suma de los porcentajes no coincide debido al redondeo.
Fuente: INEGI. *Finanzas públicas estatales y municipales 1998-2001, 2003.*

4.1.4 Mecanismos de transferencia del gobierno federal

Los componentes de la transferencia implican que las entidades tienen poca incidencia directa sobre el monto que reciben por concepto de participaciones, por lo que no promueve un esfuerzo recaudatorio propio. En principio, sólo pueden influir sobre una porción del componente del fondo que se distribuye con base en los impuestos asignables por medio de la recaudación del impuesto sobre automóviles nuevos y tenencia, pero éstos representan una porción pequeña del total. La mayor parte de los ingresos asignables, alrededor del 70% en 1995, los paga un sólo contribuyente, PEMEX, y corresponden al impuesto especial sobre gasolinas. Adicionalmente, las entidades no verifican las cantidades erogadas por los contribuyentes ya que éstos directamente asignan la cantidad correspondiente a cada entidad.

Por lo que se refiere al componente poblacional, se discute que es una medida valiosa al promoverla. El monto de las participaciones representa alrededor del 3% del PIB (en 1998, 113,578 millones de pesos). Si se consideran las participaciones como parte del ingreso propio, la proporción de los recursos públicos con que cuentan estados y municipios representan 25.8 y 5.23% respectivamente. A su vez, los ingresos por participaciones representan en promedio alrededor del 80% de los ingresos totales de las entidades (ingresos propios más participaciones, excluyendo al Distrito Federal),²⁰⁵ reflejando que las entidades tienen un alto grado de dependencia de los recursos federales, es decir, que la brecha vertical en México es elevada. En muchas otras federaciones, la dependencia de transferencias federales tiende a ser menor. Aun si las entidades explotaran de manera óptima sus facultades tributarias, la brecha fiscal seguiría siendo amplia, pero es claro que podrían mitigar este problema con una mejor recaudación y la utilización de todas las facultades impositivas disponibles.

Cuadro 2
Recaudación Federal Participable
Monto y Conformación de la RFP
(Millones de pesos)

| Concepto | 2002 | 2003 | 2004 | 2005* |
|------------------------------------|-----------|-----------|-------------|-----------|
| TOTAL | 821,206.1 | 932,206.6 | 1,013,279.9 | 699,654.0 |
| Tributarios | 731,140.5 | 768,223.7 | 768,245.8 | 211,930.5 |
| Renta 1-/ | 319,008.3 | 336,844.5 | 341,376.2 | 97,211.7 |
| Sustitutivo del crédito al salario | 1,117.1 | 7,842.7 | | 0.0 |
| Valor Agregado | 216,001.7 | 253,082.5 | 285,019.2 | 81,986.3 |
| Producción y servicios | 139,483.7 | 118,316.7 | 85,893.3 | 13,703.0 |
| Tabacos labrados | 10,826.1 | 12,387.9 | 13,919.5 | 3,961.0 |
| Bebidas alcohólicas | 1,366.0 | 3,403.8 | 4,268.8 | 1,273.9 |
| Cerveza | 10,768.4 | 11,454.4 | 12,615.9 | 3,080.6 |
| Refrescos | 425.8 | | 919.8 | 246.6 |

²⁰⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Informes sobre participaciones en ingresos federales y aportaciones, pagadas a los estados, municipios y Distrito Federal, 2003, 2004 y 2005, México, en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/ucef/index.html> (consultado el 08 de noviembre de 2007).

| | | | | |
|--|-----------|-----------|-----------|----------|
| Telecomunicaciones | 1,283.0 | 1,843.5 | | 0.0 |
| Gasolina y diesel | 114,814.4 | 87,973.1 | 54,169.3 | 5,140.9 |
| Comercio exterior | 27,105.6 | 26,845.9 | 29,263.5 | 7,219.1 |
| Importación | 27,105.3 | 26,845.1 | 29,263.4 | 7,219.1 |
| Exportación | 2.3 | 0.8 | 0.1 | 0.0 |
| Tenencia | 12,843.7 | 12,798.3 | 13,670.1 | 8,280.1 |
| Aeronaves | 35.5 | 41.1 | 45.2 | 8.5 |
| Restos 2-/ | 12,808.2 | 12,757.2 | 13,624.9 | 8,271.6 |
| Venta de bienes y servicios suntuarios | 1,872.5 | 267.4 | | 0.0 |
| Automóviles nuevos | 4,549.7 | 4,362.5 | 4,984.6 | 1,571.1 |
| Recargos y actualizaciones | 9,157.3 | 8,222.0 | 6,778.1 | 1,958.6 |
| No comprendidos 3-/ | 0.9 | 1.2 | 1,260.8 | 2.6 |
| No tributarios | 90,065.6 | 163,982.9 | 245,034.2 | 82,244.0 |
| Derechos sobre la extracción de petróleo | 89,935.6 | 163,687.3 | 244,654.7 | 82,101.8 |
| Ordinarios | 87,757.5 | 160,644.7 | 240,010.0 | 80,495.1 |
| Adicional | 2,078.1 | 3,042.6 | 4,644.7 | 1,607.7 |
| Derecho a la minería | 211.5 | 255.2 | 379.5 | 141.2 |
| Regulación de autos extranjeros | 18.5 | 40.4 | 0.0 | 0.0 |

Total a marzo de 2005

Nota: los totales pueden no coincidir debido a los redondeos.

p-/ Cifras preliminares.

1-/ Incluye el impuesto al activo.

2-/ Se refiere a la tenencia sobre el uso de vehículos recaudado y auto liquidado por las entidades federativas.

3-/ Fracción IV del artículo 1º de la Ley de Ingresos; Contribuciones no Comprometidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago.

Fuente: Cuadro realizado por el INAFED en base al *Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública al cuarto trimestre del 2003* de la Secretaría de hacienda y Crédito Público. http://www.e-local.gob.mx/work/resouces/LocalContent/14681/1/2.1_RFP_DIC_05.pdf (consultado el 15 de agosto de 2006).

Sólo cinco estados y el Distrito Federal gravan todas las actividades y servicios permitidos por la legislación (Coahuila, México, Guerrero, Nayarit y Puebla). El impuesto a la nómina, por ejemplo, lo aplican solamente 22 estados.

a) *Fondos federales de transferencia de recursos a las entidades federativas y a los municipios.* Existen cuatro mecanismos que utiliza el Gobierno federal para transferir recursos a entidades federativas y municipios:

1. El Fondo general de Participaciones (Participaciones), que corresponden al ramo 28 del PEF, se conforma con el 20% de la Recaudación Federal Participable (RFP) que obtiene la Federación de un ejercicio fiscal. Las participaciones se distribuyen de la siguiente manera: 45.17% en proporción a la población de cada entidad, 45.17% de acuerdo con la participación de las entidades en los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, el impuesto especial sobre producción y servicios, y sobre automóviles nuevos, y el restante 9.66% en proporción inversa a las participaciones por habitante de cada entidad, de acuerdo con los dos criterios anteriores. Además, pueden recibir recursos adicionales los municipios que colindan con la frontera o los litorales, por los exista importantes flujote importaciones o exportaciones, y por derechos de extracción de petróleo. Las Participaciones son recursos que las entidades ejercen libremente.

2. Los Fondos de Aportaciones Federales (Aportaciones), identificados con el Ramo 33 del PEF; son recursos que la Federación transfiere a los estados, al Distrito Federal y, en su caso, a los municipios, condicionando su gasto al cumplimiento de los objetivos que establece la ley para cada tipo de aportación. Las aportaciones se componen de siete fondos:
3. Fondos de Aportaciones para la educación Básica y Normal (FAEB), cuyos montos se asignan de acuerdo al número de escuelas, plantillas de maestros y otros montos de marca la ley.
4. Fondos de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), asignado con base a la infraestructura y el personal de médicos y acuerdos de coordinación, entre otros.
5. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), para el financiamiento de obras considerando criterios de pobreza extrema.
6. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones territoriales del distrito federal (FAFM), que considera en su distribución cuatro variables: población con menos salarios mínimos, analfabetismo, drenaje y electricidad.
7. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), cuyos recursos se destinan a desayunos escolares, apoyos alimentarios, asistencia social a la población en pobreza extrema, construcción de equipamiento y rehabilitación de estructura física.
8. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), cuyos montos se determinan con base en el índice de ocupación penitenciaria, tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados, entre otros.
9. Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades federativas (PAFEF), que corresponden al ramo 39 del PEF. Este Programa inicio en el año 2000. Su objetivo es apoyar el saneamiento financiero a los sistemas de pensiones prioritariamente las reservas actuariales, así como la inversión en infraestructura de las entidades federativas.
10. Convenios de descentralización que establecen las entidades federativas para programas específicos con dependencias y entidades del gobierno federal.²⁰⁶

b) Diferencias entre estados con relación a las participaciones y los ingresos propios. Existe una variación significativa entre los estados en lo que se refiere a la proporción del ingreso que representan las participaciones. Mientras que en Nuevo León y Chihuahua, por ejemplo, las participaciones representaron en promedio 66% y 69% respectivamente de los ingresos del estado, en Colima, Tabasco, San Luis Potosí y Baja California Sur sumaron durante el mismo periodo entre 89% y 92% de los ingresos del estado.

Esta variación no sólo obedece a lo que reciben en términos de participaciones sino también a lo que recaudan de sus propias bases. Tabasco recibe sustancialmente más participaciones *per capita* que el siguiente estado, reducto del trato especial que percibieron los estados productores de petróleo al iniciar el SNCF. Por la misma razón, Campeche y Chiapas se encuentran entre los que reciben mayores participaciones *per capita*. En cuanto a los ingresos propios *per capita*, también observamos una gran variación entre estados, aunque no tan dramática como en el caso de las participaciones. En la gráfica también observamos sólo una tenue relación entre las participaciones *per capita* y los ingresos propios de los estados (la

²⁰⁶ Ley de Coordinación Fiscal, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 2005.

correlación entre estas variables es 0.31, excluyendo al Distrito Federal). En conjunto, estas diferencias demuestran que en México enfrentamos un desequilibrio horizontal considerable.

4.1.5 El ejercicio del gasto público. Gasto total y descentralizado del Gobierno Federal

Por el lado del gasto, su funcionamiento ha sido mucho menos sistemático y altamente discrecional debido a que, a diferencia de los ingresos, no ha existido, sino hasta recientemente, una definición clara de funciones entre ámbitos de gobierno. Como se explicará con detalle más adelante, tradicionalmente los gobiernos estatales han tenido un grado muy bajo de autonomía en lo que concierne a sus decisiones de gasto. En buena medida esto ha obedecido a que el componente más importante del gasto público estatal ha provenido de los llamados Convenios de Desarrollo Social (Cedes), en los que participan conjuntamente los gobiernos federal y estatales. Este instrumento normalmente funciona con una temporalidad anual y se ha caracterizado por no estar sujeto a un mecanismo transparente de asignación. En la práctica, esto ha implicado que, con frecuencia, el gobierno federal influye en demasía no sólo en el tipo de gasto sino también en su asignación entre entidades federativas. Para efectos de analizar los gastos estatales, a continuación se presenta una clasificación del gasto que se hace en las entidades federativas, atendiendo fundamentalmente al grado de participación de los gobiernos estatales en la asignación y ejecución del gasto. Éste puede ir desde el llamado gasto propio, cuyo destino y ejecución es decidido enteramente por los estados, sin condicionamiento alguno, hasta el gasto federal que, si bien se destina a los estados, su asignación y ejecución está enteramente a cargo del gobierno federal.

El gasto del sector público en México se destina en su mayor parte al gasto corriente: de éste, sobresale el gasto en servicios personales. Esta estructura de gasto es semejante a la de otros países. El siguiente rubro en importancia es el de capital, el cual se canaliza en su mayor parte a la construcción de obra pública. En los últimos años, el gasto federal ha disminuido, pero en las entidades federativas ha ido en aumento, lo que sugiere un proceso de descentralización en el gasto.

Cuadro 3
Comparativo de la participación de los órdenes de gobierno en el gasto público, expresado en porcentajes del gasto total

| País | Nivel de gobierno | 1982 | 1986 | 1991 | 1996 | 2000 |
|----------------|-------------------|------|------|------|------|------|
| Alemania | Central | 58 | 58 | 61 | 87 | 60 |
| | regional | 25 | 25 | 23 | 25 | 22 |
| | local | 17 | 17 | 16 | 18 | 18 |
| Estados Unidos | Central | 58 | 58 | 57 | 56 | 57 |
| | regional | 21 | 22 | 22 | 22 | 22 |
| | local | 21 | 20 | 21 | 22 | 21 |
| Canadá | Central | 42 | 43 | 42 | 42 | 40 |
| | regional | 41 | 41 | 42 | 40 | 40 |
| | local | 17 | 16 | 16 | 18 | 20 |
| México | Central | 91 | 78 | 81 | 80 | 75 |

| | | | | | |
|----------|---|----|----|----|----|
| regional | 8 | 18 | 15 | 15 | 17 |
| local | 1 | 4 | 4 | 5 | 8 |

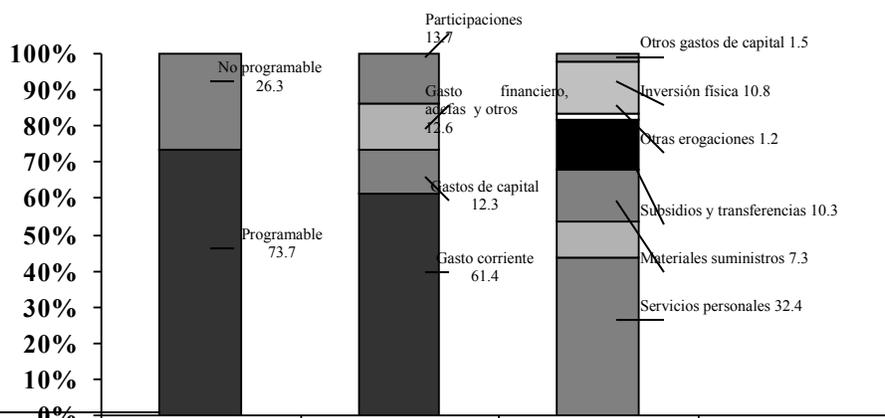
Fuente: elaboración y edición del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República con base en Enrique Cabrero Mendoza, "Los dilemas de la modernización municipal", en *El Municipio mexicano*, México, Senado de la República, 2001, p.80.

Veamos ahora en qué gasta el Gobierno Federal. En 2003 el gasto programable, que es todo aquello que puede proyectarse con anterioridad y está contenido en los distintos programas gubernamentales del sector público, fue de 73.7% del gasto neto total. El gasto corriente, que comprende la contratación de recursos humanos y la compra de bienes y servicios necesarios para el desarrollo de las funciones administrativas, representó 61.4% del gasto neto total, mientras que el gasto de capital fue de 12.3%. Dentro del gasto corriente, el rubro al cual se asignó una mayor proporción de recursos fue el de servicios personales, destinado al pago de remuneraciones al personal, que significó 32.4% del total. Por otro lado, dentro del gasto de capital, que es el destinado a la generación de activos, la mayor parte de los recursos se canalizaron a la construcción de obra pública.

Entre 1993 y 2003, el promedio de gasto federal descentralizado como porcentaje del PIB fue cerca del 6.8% por año. En 1994 fue de 5.7% y en 2003 de 8%. Del total del gasto descentralizado en este periodo el 41.3% se destinó a Participaciones Federales, mientras que el 47.2% se reflejó en las Aportaciones Federales. De este total, 65% se destinó a la educación básica y el 12% a salud. Las aportaciones de la Federación se asignaron de acuerdo al número de escuelas por entidad federativa, infraestructura médica, plazas de maestros y personal de salud.²⁰⁷

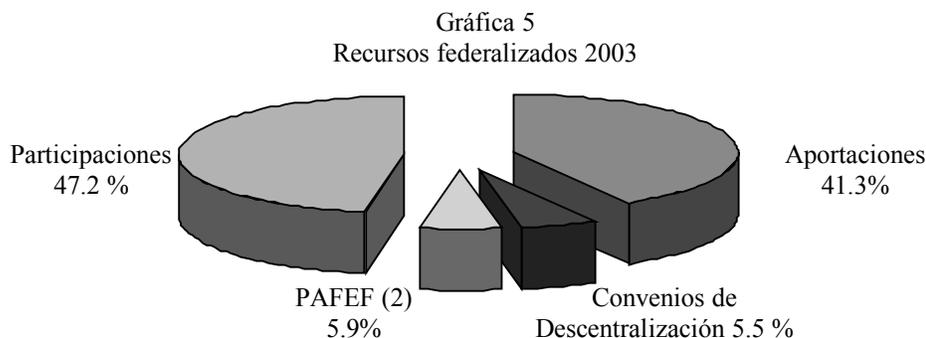
Analicemos la composición del gasto federal descentralizado. La mayor parte de los recursos que el Gobierno federal transfiere para su ejercicio a las entidades federativas y municipios corresponde a los rubros de Participaciones y Aportaciones, los cuales representaron 88.5% del total del gasto descentralizado en 2003. Dentro de las Aportaciones, la mayor parte de los recursos se canaliza a atender las necesidades de educación básica y normal, y salud de las entidades federativas: 65% y el 12% del total respectivamente. Las entidades federativas y los municipios reciben de la Federación recursos por cuatro mecanismos: Participaciones (Ramo 28), aportaciones (Ramo 33), Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las entidades federativas (PAFEF o Ramo 39) y Convenios de descentralización.

Gráfica 4
Gasto neto del sector público presupuestario 2003
Porcentaje

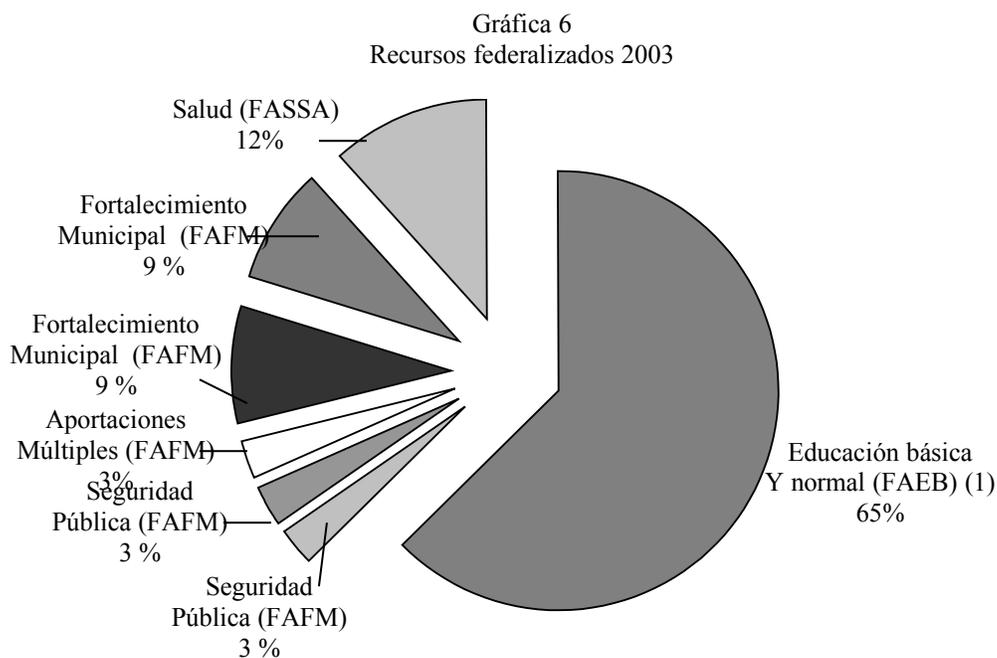


²⁰⁷ Pablo Trejo y Mariano Latapí, *Consideraciones sobre...* p. 26.

Nota: la suma de los porcentajes no coincide debido al redondeo
 Fuente: SHCP. *Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública, cuatro trimestres de 2003, 2004*

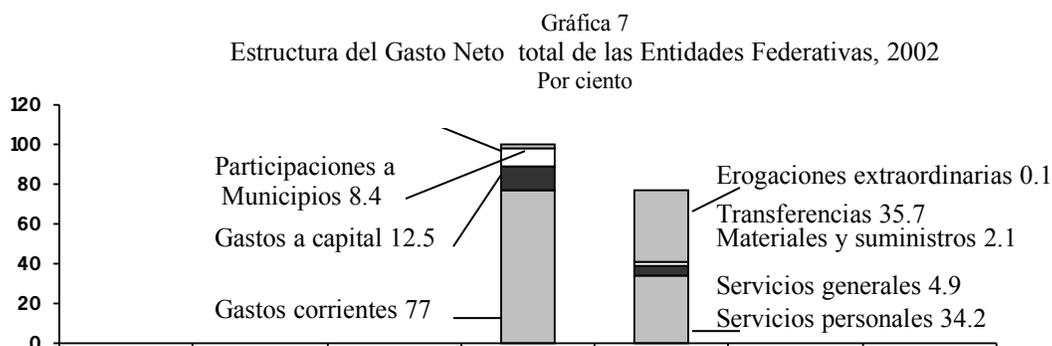


a) *Gasto total de las Entidades Federativas.* El gasto de las entidades federativas mantiene una estructura semejante al del Gobierno Federal: predomina el gasto corriente y dentro de éste es mayoritario el gasto en servicios personales. A diferencia del gasto federal, el gasto de las entidades federativas ha ido en aumento en los últimos años, aunque se compone en su mayor parte del gasto federal descentralizado. Del total del gasto que ejercieron en 2002, 77% correspondió a gasto corriente, dentro del cual destaca el rubro de servicios personales, mientras que el 12.5% fue gasto de capital. Esta estructura del gasto es similar a la del Gobierno Federal, como se indicó. Las transferencias que reciben las entidades del Gobierno federal, en su mayor parte del Ramo 33, representan 35.7% del gasto total de las entidades. A su vez las Entidades Federativas transfieren recursos a los municipios por concepto de Participaciones, equivalente al 8.4% del gasto.



Fuente: SHyCP, *Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública, cuarto trimestre de 2003, 2004*

b) *Gasto público municipal.* Abordemos el gasto público municipal. En 2001, el gasto en servicios personales; servicios generales; materiales y suministros; y subsidios, transferencias y ayudas, rubros que están asociados al gasto corriente, representan 58.8% de los egresos brutos de los municipios, en tanto que el gasto destinado a obras públicas y acciones sociales, adquisición de bienes muebles e inmuebles, e inversión financiera, considerando como gasto capital, representó 30.2% del gasto de los municipios.



Fuente: Pablo Trejo y Mariano Latapí, *Consideraciones sobre la Convención Nacional Hacendaria*, ALDF, III Legislatura, 2006, p. 29.

Por medio del ejercicio del gasto, los municipios deben de ofrecer a la población, servicios públicos básicos, como agua y drenaje. Estos son responsabilidad exclusiva de los gobiernos municipales. Un alto porcentaje de la población que vive en municipios de muy alta marginación no tiene servicios básicos: el 41.3% carece de agua entubada y el 30.8% no tiene drenaje. El reto del gasto municipal es enfrentar estas necesidades con recursos suficientes y aplicados de manera eficiente y eficaz, con apoyo de su entidad federativa y del Gobierno federal: es decir, plantear un esquema de responsabilidades compartidas que permita superar la pobreza y los demás rezagos sociales.²⁰⁸

4.1.6 Las dimensiones de la deuda pública

En los tres ámbitos de gobierno, la deuda ha mantenido una tendencia general a la baja en los últimos cinco años. En particular la deuda externa tiene un peso cada vez menor en el endeudamiento total del país. En las Entidades Federativas hay diferencias en los niveles de endeudamiento total del país. En las entidades Federativas hay diferencias en los niveles de endeudamiento, aunque ésta ha disminuido, al igual que en los municipios.

a) *Del Gobierno Federal.* En la década de los 80, la deuda bruta del sector público creció hasta representar 10.4% del PIB, el nivel más alto de la historia contemporánea del país. A partir de finales de esa década y hasta 2001, la evolución de la deuda ha seguido una tendencia a la baja, salvo por la crisis de 1994. Los años de mayor endeudamiento han estado vinculados con altos niveles de de la deuda externa, mientras que la deuda interna ha mantenido una tendencia más general. En 2003, la deuda del sector público representó el 12.6% del gasto total del PIB.

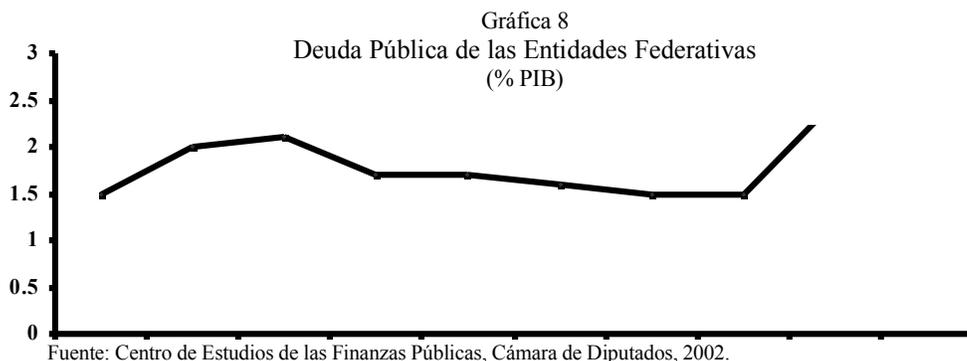
²⁰⁸ Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz y José Luis Hernández y Cuevas, *Derecho Fiscal*, UNAM, 1991.

b) *De las Entidades Federativas.* La deuda representó 2.1% de su gasto neto total en 2002. Entre 1993 y 2002 el promedio de deuda pública de las entidades como porcentaje del PIB fue de 1.9%. La entidad con mayor nivel de endeudamiento es el DF, cuyo monto representa el 34% del total de la deuda de las entidades federativas. Si se comparan montos de la deuda de las entidades con relación a su PIB, Sonora fue la entidad con mayor nivel de deuda entre 1993 y 2002, teniendo un nivel de endeudamiento del casi 6%. En contraste, Hidalgo sólo obtuvo un 0.2%.

Para financiar su gasto, los estados han acumulado deuda a una tasa bastante elevada, 62% anual desde 1988 en términos reales. Para 1997 el saldo de la deuda total promedio entre los estados, representó el 54% de los ingresos estatales incluyendo participaciones federales, aunque con una variación significativa de estado a estado y en el tiempo.

Por ejemplo, para el Estado de México, Nuevo León, Sonora y Chihuahua, el saldo de la deuda total representó respectivamente el 174%, 153%, 127% y 122% de los ingresos estatales incluyendo las participaciones, mientras que para Hidalgo, Veracruz y Michoacán, las cifras relevantes fueron 1%, 3% y 12% respectivamente. Si bien el endeudamiento de muchas entidades como proporción de los ingresos estatales totales no es tan alto, sí lo es en relación con los ingresos propios de los estados, es decir, excluyendo los recursos que les transfiere el Gobierno Federal. Para 1997, en promedio el saldo de la deuda estatal total representó el 290% de los ingresos estatales excluyendo participaciones. Esto refleja también la tendencia creciente del endeudamiento estatal, ya que en 1990 representaba el 70% de los ingresos propios de los estados y en 1994 el 274%.

La alta tasa de endeudamiento estatal por una parte refleja el desequilibrio vertical en las finanzas públicas, en tanto que los estados cuentan con pocos recursos propios y crecientes necesidades de gasto, aunque no es claro en que medida la necesidad de ingreso adicional refleja aumentos en el costo de prestar los servicios. El artículo 117 constitucional establece que los ingresos por deuda deben aplicarse a inversiones productivas. Sin embargo, en muchas entidades parte de los recursos se han destinado a cubrir gasto corriente. Por otra parte, el elevado índice de endeudamiento refleja la garantía implícita que otorga el Gobierno Federal a los estados en tanto que frecuentemente han reestructurado y absorbido deuda estatal o simplemente otorgado recursos adicionales extraordinarios.



Con esta garantía, se abarata el crédito para las entidades. El rescate de las entidades endeudadas en exceso representa para las entidades una especie de seguro, que puede alentar políticas fiscales irresponsables. No sólo el costo lo enfrentarán administraciones futuras, sino que en un momento dado puede ser más fácil obtener créditos que mejorar la recaudación propia.

En los últimos años se realizaron reformas que redundarán en un manejo más eficiente de deuda estatal. A través de cambios presupuestales se reduce el monto de los recursos que el ejecutivo federal puede utilizar de manera discrecional, parte de los cuales se utilizaba para reestructurar o absorber deuda estatal. En abril del 2000, la SHCP estableció nuevas reglas para el financiamiento de los estados. Entre las medidas principales se exige que la deuda estatal sea calificada por al menos dos agencias independientes.

Los estados y municipios deben contar con la capacidad de endeudarse, pero también deben enfrentar los costos reales del endeudamiento. Con mayor democracia y los cambios mencionados se promueve un mejor manejo de las finanzas estatales incluyendo el endeudamiento. Sin embargo, la persistente dependencia de los recursos federales y el que el mercado financiero no ejerza disciplina sobre el endeudamiento, entre otros factores, generan incentivos contrarios a este objetivo.

c) *La deuda como ingreso municipal.* Entre 1999 y 2001 la deuda pública de los municipios respecto a sus ingresos disminuyó considerablemente, del 6.4 al 2.9%. En 1994 alcanzó el máximo nivel histórico de 8.4% de los ingresos públicos. A partir de 1995, la deuda empezó a disminuir de manera consistente hasta el año 2000m, cuando alcanzo su menor nivel (2.1%). En el 2001, el promedio de ingresos de los municipios por concepto de deuda pública fue de 1.2 millones de pesos. El municipio que recibió más ingresos por este monto fue Tlanepantla, estado de México, que recibió el 9.9% de los ingresos del monto total de la deuda de los municipios del país.²⁰⁹

4.1.7 Balance general del federalismo fiscal

El análisis de la estructura de los ingresos, gasto y deuda pública del Gobierno Federal; las Entidades Federativas y Municipios, nos permiten vislumbrar en principio algunos de los principales problemas que enfrenta nuestro país en materia hacendaria, dentro de los cuales podemos destacar los siguientes:

1. Insuficiente recaudación y gasto social. La baja recaudación del sistema tributario mexicano (insuficiente para financiar las diversas responsabilidades y obligaciones que las leyes imponen a la hacienda pública en materia de educación, salud, seguridad social, justicia, defensa, inversión pública en infraestructura de todo tipo, entre las principales), hace que el gasto público en México sea de los más bajos en el mundo. Mientras dicho gasto es de menos de 15% del PIB, el promedio de gasto del gobierno en general en los países de la OCDE es más del doble (31.8%); incluso en América Latina el gasto promedio es mayor en 5 puntos del PIB. Por lo que hace al gasto público social, la diferencia es dramática: mientras en México se destina 8.3% del PIB, en la OCDE se asigna a este rubro de gasto el 21%. Al respecto, cualquier solución que pueda idearse para atender las urgente necesidades sociales, pasa

²⁰⁹ Rodolfo García del Castillo. "Retos y perspectivas de la Administración Municipal en México", en Gestión y Política Pública, México, CIDE, Vol. III, Núm. 2, segundo semestre, 1994, pp. 399-453.

necesariamente por un incremento sustancial de la recaudación, por los niveles muy superiores a los de América Latina; quedar por debajo o en un promedio igual serviría de muy poco.

2. La dependencia de las finanzas públicas del petróleo. La economía, ciertamente, no está petrolizada, pero las finanzas públicas sí lo están. La debilidad de nuestra recaudación fiscal se ha equilibrado, una vez que hace dos décadas se agotó la posibilidad de compensar tal insuficiencia con deuda externa, con el uso y los abusos de los derechos por explotación de hidrocarburos. Basta considerar que, desde 1988, los derechos a la explotación de los hidrocarburos han representado un monto del orden de 3.0% del PIB y fluctuando en torno a 30% de los ingresos fiscales federales.

Una comparación ilustrativa es que el monto de los recaudado por los derechos a los hidrocarburos es equiparable a la recaudación por el IVA que pagan todos los mexicanos y mayor al ISR que pagan las personas físicas, y por su forma de cobro, cabe la consideración de que el petróleo, un activo de la Nación, se esté usando crecientemente para financiar el gasto corriente del Gobierno Federal, hecho contrario a una política presupuestal sana y sostenible.

Por lo anterior, también se insistió en que la reforma fiscal, para ser exitosa, debería renunciar a una visión exclusivamente recaudatoria e incluir una solución al problema que representa la explotación excesiva de los hidrocarburos para fines fiscales. Es decir, una reforma integral debe modificar necesariamente el régimen fiscal de PEMEX, CFE y CLyF, para que dejen de ser la “fuente fiscal” del gobierno y liberar recursos para invertir en la modernización de sus plantas y en la nueva infraestructura de petróleo, gas y electricidad que exige el desarrollo del país. Además, una reforma que no resolviera la petrolización de las finanzas públicas perdería credibilidad en los mercados financieros nacionales e internacionales, ya que persistiría la vulnerabilidad de las mismas por su alta dependencia de los precios internacionales del hidrocarburo.

3. El problema de las pensiones. En México, desde hace muchos años, los ingresos que los trabajadores aporta por concepto de pensiones son muy inferiores a los pagos que deben realizarse por dicho concepto. Este déficit, es creciente, se ha financiado año con año con cargo al presupuesto. Otra parte de estas obligaciones pensionarias provienen de la reforma de
4. 1997 al sistema de pensiones a cargo del IMSS. Esta reforma asignó a la hacienda pública nuevas obligaciones sin haber creado la contraparte en el lado de los ingresos. Los compromisos del gobierno por pago de pensiones, tanto de los propios como de los del IMSS, sumaron en 2004, 357 mmdp, equivalentes a 56% del PIB de 2002. Además, los pasivos laborales del conjunto de entidades públicas no están reconocidos, por lo que es necesario legislar para ello.

En 2002 el sector público destinó al pago de pensiones 124 mil 757 millones de pesos, 14% de la nómina corriente, mientras que en 2003 estas obligaciones pensionarias fueron del orden de 1.7% del PIB. Esta carga para las finanzas públicas tenderá a crecer con el tiempo. Al respecto, considérese que dentro de 50 años la cuarta parte de la población será mayor de 65 años. Sin embargo, sólo disponemos de una década para adoptar las medidas fiscales y de seguridad social para afrontar este reto demográfico. Por ello, una reforma hacendaria que no enfrente el problema de las pensiones sería de utilidad efímera.

5. El centralismo fiscal. La Constitución de 1917 estableció, en materia de federalismo fiscal, un sistema de concurrencia indefinida, pues otorgó al Congreso de la Unión facultades para fijar las contribuciones necesarias para financiar el gasto público, pero no definió las figuras impositivas que serían exclusivas de la Federación, salvo algunos impuestos especiales que la Constitución expresamente reservó al nivel federal (comercio exterior, aguamiel y otros). Al paso de los años la Federación creó figuras impositivas modernas, el ISR en 1925, el ISIM en 1948, el IVA en 1979 y, mediante convenciones, convenios y leyes se vació de realidad a las atribuciones constitucionales de los estados en materia fiscal. Dichos instrumentos de coordinación fiscal permitieron a los estados participar en la recaudación del IVA y de otros impuestos federales, a cambio de no aplicar impuestos semejantes.

Esta evolución tuvo un hecho positivo: permitió que México cuente con un sistema tributario basado en pocos impuestos generales y, con ello, minimizar las posibles distorsiones sobre los procesos económicos asociadas a cualquier impuesto. Sin embargo, también tuvo una consecuencia negativa al haber generado una dependencia hacendaria absoluta de los estados y municipios hacia la hacienda federal, de donde proviene más del 90% de sus ingresos. Esta situación fiscal ha inducido una conducta “pedigüña” en las autoridades locales y algunas conductas fiscales irresponsables, pues los gobiernos locales no se ven en la necesidad de recurrir al electorado para definir sus niveles y estructuras de gasto. Este problema cobró mayor relevancia en la medida en que la composición partidaria de dichos niveles de gobierno se diversificó y se hizo plural. Por todo ello, el actual esquema de coordinación fiscal ha dado de sí y debe de ser renovado radicalmente.

6. La inequidad tributaria. El país no sólo tiene una recaudación fiscal insuficiente, sino que ésta baja carga esta distribuida de manera inequitativa. Un sistema fiscal justo es aquel que distribuye las contribuciones de manera equitativa, es decir, cada persona aporta la parte que le corresponde. Hay dos principios para medir la equidad: el del beneficio, que vincula el pago de los impuestos al beneficio recibido vía gasto, y el de la capacidad de pago. De acuerdo a este último principio, hay dos conceptos de equidad a aplicar: la equidad horizontal, que implica que a ingresos iguales debe corresponder pagos iguales, y el de la equidad vertical, que implica que a mayor ingreso debe corresponder mayor parte de la carga fiscal.

La literatura hacendaria considera que un sistema tributario equitativo es aquel donde la principal fuente de ingresos, al menos la mitad, se constituye por los impuestos al ingreso y la riqueza de las personas, seguido por los impuestos al consumo con una aportación de alrededor de 40%; el restante provendría de fuentes locales y de otros impuestos.

La inequidad y debilidad del sistema tributario mexicanos se origina en la existencia de una multitud de tratamientos especiales y exenciones en los principales impuestos. Así por ejemplo, en el IVA existe una proporción considerable de productos exentos, otros con tasa cero, otros en la zona fronteriza con tasa de 10 por ciento y el resto del país y de los productos con 15 por ciento. En ISR, de igual manera existen diferentes tratamientos para ciertos tipos de actividad, de ingresos y cierto tipo de causantes. En muchos casos el abigarrado sistema fiscal mexicano y su régimen de tratamientos especiales es un reflejo del viejo acuerdo político corporativo, donde las cuotas de

poder estatal iban acompañadas de generosas puestas de acceso al gasto público y, a la vez, cuotas de exenciones fiscales a los principales actores políticos, económicos y sociales; todo ello avalado y decidido desde la cúspide del poder político encarnado en la Presidencia de la República.²¹⁰

Según Jesús Alberto Cano, “el compromiso de otorgar una mayor capacidad de decisión a los gobiernos estatales y municipales sólo se ha quedado en el discurso en la presente administración federal. Los recursos para los gobiernos locales disminuyen año con año, a no ser porque los factores económicos externos favorecen el entorno como ocurre ahora con los excedentes por la venta de petróleo”.²¹¹

En el último año de la administración del presidente Ernesto Zedillo, los recursos para los estados y municipios crecieron a una tasa real de 14.2 %, mientras que en los dos primeros años del sexenio foxista, estos han disminuido a la tasa de 7.4 y 3.9 por ciento, para 2001 y 2002, respectivamente.

En el año 2004, las cuentas del federalismo, no fueron favorables a los gobiernos locales, ya que el gasto neto de la Federación creció en un 6.0 por ciento real, mientras que los recursos federalizados en 3.9 por ciento. Esto significa que el gasto de la administración pública federal creció 35.0 por ciento más que los recursos federales destinados a las administraciones locales. El gobierno federal aumentó su gasto, principalmente en servicios personales (sueldos y salarios a la burocracia), y subsidios y transferencias en 2002, con un crecimiento de 7.6 y 9.1 por ciento respectivamente. Por su parte, los recursos para la inversión física registran una tasa negativa por segundo año consecutivo de -1.6 por ciento.

En cuanto a las participaciones federales se presentan desequilibrios en el gasto: a los estados y municipios (Ramo 28) han crecido en estos dos años a 3.9 %, muy por debajo del 15.7% registrados en el año 2000; cabe mencionar que el incremento observado de las participaciones en el año 2002 está muy por debajo de lo aprobado por la Cámara de Diputados que fue de 6.1% en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso de las aportaciones del Ramo 33 (incluye recursos federalizados del Ramo 25) se observa un menor incremento a partir de la entrada de la actual administración. En el año 2000, el gasto en este Ramo creció 9.0%, en 2001 fue de 7.9% y para 2002 sólo de 2.5%.

Los principales fondos del Ramo 33 que se vieron afectados en el año 2002 son el de Seguridad Pública (FASP) que disminuye casi a la mitad de su nivel de 2001 (-48.5 %); el Fondo de Aportaciones para la educación Tecnológica y de los Adultos (FAETA), que se reduce en 0.2%. Mientras que el crecimiento registrado en el Fondo para la Educación Básica y Normal (FAEB) así como el de los Servicios de Salud (FASSA) fue de sólo 2.5% cada uno. En este escenario, los estados que se vieron más perjudicados en el rubro de participaciones federales son los del norte del país, destaca el caso de Chihuahua, Sinaloa, Tamaulipas, Durango y Coahuila, mientras que los mayormente beneficiados resultaron Nayarit y Chiapas, con tasas de crecimiento superiores al 8.0% real en el año pasado. Con relación al Ramo 33, los estados que registraron las mayores reducciones el año pasado son el Distrito Federal (-4.0%), Baja California Sur (-1.2%), Yucatán (0.9%) y Campeche (0.2%). El FAEB

²¹⁰ Pablo Trejo y Mariano Latapí, *op. cit.* p. 35.

²¹¹ Jesús Alberto Cano Vélez, *Un renovado federalismo donde todo el país gane*, <http://www.aregional.com.mx/articulo.php?&a=9756> (consultado el 11 de abril de 2007).

es el rubro más importante del Ramo 33, al representar dos terceras partes de los recursos totales. Las entidades federativas que recibieron menos recursos para la educación fueron el estado de México (1.3%), Morelos (1.8%) y Coahuila (2.0%).²¹²

La descentralización fiscal en México es ahora un tema relevante en los programas de gobierno federal, su motivación radica no solo en el carácter de la estructura federal del Estado, sino sobre todo en la eficiencia que reporta a la gestión pública que los bienes y servicios se presten por la propia jurisdicción que se beneficia de éstos, así como en respuesta a una creciente demanda de fortalecimiento de los órdenes de gobierno estatal y municipal cuyos recursos financieros se hacían cada vez más insuficientes, mientras crecían sus necesidades y reclamos comunitarios.

Las condiciones en que se ha llevado a cabo hasta ahora la descentralización no son las mejores, en primer término opera en su contra la difícil situación económica que impactó prácticamente todos los órdenes de la vida nacional. Este delicado fantasma produce una lógica resistencia a trasladar, desde el ámbito Federal hacia estados y municipios, recursos que se hicieron escasos y con ello también más valiosos, mientras que por otro lado los recursos que se están reubicando, aparecen limitados e insuficientes a la luz de las necesidades y de los contrastes de recursos fiscales que detenta cada ámbito de gobierno. A lo anterior se agrega que la política macroeconómica implementada para lograr una estabilidad, ha tomado necesariamente espacios, acciones o medidas que en otras circunstancias podrían favorecer una descentralización más audaz.

Por último cabe señalar la existencia de un factor menos tangible, pero que realmente pudiera influir en el desarrollo y alcances de la descentralización ya iniciada, esto es, al ascenso notorio que ha alcanzado la competencia político-electoral, que en algunas circunstancias pudiera llevar a limitar o dilatar la descentralización fiscal ya sea desde el gobierno nacional o desde el de los estados. Es precisamente el hecho de que la descentralización se lleva a cabo en medio de condiciones difíciles, lo que refleja que en la actual administración federal existe un propósito real de impulsar la descentralización fiscal, lo cual da un mayor mérito y realce al proceso, no obstante lo reciente todavía de su inicio. Ahora bien, tomando en consideración las vertientes utilizadas para llevar a cabo la descentralización, tales como las participaciones federales, las nuevas fuentes tributarias, y las transferencias de recursos federales de gasto, puede observarse que las distintas medidas adoptadas en cada caso tienen implicaciones de mayor o menor repercusión en las funciones fiscales de asignación, distribución y estabilización, implicaciones que seguramente se irán afinando conforme avance el proceso y se estén evaluando no solo la efectiva descentralización, sino los mejores términos para su eficiencia en relación con las tres funciones señaladas.

Por lo pronto, en la materia de las participaciones y debido a su gran importancia como ingreso principal de las haciendas de estados y municipios, y por su vínculo sobre todo a la función distributiva, parece necesario hacer algunas reflexiones concluyentes sobre su carácter y su dimensión. En medio de la descentralización pareciera necesario avanzar en la separación de los recursos federales que corresponden a los estados y municipios como resarcimiento a su limitación de fuentes tributarias, mientras que los recursos federales con los cuales el ámbito federal se propone cumplir con su función fiscal distributiva, han de separarse de aquellos que no pueden tener ese carácter, creando sus propias variables y

²¹² *Ibid.*

formas de distribución, es decir, su propia fórmula. La separación de estos recursos y sus formas de distribución, resolvería la distorsión que hoy hace que se utilicen recursos de los estados para compensar los desequilibrios que se dan entre ellos, lo cual generalmente es llevado a cabo por el gobierno nacional, con recursos propios. La separación de los dos conceptos de distribución de recursos fiscales requeriría darse en el corto plazo en cuanto a los montos totales que hasta ahora se distribuyen, pero sería necesario evaluar los resultados que muestre el rubro de propósitos redistributivos para los ajustes correspondientes en el mediano y largo plazos.

En el marco de la actual descentralización fiscal sería pertinente valorar la conveniencia de liberar algunos de los impuestos que se reservaron a la federación con la reforma constitucional o con los convenios de coordinación fiscal, así como considerar la transferencia de otros impuestos federales, para que unos y otros, hagan crecer el rubro de impuestos estatales municipales y con ello las ventajas que trae en la función fiscal asignativa el contar con fuentes tributarias propias. En particular, la liberación de impuestos reservados traerá aparejado prácticamente una sustitución de montos de recursos de participaciones, por recursos que los estados y municipios obtendrían de sus nuevos impuestos propios, con la evidente ventaja que tienen los impuestos frente a las participaciones debido a la flexibilidad de los primeros ante la inamovilidad que caracteriza a estas últimas.

El peso recaudatorio relevante en nuevas fuentes tributarias, ayudarían a obtener mejores resultados en la descentralización que se implementa, pues con éstas se podría vencer poco a poco la apatía desarrollada alrededor de la creación y administración de las contribuciones propias, y su atractivo recaudatorio también serviría de estímulo para sortear los costos políticos que en la coyuntura que puedan representar la creación de nuevos impuestos locales. De la misma manera, el crecimiento del concepto de ingresos propios en el total de los ingresos de entidades y municipios, constituirá evidentemente un incremento real en la autonomía Estatal y la libertad Municipal.

Indudablemente la implementación de gravámenes nuevos con mayor peso recaudatorio en las entidades o municipios, pudieran ser estimulantes inflacionarios para el país, lo que deberá llevar a implementar en una primera etapa inmediata, gravámenes al consumo (ya visto el intento con anterioridad) y concurrentes con los federales; en caso de que se tratase de fuentes tributarias trasladadas desde el ámbito federal, y precisamente de las reservadas con la reforma a la constitución, dichos gravámenes habrían de repercutir disminuyendo el monto de las participaciones en forma proporcional; en una segunda etapa, habrían de establecerse impuestos sobre la renta de personas físicas en las entidades en exclusión del gravamen federal, y debería prevalecer solo en casos de aquellas entidades que no establecieran uno propio, o el gravamen establecido tuviese una tasa muy baja. Finalmente, será indispensable que mientras permanezca la dificultad económica actual el avance será de modo paulatino para no pugnar con las políticas de estabilización que desarrolla el ámbito federal. En todos los casos de tributación concurrente deberá considerarse la conveniencia de la colaboración administrativa intergubernamental.

Ahora bien, por su parte a las transferencias de recursos federales para gasto, son un valioso instrumento de la desconcentración de las asignaciones fiscales en cuanto representan que un bien o servicio público que corresponde prestar a dos unidades de gobierno, sea prestado por una sola con los recursos de ambas, más aún si esta última unidad es la más cercana a la

demanda colectiva, haciendo así más idónea la asignación de esta función; no obstante, el beneficio podría optimizarse si los recursos transferidos incluyen el concepto de inversión, así como las atribuciones indispensables para que el gobierno subnacional planee y programe la prestación necesaria de esos bienes o servicios que realiza por cuenta ajena y propia, ya que de no ocurrir esto, los beneficios de las medidas descentralizadoras podrían llegar a equipararse con sus costos, lo cual podría debilitar la eficiencia en las funciones. Para ello, cabría iniciar el estudio de rubros de bienes o servicios que se prestan en forma concurrente por los gobiernos nacional y estatal, y en su caso Municipal, han de asignarse a uno solo de éstos, ya se trate de todo el servicio, o únicamente el que se presta a determinado usuario o región, bajo la premisa general del principio del beneficio, y considerando en ello las funciones de planeación, programación y desde luego las de ejecución.

4.2 La Convención Nacional Hacendaria.

4.2.1 Antecedentes de la CNH

a) *La convención Nacional Fiscal de 1925.* Esta convención fue la primera después de la Constitución de 1917. Fue convocada por el gobierno del presidente Plutarco Elías Calles, por medio de su secretario de Hacienda, Alberto J. Pani. La CNF se realizó del 10 al 20 de agosto de 1925, en la Ciudad de México, con representantes de los gobiernos federal, estatales, del distrito federal y de los hoy desaparecidos territorios federales. Sus objetivos fueron emprender acciones para la recuperación económica del país, simplificar el sistema de impuestos de la Federación, así como coordinar el sistema de impuestos federal con los impositivos de los estados y municipios.

El secretario Pani, indicaba en la convocatoria “El estudio (del) régimen...revela numerosos y gravísimos defectos que...hacen menor la productividad del impuesto, gravan sin equidad al causante y constituyen una traba casi insuperable para la producción y circulación de la riqueza”. Y abunda más adelante:

“Existen en la república más de cien impuestos diferentes. Cada estado establece su propio sistema de tributación, el gobierno federal mantiene el suyo. Como no hay acuerdo entre los estados y la federación, a menudo acontece que la las leyes de los impuestos son contradictorias, concurren sobre una misma fuente recargándola extraordinariamente y dejan libre de gravamen otras fuentes. La concurrencia entre los poderes locales y el Poder federal aumenta la carga de las obligaciones fiscales sobre el contribuyente... Si a e estas consideraciones se cargan las enormes corruptelas, muchas de ellas consagradas por las mismas leyes, de más de treinta administraciones fiscales distintas, complicadas, obsoletas, lentas, ineficaces cuando no inmorales...”

“Es indispensable, por lo tanto, proceder desde luego a delimitar las competencias locales y la competencia federal en materia de impuestos, así como a determinar un plan nacional de arbitrios para unificar el sistema fiscal en toda la república...”²¹³

A esto seguía la propuesta de crear un órgano permanente que vigilara el cumplimiento del plan que se establecería, así como que actualizaría el sistema al que se llegase.

La Convención inicio sus trabajos creando tres comisiones de análisis: la del Plan de Arbitrios, la de estudios de la Concurrencia y Reformas Constitucionales, y finalmente, la de Discusión de temas de Interés de los erarios Locales. Las conclusiones de tales comisiones

²¹³ Citado por José María Serna de la Garza. Las Convenciones Nacionales fiscales y el federalismo en México. México, UNAM, 2004, p. 98.

fueron unificar y organizar el impuesto territorial; uniformar los impuestos al comercio y la industria en todo el país; recomendar la desaparición de los impuestos especiales, salvo para productos de alto valor o de consumo perjudicial, y gravar de manera uniforme las herencias, legados y donaciones.

En el aspecto de la concurrencia de facultades tributarias, se propuso reformar el artículo 131 constitucional, a fin de que cada cuatro años se reuniera un Convención que determinara los impuestos que deberían existir en toda la República, uniformar el sistema impositivo y establecer las competencias de las distintas autoridades fiscales. Las resoluciones de dicha convención serían obligatorias para todas las autoridades, una vez aprobadas por el congreso de la Unión y las legislaturas estatales; si el Congreso o alguna de legislatura estatal no se pronunciaron sobre ellas en su más próximo periodo de sesiones, las resoluciones se entenderían aprobadas. Se determinó también que sería privativo de la Federación establecer impuestos generales sobre la industria y el comercio, debiendo intervenir las autoridades locales en la fijación del coeficiente y de las tasas, además de recibir una proporción del producto resultante en cada localidad. Por otra parte sería facultad privativa de las autoridades locales establecer impuestos sobre la propiedad territorial, sobre los actos no comerciales dentro de su jurisdicción y sobre concesiones de servicios locales. Adicionalmente las autoridades locales podrían imponer impuestos sobre sucesiones y donaciones, interviniendo la autoridad federal en la fijación de cuotas y montos, recibiendo un aparte de esos impuestos, uniforme para todos los estados.

En caso de fijación de impuestos especiales por parte de la Federación o de los estados, la administración de su producto se haría de forma mixta. Dos de sus formas fueron:

1. Los congresos estatales determinarían que monto de los impuestos locales se destinarían a los municipios, y
2. la restricción a la federación y a los estados para que los productos obtenidos para si pudieran ser utilizados en beneficio de otras autoridades.

Cabe subrayar un aspecto muy trascendente, recomendado por la Convención: la participación de los estados en los ingresos producidos por impuestos cobrados por la Federación y viceversa, lo que a la postre ha sido el elemento central del sistema mexicano. Todas estas propuestas fueron recogidas íntegramente en una iniciativa de modificaciones a los artículos 118 y 131 de la constitución, así de adiciones al 74, presentada en noviembre de 1926 por el presidente Plutarco Elías Calles, pero los legisladores ni siquiera la analizaron.

A pesar del nulo éxito de esta Convención, es pertinente observar que ofrecía un esquema de federalismo cooperativo muy avanzado para su tiempo, aunque defectuoso, ya que se quedaba sólo en la fijación de montos y porcentajes, sin avanzar en la subsidiariedad ni la solidaridad. También es útil observar un hecho significativo: en la convocatoria, Pani indicaba las deficiencias del impuesto al consumo de esta manera:

“El impuesto indirecto sobre consumos, grava sobre todo y especialmente en países como el nuestro, el consumo de los artículos más comunes y necesarios para la vida, recayendo en consecuencia sobre el contribuyente, no en proporción de su capacidad económica, sino en proporción del consumos, que es esencialmente igual para el contribuyente, para el causante de gran capacidad económica y para el causante que ocupa una situación económica menor.”²¹⁴

²¹⁴ Ibid., p. 101.

b) *La Convención Nacional Fiscal de 1932*. Después de dejar la Secretaría de Hacienda en 1927, Pani tuvo un breve periodo como diplomático en Francia y como primer embajador mexicano ante la República Española. Retorno a la Secretaría en 1932, al inicio del gobierno del ingeniero Pascual Ortiz Rubio, y continuando a la caída de este, durante la presidencia de Abelardo L. Rodríguez. Es durante la gestión de Ortiz Rubio cuando le corresponde convocar a la Segunda Convención Nacional Fiscal el 11 de mayo de 1932. Originalmente se propuso realizarla del 10 al 20 de agosto pero tras ser pospuesta en tres ocasiones, se realizó finalmente en febrero de 1933, ya en el gobierno del general Rodríguez.

De nueva cuenta, el tema central fue la distribución de los poderes tributarios entre la Federación y los estados. De igual manera, sus actores fueron los representantes del gobierno federal, de los gobiernos estatales, del Distrito Federal y de los territorios federales. En la convocatoria, Pani indica que uno de los proyectos aprobados en la pasada convención fue realizar, cada cuatro años, una reunión que evaluara los resultados obtenidos. Más como tales resultados no se habían dado, por falta de discusión de la iniciativa presidencial en la Cámara de diputados, y considerando que en ese lapso se habían acumulado diversos problemas que era necesario atender, por ello decidía convocar a la Segunda Convención Nacional Fiscal, bajo el siguiente temario:

- I. Revisión de las conclusiones de la Primera Convención Nacional Fiscal.
- II. Consideración del problema de la delimitación de las jurisdicciones fiscales de la Federación, de los estados y de los municipios.
- III. Determinación de las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y de la coordinación de ellos con el sistema federal.
- IV. Estudio y determinación de los medios más adecuados para la ejecución de las decisiones de asamblea y constitución del órgano más capacitado para encargarse ellos.

Entre los acuerdos a los que se arribó, cabe señalar la propuesta de incluir la Convención Nacional Fiscal en la Constitución como órgano de coordinación y consulta en materia impositiva. También indicaba:

“...la necesidad de que ninguna fuente de riqueza, actividad, acto, contrato, documento, operación o servicio debía estar gravado por dos o más impuestos o derechos... En los casos en que sea preciso reconocer la facultad de intervención... a dos o más entidades, establézcase como procedimiento forzoso... el acuerdo previo entre tales entidades.”²¹⁵

En materia de recaudación, la CNF propuso para ser incorporado en la legislación, el principio de la determinación, administración y recaudación de cada impuesto debe encomendarse a una sola autoridad, que sea la misma a quien corresponde el aprovechamiento del gravamen. En los casos en que haya necesidad de que dos entidades impositivas deriven ingresos de la misma fuente, encomiéndose la determinación del gravamen a una sola de ellas y establézcase una colaboración estrecha entre todas ellas en la administración y recaudación del impuesto.

La CNF también proponía que los impuestos territoriales debían corresponder a las autoridades locales, en consecuencia los estados podrían gravar toda clase de inmuebles, sólo

²¹⁵ Citado por Bernardo Olmedo Carranza. *Federalismo y autonomía municipal en México: fuentes bibliohemerográficas para su estudio*. Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México, 1998, p. 86.

con algunas excepciones, como por ejemplo los inmuebles de la propiedad federal o municipal, destinados al servicio público o vías generales de comunicación, además de poder gravar con el impuesto predial los terrenos donde la nación realice alguno de los aprovechamientos señalados en el cuarto párrafo del Artículo 27 Constitucional. Adicionalmente, estableció la necesidad de prohibir a los municipios cobrar el impuesto territorial, más que por porcentaje sobre las cuotas del estado.

En contraste, la Federación tendría facultad para establecer los siguientes impuestos, aunque estados y municipios podrían beneficiarse de ellos, excepto del primero y del último:

- a) Sobre el comercio exterior.
- b) Sobre la renta.
- c) Sobre la producción o explotación de los recursos naturales cuyo dominio directo corresponde a la nación de acuerdo al Artículo 27 Constitucional.
- d) Sobre la industria, cuando ésta requiera formas especiales de imposición de conformidad con las conclusiones relativas aprobadas por esta asamblea.
- e) Sobre servicios públicos y concesiones federales.

El documento final de la CNF también proponía que las imposiciones al comercio y la industria fueran hechas de común acuerdo entre la Federación y los estados, con la aprobación del Congreso de la Unión, correspondiendo la recaudación a los estados y beneficiándose la Federación, estados y municipios de su rendimiento. No obstante, se permitía a los estados cobrar impuestos al tabaco, bebidas alcohólicas, hilados y tejidos.

Dado el clima político del momento y por desarrollarse la final de la administración del general Rodríguez, los acuerdos alcanzados no se concretaron siquiera en una propuesta de reformas legislativas. El Ejecutivo federal concentró su atención en los problemas políticos, económicos y sociales de la época, que se sumaban al contexto del inicio de la Segunda Guerra Mundial. Sólo una de esas propuestas tuvo la atención del Ejecutivo, convirtiéndose en una iniciativa al Congreso, a principios de 1934. La iniciativa fue la concerniente al principio de participación de los estados en los ingresos producidos por determinados impuestos, definidos como federales, es decir, por primera vez se legalizó constitucionalmente la tesis de que aunque la imposición de un impuesto corresponde a un nivel de gobierno, los otros niveles tienen el derecho de participar en los ingresos recaudados.

Tal iniciativa reformó la fracción X del Artículo 73 Constitucional, atribuyendo al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de energía eléctrica, estableciéndose el principio de que:

“En el rendimiento de los impuestos que el Congreso de la Unión establezca sobre la energía eléctrica, en uso de las facultades que en materia de legislación le concede esta fracción, participarán los estados y los municipios en la proporción que las autoridades federales y locales respectivas acuerden.”²¹⁶

Los otros acuerdos se convirtieron en iniciativa de reforma a la Constitución en 1936, siendo ya presidente el general Lázaro Cárdenas. Sin embargo, el Congreso, como en la ocasión anterior, tampoco las discutió. Sin darse por vencido, el presidente Cárdenas envió parte de su proyecto, hacia el final de su periodo en 1940, que ahora si el Congreso y las legislaturas

²¹⁶ Ibid. p. 92.

estatales aprobaron (indicativo esto del fortalecimiento del presidencialismo), aunque su promulgación ocurrió hasta octubre de 1943, siendo ya presidente Manuel Ávila Camacho.

Tal proyecto fue la iniciativa de reforma al Artículo 73 Constitucional, por medio del cual el Congreso quedó facultado para legislar en materia de hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, banca y trabajo. También quedó facultado para imponer contribuciones sobre comercio exterior, aprovechamiento y explotación de recursos naturales propiedad de la nación, instituciones de crédito y sociedades de seguros, así como sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.

La reforma también determinó que el Congreso podía establecer impuestos especiales como los de energía eléctrica, tabacos, gasolina y derivados del petróleo, etcétera, sobre cuyos productos participarían los estados, además de que las legislaturas locales fijarían un porcentaje de beneficio a los municipios, por concepto de impuesto sobre energía eléctrica.

c) *La Convención Nacional Fiscal de 1947.* La tercera convención fue convocada por el nuevo presidente de la República, Miguel Alemán, el 4 de octubre de 1947, proponiendo que se efectuara del 10 al 20 de noviembre en la Ciudad de México, reuniendo como en las anteriores, a los representantes del gobierno federal, de los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los territorios federales, aunque incluyendo por primera vez a un representante de los municipios por cada estado.²¹⁷

Sobre estas consideraciones, Miguel Alemán basaba su propuesta de realizar una Tercera Convención Nacional Fiscal, determinando que su “finalidad mínima” sería:

- a) Trazar el esquema de un Plan Nacional de Arbitrios, es decir, de un verdadero sistema nacional de distribución de todos los gastos públicos entre los contribuyentes.
- b) Planear la forma en que las entidades económicas obligatorias que existen en el país - Federación, estados y municipios- deban de distribuirse, en relación con el costo de los servicios públicos a cada una de los encomendados y en relación también con su capacidad de control sobre los causantes respectivos, la facultad de establecer y administrar los impuestos dejando definitivamente establecido el principio de que el reconocimiento de la facultad o capacidad de legislación o administración en materia tributaria, no implique, en forma alguna, el derecho de aprovechar privativamente los rendimientos de los gravámenes que se establezcan o recauden por cada autoridad.
- c) Determinar bases ciertas de colaboración entre las diversas autoridades fiscales y fórmulas asequibles de entendimiento entre ellas y los particulares que permitan reducir al mínimo los gastos de recaudación y control de los impuestos para lograr, en esta forma, que su rendimiento se aproveche hasta el máximo posible en la satisfacción de las necesidades colectivas.

²¹⁷ La convocatoria señalaba: “Concluida la guerra y desaparecida la euforia que provocó el desarrollo anormal que muchas actividades industriales y comerciales experimentaron durante ella... colocando nuevamente al país frente a la necesidad de contar con más y mejores servicios públicos... se ve ahora, el gobierno federal, frente al antiguo problema fiscal: el mismo que se presentaba en 1925... pero agravado enormemente como consecuencia de 22 años más de vida de un régimen que ya en 1925 se calificó de complicado, antieconómico e injusto; que por no haberse corregido sino por el contrario empeorado como resultado de la creación de nuevos impuestos tanto por la Federación como por los estados y municipios, es ya insostenible... y a pesar de tanta carga y tanta molestia para el causante, ni la Federación, ni los estados, ni los municipios cuentan con recursos bastantes para prestar adecuadamente los servicios públicos que el país reclama.”Diego Valadés y Diego Gutiérrez Rivas. *Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo en México*, UNAM, México, 2004, p. 105.

Al final de los trabajos, se arribó a varias propuestas, siendo las importantes, la de abolir los impuestos estatales y municipales sobre las remuneraciones al trabajo, así como sobre el producto de las inversiones de capital, a efecto de que fueran gravadas una sola vez por la federación, estableciéndose un esquema de participaciones a estados y municipios. Se determinó también que el impuesto predial debía corresponder únicamente a los estados, los cuales deberían fijar una participación para los municipios.

En cuanto a los municipios, su hacienda se integraría con el producto de los impuestos sobre las actividades de carácter local, los derechos por la prestación de servicios públicos a su cuidado y con las participaciones en impuestos federales y estatales. Además, se recomendó crear un impuesto especial a la adquisición de determinados artículos de lujo sobre ventas al consumo; el que la Federación aumentara las participaciones a estados en cuanto a los impuestos especiales, equivalentes al 25 por ciento del aumento que registraron los ingresos netos totales de la Federación, creándose un fondo de reserva para auxiliara cualquier estado que sufriera un déficit en sus finanzas o para impulsar el desarrollo económico de las entidades que lo necesitasen.

Finalmente, se recomendó crear el Impuesto Sobre los Ingresos Mercantiles (ISIM) para sustituir a numerosos impuestos federales y estatales al comercio y la industria. La Ley del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles fue aprobada en 1948 por el Congreso, determinando la creación de una tasa federal de 1.8%, aplicable a la toda la República, mientras que los estados podrían cobrar una tasa no superior al 1.2%, siempre y cuando derogaran o dejaran en suspenso sus propios impuestos sobre actividades industriales o comerciales. Ambas tasas se cobrarían juntas. Para poner en práctica el sistema, se determinó que la Federación y los estados celebrarían un acuerdo, el cual por primera vez se llamó “Convenio de Coordinación”, mismo que establecería cual de las partes y con qué facultades administraría el ISIM. De este modo, la coordinación entre Federación y estados empezó a concretarse 23 años después de la primera Convención, cuando en Chihuahua se procede a coordinar el ISIM, dando amplias facultades a los estados que van desde la recaudación hasta la fiscalización; ese año, la mitad de los estados habían derogado sus impuestos locales a la compraventa, a cambio de obtener una mayor participación de la recaudación total de los impuestos federales.

Fue precisamente este instrumento el que permitió establecer las bases del sistema de distribución de facultades tributarias que rigió entre la Federación y los estados hasta diciembre de 1979; sistema que concluyó en enero de 1980 con la implantación de un vigente Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, simultáneamente con la entrada en vigor del Impuesto al Valor Agregado. Al respecto, debe de repararse que a este nuevo “arreglo” entre Federación y estados se llegó sin necesidad de una nueva Convención Nacional Fiscal y sin siquiera promover modificación alguna a la Constitución.

d) El Sistema de Coordinación Fiscal. Es entre 1948 y 1978 cuando se dan los primeros esfuerzos para crear un sistema de coordinación entre la Federación y los estados respecto a los impuestos, al promulgarse las primeras y diversas leyes en materia. Pero es en diciembre de 1978, cuando, abrogando la ley de 1953, se promulga la Ley de Coordinación Fiscal hoy vigente, en el gobierno de José López Portillo, la cual entra en vigor en enero de 1980. Los objetivos de la ley son:

1. Coordinar el sistema fiscal de la Federación con los estados, los municipios y el Distrito Federal.
2. Establecer la participación que les corresponda de los ingresos federales. Distribuir dichas participaciones.
3. Fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.
4. Construir organismos en materia de coordinación fiscal y sentar las bases de su organización y funcionamiento.

Pero esos son los propósitos. En realidad, el sistema actual ha provocado más que una coordinación una casi total dependencia de estados y municipios respecto a la Federación, negándoles en los hechos la autonomía fiscal que se declara en las leyes. Pero esto ha sido también muy cómodo para las propias entidades, que evitan de esa manera los impopulares conflictos derivados de la imposición tributaria. Así, se estima que los presupuestos anuales estatales se integran en un 90% o más por las participaciones federales.

Al respecto sirva considerar dos ejemplos para constatar el grado de dependencia de las entidades respecto a los ingresos federales, correspondiendo a las finanzas de Querétaro en el año 2002 y a Guerrero en el año 2003:

| | Querétaro | Guerrero |
|---------------------------|--------------------|---------------------|
| Ingresos propios | \$1 377 841 000.00 | \$1 616 000 000.00 |
| Participaciones federales | \$3 555 373 000.00 | \$3 744 000 000.00 |
| Aportaciones | \$4 498 409 000.00 | \$10 071 000 000.00 |

Fuente: Pablo Trejo y Mariano Latapí, *Consideraciones sobre la Convención nacional Hacendaria*, ALDF, III Legislatura, México, 2006. Pág. 63.

Para poder acceder a los beneficios del sistema, los estados y la Federación deben suscribir convenios de Coordinación, los cuales están vigentes en su mayoría, desde 1980. En términos descriptivos, puede decirse que la nueva ley estipuló por primera vez el monto de las participaciones con base en la casi totalidad de los ingresos tributarios de la Federación, sustituyendo el esquema anterior, que sólo consideraba los llamados impuestos especiales. Así, en la ley se determina que las participaciones que la Federación distribuye a los estados consistirán en el 20% de la recaudación federal participable que obtiene en un ejercicio fiscal. Tal recaudación es la obtiene la Federación por todos los impuestos, así como por los derechos de extracción de petróleo y minería, gestionada y administrada por la Secretaría de Hacienda a través del sistema de administración Tributaria. En la recaudación se incluyen los derechos adicionales o extraordinarios por extracción del petróleo, además de ciertos impuestos, como la tenencia de vehículos o sobre vehículos nuevos, pueden ser asignados al 100% a los estados (aunque participando una parte a los municipios), incluyéndoseles como incentivos en los llamados acuerdos de colaboración administrativa, que permiten a los estados atraerse funciones de administración sobre ciertos impuestos.

Ese veinte por ciento se distribuye a las entidades según el siguiente porcentaje:

- El 45.17% en proporción directa al número de habitantes de la entidad;
- El 46.17% de acuerdo a una fórmula que demuestra a los coeficientes de participación de las entidades en función de los ingresos asignables;

- El 9.66% en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad (criterio compensatorio).

Aunque además de este 20%, se establecen aportaciones federales en los llamados Fondos del Ramo 33 del Presupuesto Federal a través de siete fondos de aportaciones, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos para cada tipo de aportación, correspondiendo su fiscalización a la Auditoría Superior de la Federación, dependiente de la Cámara de Diputados. Para su asignación se establecen, por ley, coeficientes de distribución. Este ramo es el que más ha venido creciendo en los últimos años y el que hoy concentra la mayor cantidad de recursos para estados y municipios.

El sistema también determina qué impuestos tienen derecho de recaudarlos diferentes niveles de gobierno, en vista de que los estados renuncian a establecer varios impuestos cuando ingresan al Sistema de Coordinación Fiscal. Así, los impuestos que puede imponer cada autoridad son, por ejemplo:

Cuadro 4
Impuestos recaudados por nivel de gobierno

| Federación | Estados | Municipios |
|---------------------------------------|-------------------------------|-----------------|
| Sobre la renta | Sobre nóminas | Predial |
| Al valor agregado | Transmisiones patrimoniales | Sobre inmuebles |
| Especial sobre producción y servicios | Instrumentos notariales | |
| Al activo | Rifas, sorteos y espectáculos | |
| Al comercio exterior | Compraventa no sujetas al IVA | |
| Al hospedaje | | |
| Sobre tenencia o uso de vehículos | | |
| Sobre automóviles nuevos | | |

Fuente: Pablo Trejo y Mariano Latapí, *Consideraciones sobre la Convención Nacional Hacendaria*, ALDF, III Legislatura, México, 2006. Pág. 65.

Al respecto, hay que indicar que en 1980, junto con la creación del Sistema de Coordinación Fiscal, se emprendió la llamada reforma fiscal integral, de la que fueron parte la propia ley que comentamos, la reforma al Impuesto Sobre la Renta y la creación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), en sustitución del ISIM, mismo que había permanecido desde 1947.

Hasta aquí los aspectos descriptivos del Sistema de Coordinación Fiscal, el cual ha perdurado durante casi 25 años, con sólo algunos ajustes, fundamentalmente durante los gobiernos de Carlos Salinas y de Ernesto Zedillo, que no han alterado el principio fundamental del sistema: la renuncia o limitación por parte de los estados a sus potestades tributarias a favor de la Federación, a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales. Sobre estos ajustes, es importante señalar que en 1990 se procedió a replantear la fórmula para la determinación de las cantidades transferidas a estados y municipios. Tal cambio dio mayor peso al factor población en detrimento del esfuerzo recaudatorio local, acrecentando de esta suerte las deficiencias del sistema, de modo que no hay incentivo a la recaudación a la productividad, induciendo una dependencia casi total de las finanzas locales de la buena voluntad o el favoritismo del gobierno federal.

Numerosos expertos indican que la gran mayoría de las transferencias tienen un criterio político arbitrario, no un criterio resarcitorio, el cual debiera ser la meta de un sistema federal. Así, el actual Sistema de Coordinación Fiscal, por ser un conjunto de transferencias asignada sin coherencia, sin sujeción a fórmulas sencillas y predecibles, sin objetivos claramente definidos, y sin equidad en sus efectos, al no existir una medición del desempeño, incentivos proporcionales ni una efectiva rendición de cuentas. Peor aún, mediante una negociación del PAN y el Gobierno Federal en el sexenio antepasado, muchos de los recursos municipales son asignados a municipios urbanos, en detrimento de municipios pobres y rurales, beneficiando a la clientela política del PAN.

Sirva señalar, además, que la discrecionalidad del gasto federal no sólo se refiere a los programas de coordinación fiscal y a las participaciones federales, sino al otro instrumento, como es la inversión pública federal directa, con graves desproporciones en su destino a las entidades similares. Para la mayoría de los estudiosos de estas materias, estos instrumentos se han pervertido, convirtiéndose de supuestos instrumentos para la igualdad financiera de las entidades, en auténticos instrumentos de control y cooptación por parte de la Federación, por lo que no han servido a la descentralización, la equidad ni el equilibrio, desnaturalizando de esa manera el principio federal, que tiende a evitar la preponderancia de un nivel sobre el otro, mediante un esquema vertical de pesos y contrapesos.

Por otra parte, una gran proporción de los recursos transferidos se hayan etiquetados; básicamente los correspondientes a los siete fondos de aportaciones, es decir, un burócrata de la ciudad de México determinó en que y cuando deben gastar los estados y los municipios, pasando por encima de las decisiones de los funcionarios electos locales, y aún de la propia población, invadiendo la autonomía de las entidades federativas y de los municipios, por cuanto los limita en la toma de decisiones en otras áreas que le confiere el pacto federal. Adicionalmente, esto impide a las entidades efectuar una adecuada planeación financiera y una eficiente política de gasto. Finalmente, obstaculiza nuestro régimen democrático, ya que se tiende a olvidar que el control social y el control democrático son más eficientes cuando la decisión del gasto está cerca, no lejos de la gente.

Todos estos elementos hacen indispensable una reforma a fondo del actual sistema de Coordinación Fiscal, desfondado además por los problemas como los rescates bancarios y carreteros, el manejo ya insostenible de las pensiones, así como los pasivos muy abultados en las finanzas federales, todo lo cual ha incidido en la drástica reducción del gasto público en los últimos años. Y todo parece indicar que tal reducción continuará, si no nos hacemos cargo de los problemas financieros de PEMEX y la CFE.

4.2.2 Generalidades de la CNH

El tema que más llamó la atención fue, sin duda, el del IVA en alimentos y medicinas. Sin embargo, eso fue sólo un subtema de la mesa de trabajo de ingresos; es decir, un tema de siete que tuvo la Convención.

La conducción de los trabajos fue la siguiente: a la cabeza, un consejo directivo, una coordinación técnica, integrada básicamente por la comisión permanente de funcionarios fiscales; con el apoyo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). Un pequeño staff ejecutivo condujo la parte administrativa de los trabajos, se contó además con el apoyo de una o más comisiones técnicas para ver subtemas

especializados dentro de los temas generales que señalaba la convocatoria. El consejo directivo estuvo encabezado por el Presidente de la República, seis gobernadores, cuatro empleados federales, tres legisladores locales, tres alcaldes, el Presidente del Senado y el Presidente de la Cámara de Diputados; cada uno con un suplente. Los seis gobernadores participantes fueron los de Chihuahua, Baja California, Hidalgo, Guanajuato, Tlaxcala y Chiapas. Esta integración fue objeto de mucha discusión y deliberación entre los que participaron en esto, pero al estar representados los gobernadores de los tres grandes partidos se logró la representatividad de los diferentes puntos geográficos del país y sus inherentes visiones, por lo que fue una matriz de corrientes políticas, partidos y regiones del país.

Las mesas estuvieron integradas de esta manera: en las mesas grandes –que son ingresos, gasto y deuda-, seis funcionarios federales, seis estatales, tres alcaldes y nueve legisladores como invitados especiales. Es importante aclarar que el carácter de invitado especial de los legisladores deriva de que entre ellos mismos había dos puntos de vista opuestos; había diputados y senadores que pensaban que no debían de participar en la Convención porque era tanto como ejercer su función legislativa o expresar sus puntos de vista legislativos en un proceso ajeno al legislativo. Otro grupo de legisladores decía que si debía de participar porque consideraban que tenían que aportar y recoger planteamientos y opiniones, y que podían ayudar a que las propuestas tuvieran más viabilidad en el Congreso a la hora de votarlas. Se encontró un camino intermedio que fue invitarlos como personajes especiales, para que participaran todo lo que quisieran, pero sin comprometer su voto legislativo.

En las mesas de patrimonio y simplificación se presentó la misma composición: cuatro funcionarios federales y cuatro estatales, mientras que en las de coordinación y transparencia fueron cinco y cinco. Las siete mesas estuvieron presididas de la siguiente manera: la de Gasto por el Gobernador de Guanajuato, la de Ingreso por el secretario de Hacienda, la de deuda por el Coordinador de Políticas Públicas de la Presidencia, la de Patrimonio por el Alcalde de Jalapa y, por ese entonces, presidente de la asociación Mexicana de Municipios AC (AMMAC), la de Modernización por el Gobernador de Tlaxcala, la Coordinación entre Gobiernos por el Gobernador de Chiapas.

Diversas propuestas de colegios profesionales, universidades y académicos, gobiernos, organismos intermedios –como las Cámaras empresariales- y de la sociedad en general, llegaron a las mesas de análisis. Las Mesas recibieron las propuestas y las turnaron a las comisiones técnicas para recibir de ellas sus opiniones y puntos de vista para, a su vez, con esos puntos, deliberar y tratar de llegar a un consenso. Si se lograba ese consenso, las mandaban a la Coordinación técnica. En este caso, se enviaban a la reunión de conclusiones. Las conclusiones, no fueron iniciativas legislativas, pero si pueden ser consideradas materia prima para elaborar iniciativas, para el siguiente periodo ordinario de sesiones en el Congreso de la Unión.

4.2.3 Conclusiones de la CNH

Los resultados de la Convención fueron presentados en la clausura llevada a cabo en el Palacio Nacional, con la presencia del Ejecutivo Federal, los Gobernadores de las entidades Federativas, la representación del Jefe de Gobierno del Distrito federal, los Presidentes de las Cámaras de Diputados y Senadores del H. Congreso de la Unión, representantes del Poder Judicial de la Federación, legisladores federales y locales, presidentes municipales, entre otros.

Los participantes refrendaron su compromiso de continuar trabajando, en el ámbito de sus respectivas competencias, para impulsar la instrumentación y materialización de los acuerdos y conclusiones de esta Primera convención Nacional Hacendaria, acordando realizar una declaración para dar a conocer sus resultados. En dicha reunión se enfatizó que los resultados de la Convención deberán canalizarse a través de iniciativas legislativas ante el H. Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales, según corresponda, y de propuestas concretas para mejorar el proceso administrativo o de coordinación entre los órdenes de gobierno, para apoyar al mejor desempeño de las haciendas públicas federal, estatal y municipal.

En efecto, tal como se manifiesta en la Declaratoria firmada por los representantes del Ejecutivo, el Congreso, los estados y los Municipios que participaron en la Primera Convención nacional Hacendaria, la responsabilidad asumida frente al país, sustentada en la reflexión sobre las bases de una reforma al federalismo fiscal en México, arrojó las conclusiones que más adelante se enumeran, en un ambiente alejado de intereses partidistas y con el convencimiento y consensos debidos. Es de esperarse entonces, el mismo compromiso de quienes ahora tendrán las siguientes tareas; particularmente, el poder Ejecutivo al convertir las conclusiones de la Convención en propuestas e iniciativas de leyes o reformas concretas, y el Congreso de la Unión y los congresos locales en cuanto a su valoración y aprobación se refiere.

En cada una de las mesas de trabajo se hizo un diagnóstico y propuestas específicas a cada tema, a continuación comentaremos aquellas propuestas que tienen un impacto directo en los mecanismos de recaudación. Así, presentamos un resumen de las siete mesas de trabajo de la CNH.²¹⁸

I. Propuestas en Materia Tributaria. Las propuestas con implicaciones tributarias directas al contribuyente, se dieron fundamentalmente en la mesa de ingresos. Así, es importante analizar seis cuestiones que nos han llamado la atención del resultado final de la CNH:

- A. Insuficiencia de los ingresos fiscales del país.
- B. Dependencia excesiva de los recursos hidrocarburos y sobrecarga fiscal de PEMEX.
- C. Centralización de la política fiscal.
- D. Limitación extra constitucional de las facultades de las entidades federativas.
- E. Evasión y elusión importantes.
- F. Sistema fiscal con elementos innecesariamente complejos y costosos.

Desde nuestro punto de vista, las siguientes medidas concretas tendrían un efecto directo tributario:

- a) Impuesto al Valor Agregado /Impuesto Estatal al Consumo Final. Con el objeto de restituir potestades tributarias a los gobiernos locales, se propone otorgar a los estados, la posibilidad de establecer un impuesto local a las ventas y servicios al consumo final. La tasa máxima sería de 3% de la cual dos puntos se destinarían a la entidad federativa y un punto a los municipios. Para no incrementar el gravamen a los consumidores, se reduciría la tasa del IVA federal al 12% y al 7% en la frontera. En una primera etapa y con el objeto de facilitar el proceso legislativo y su

²¹⁸ Es necesario aclarar que aquí se cita solo el título, tópico o tema central, con el que son identificadas dichas propuestas, cuyo contenido general se encuentra cada mesa. www.conago.org.mx (consultado el 24 de noviembre de 2007).

implementación, se sugiere que el impuesto al consumo final sea federal pero administrado por los estados. Para compensar los efectos negativos en la recaudación federal, se propone revisar las tasas actuales del IVA y la lista de productos exentos.

En la propuesta final, no se hace ningún señalamiento expreso de cómo se revisarían las tasas y los productos exentos (aún y cuando consideramos que la referencia debe ser a los bienes afectos a la tasa 0%), pero es claro que la discusión se centrará en la aplicación de una tasa reducida a alimentos y medicinas. De hechos, en las conclusiones de la mesa de trabajo, se estableció que se deben gravar los alimentos con una tasa de 4% y eliminar los productos exentos. Lo contundente de esta conclusión no se incorporó en la declaratoria final.

b) Impuesto Estatal Cédular al Ingreso de las Personas Físicas. También dentro de los esfuerzos para restituir potestades tributarias a los estados, se considera la posibilidad de que las entidades federativas establezcan un impuesto al ingreso con carácter cédular para las personas físicas. Los ingresos que los estados podrán gravar son: salarios, honorarios profesionales, arrendamiento y enajenación de bienes inmuebles, así como actividades empresariales.

Se aplicaría un tasa única de entre 2% y 5% y su base se homologaría a la del ISR federal; además, se propone que este impuesto sea deducible del ISR. Sería lamentable que se diera esa situación, porque finalmente se originarían un incremento en la carga tributaria de las personas físicas, al contemplarse una deducción, en lugar de un acreditamiento. El impuesto que se establezca para los asalariados, pudiera permitir a los estados eliminar el impuesto local a las nóminas y de esta forma mejorar su competitividad.

c) Fiscalización de personas físicas por los Estados. Con el objetivo de hacer más eficiente la recaudación nacional y evitar una importante evasión y elusión fiscal en el sector de personas físicas, se sugiere dar incentivos para que las entidades federativas se encarguen de su administración y fiscalización. Los aspectos fundamentales de este programa de incentivos son:

- Es optativo y sujeto a requisitos de esfuerzo y cumplimiento.
- La recaudación se continúa operando a través del sistema bancario.
- Las devoluciones de saldos a favor seguirán siendo operadas por el SAT.
- El excedente alcanzado sobre las metas, se distribuirá en partes iguales entre federación y estados.

Las facultades serán tanto para el ISR, excepto los ingresos por salarios y asimilables, como para el IVA. Desde hace algún tiempo se ha mencionado la posibilidad de involucrar a los estados en la administración y fiscalización de las personas físicas, por la cercanía con estos contribuyentes y el interés que los incentivos puede despertar; probablemente muchos estados estarán interesados en esta propuesta.

d) Fortalecimiento de las Finanzas Municipales²¹⁹

II. *Nuevo régimen fiscal para PEMEX.* El hecho de que en los últimos 24 años el manejo de los excedentes generados por la venta de hidrocarburos haya sido inadecuado, pues éstos en su mayoría se han destinado al gasto público, ha llevado a la necesidad de proponer una reforma al régimen fiscal de PEMEX y a un nuevo modelo de gestión. No obstante se reconoce que tal reforma puede provocar un grave problema financiero a la Federación y a las entidades federativas; por ese motivo, concluiríamos que la propuesta para establecer regímenes distintos para PEMEX sólo será factible, si los ingresos que se dejarán de percibir en el corto plazo se sustituyen por aquellos que eventualmente generarían las demás reformas propuestas.

Derechos ecológicos. Entre las propuestas existentes, se encuentra la de establecer gradualmente derechos ecológicos estatales, siguiendo las recomendaciones del Protocolo de Kyoto de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. La imposición de este derecho, se complementaría con el reconocimiento y la premiación a empresas que avancen más rápidamente en la reducción de la contaminación.

Nuevos sistemas de colaboración entre los tres órdenes de gobierno para la fiscalización en materia tributaria. La estrategia está encaminada a lograr una mayor colaboración entre los gobiernos locales y la Federación, con el propósito de distribuir de manera más eficiente los ingresos federales entre los tres órdenes de gobierno. Para lograr tal objetivo, se proponen una serie de acciones, destacando las siguientes:

I. Tanto las entidades como los municipios deberán colaborar con el esfuerzo de fiscalización, estableciendo metas recaudatorias respecto de los ingresos coordinados, así como incentivos por los excedentes sobre la meta. Especial énfasis merece el ejercicio de las facultades de comprobación del cumplimiento de obligaciones relacionadas con el IVA, ISR, IEOS, IMPAC, derechos, tenencia de vehículos e impuestos al comercio exterior, por parte de los gobiernos locales, pues se contempla estimularlos asignándoles el 100% de los ingresos efectivamente recaudados.

Para coadyuvar a ese logro, se prevé una modificación a la Ley de Coordinación Fiscal, para que los gobiernos locales ejerzan funciones de registro federal de contribuyentes, administración, recaudación, comprobación, defensa del interés fiscal e intervención en juicios en todas sus etapas. Asimismo, se buscará que las leyes federales no limiten las facultades de las entidades federativas y municipios, ni establezcan exenciones de contribuciones locales.

II. En materia de IVA se contempla ampliar la cobertura de la colaboración administrativa, para incluir funciones de la administración integral por parte de las entidades, conforme a un proceso gradual. Se ha considerado fijar una meta de cinco años para transferir en forma optativa para las entidades, la administración integral de este gravamen; entre otros, esto incluirá las funciones relativas al RFC, control de obligaciones y asistencia al contribuyente.

III. Como mencionamos anteriormente, por lo que se refiere al ISR de las personas físicas, también en forma optativa se contempla la delegación gradual por regímenes a

²¹⁹ *Ibid.*

los gobiernos locales, excepto los ingresos por salarios y asimilables. A fin de incluir a los municipios en la administración del impuesto y elevar el nivel de cumplimiento, ellos se encargarán de los pequeños contribuyentes, cuando opten por esto y tengan la capacidad de hacerlo.

IV. En materia de fiscalización, las entidades federativas que tengan la capacidad de asumir hasta el 100% de la vigilancia de obligaciones fiscales federales, excepto los grandes contribuyentes; se tiene contemplado incrementar su participación del 50% al 100% del impuesto, actualización, recargos, multas, honorarios por notificación y gastos de ejecución.

4.3 Concepto constitucional y administrativo del municipio

Cualquier definición de Municipio hace referencia a su carácter de entidad político-administrativa, de base territorial, la cual forma parte del régimen interior de los estados y cuyo gobierno es el Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal, síndicos y regidores.²²⁰ Moisés Ochoa Campos entiende al municipio como: “la forma, natural y política a la vez, de organización de la vida colectiva, capaz de asegurar bajo una forma democrática, el ejercicio total de la soberanía popular”²²¹. Lo importante es destacar que la idea de municipio se asocia a la de comunidad que habita en un territorio dado.

Según lo establecido en la Constitución de la república, el municipio en México es un ente autónomo que reúne las siguientes características:

- a) Personalidad jurídica propia.
- b) Patrimonio propio.
- c) No tiene vínculos de subordinación jerárquica con el gobierno del estado.
- d) Administra libremente su hacienda.
- e) Tiene facultades reglamentarias, ejecutivas y judiciales.
- f) Su gobierno es electo popularmente”²²²

Además, se considera al municipio como la instancia institucional receptora de la descentralización administrativa y de gestión de los servicios públicos, que actúa en determinado territorio gobernando a los mexicanos que allí habitan. Por ello se lo considera en sí como un organismo descentralizado que actúa o cuyo ámbito de actuación puede ser regional y se reafirma, al mismo tiempo, que conserva el carácter autónomo del régimen municipal.

Un reconocido municipalista, Andrés Serra Roja, afirma que “la forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano, es el municipio”²²³. En el marco del derecho administrativo, Gabino Fraga agrega que “el

²²⁰ CEDEMUN, *Los Municipios de México: información para el desarrollo. Glosario de Administración Pública Municipal*, CEDEMUN-SEGOB, disco compacto tercera edición, México, enero de 1998. Hay que considerar que es competencia de las legislaturas locales definir los sistemas municipales electorales. Blanca Acedo, menciona en que en México “en todos los códigos electorales estatales se ha incorporado la representación proporcional en la integración de los ayuntamientos y todas las fórmulas son mixtas, ya que se asigna el presidente municipal y el síndico al partido mayoritario. Sin embargo actualmente no todas las legislaciones estatales hacen la diferenciación entre regidores de mayoría relativa y regidores de representación proporcional; en Competencia electoral...op cit. cit.

²²¹ Ochoa Campos, Moisés, *La Reforma Municipal*, ed. Porrúa. 2a edic., México, 1998. p. 14.

²²² CEDEMUN, *ob.cit.*, 1998; *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Porrúa, 1991.

²²³ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*. México. Ed. Porrúa. T. I. 1979. 9a edic. p. 590.

municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.”²²⁴. Jaime Cárdenas Gracia y Mauricio Farah Gebara²²⁵, en sus comentarios sobre el artículo constitucional 115 sostienen que “como organismo descentralizado por región el municipio se formula a partir de la idea de la descentralización administrativa, cuya finalidad es el manejo de los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una circunscripción territorial para posibilitar una gestión más eficaz de los servicios. También implica una descentralización política, que organiza una entidad autónoma hasta cierto límite y en atención a ciertas necesidades, bajo un régimen jurídico especial que comprende un núcleo de población agrupado en familias, una porción determinada de territorio nacional, y también determinadas necesidades colectivas relacionadas con el gobierno de la ciudad y con exclusión de lo que corresponde a otros entes”

En síntesis, el municipio es consubstancial a la descentralización de las funciones de gobierno y a la actuación gubernamental territorial, regional y local. Sin embargo, la Constitución no define al municipio, ni explicita su ámbito de actuación más allá del territorio que gobierna. Sólo en el artículo constitucional 115 se hace referencia a la capacidad de los municipios que forman parte de un área metropolitana de asociarse para el cumplimiento de sus funciones.

Nosotros consideramos que más allá de distinciones y de su diversidad, el gobierno municipal debe cumplir con seis funciones básicas:

- La promoción de un desarrollo económico sustentable
- El cuidado del medio ambiente y los recursos naturales²²⁶
- La preservación de la identidad cultural y étnica.
- La conservación del patrimonio histórico
- El suministro de los servicios públicos básicos.
- La promoción de la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, a fin de ejercer y consolidar la democracia política y social en el ámbito local.

El sistema político de una nación federal tiende a ser un sistema de sistemas, es decir, un sistema nacional que coexiste junto con sistemas políticos definidos soberanamente por las partes federadas (lo cual, dicho sea de paso, es esencial al principio de autogobierno). Cada uno de los subsistemas debe tener por condición su capacidad de expresar las particularidades de cada sociedad regional, a través de actores políticos propios, adecuados a su perfil social. De otra manera, la formación de la voluntad de la sociedad regional no sería posible y, por consecuencia, su participación en el pacto federal tampoco sería efectiva.²²⁷

En el supuesto de la existencia de un sistema político no democrático en una de las partes federadas, incapaz de conformar la voluntad colectiva de la sociedad regional, esta entidad

²²⁴ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*. México. Ed. Porrúa. 22a edición. 1982. p. 590.

²²⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, UNAM-Editorial Porrúa. Décima edición, tomo II, México, 1997 p. 1154.

²²⁶ Sobre las directrices para una gestión ambiental de nivel regional y local, véase Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Medio Ambiente 1995-2000*, México, 1996, Cap. VI.

²²⁷ La complejidad de procedimientos para integrar la agenda nacional ha sido una de las críticas que puede hacerse a la funcionalidad del federalismo. Sin duda, no necesariamente es el modelo más eficiente desde el punto de vista de la toma de decisiones. La dispersión del poder y de los procedimientos para decidir pueden hacer el proceso más lento. Su virtud es la posibilidad –nunca garantizada en absoluto– de la toma de decisiones por consenso entre las partes.

realmente no estaría en condiciones de participar en el todo federal, ocupando una posición desigual y subordinada, lo que cuestionaría la vigencia del federalismo en su conjunto. De ahí la relevancia de que los sistemas políticos sean *democráticos* y, adicionalmente, *específicos* a las particularidades de cada sociedad regional: cultura, etnicidad, lengua, territorio, variables que se deben integrar a los procesos políticos. Cabe así la posibilidad en el Estado federal de que sus reglas políticas estén configuradas por una pluralidad de subsistemas que respondan a las necesidades de representación de sus sociedades regionales.

4.3.1 Los cambios al artículo 115 Constitucional

Del año 1917 hasta el 17 de junio de 1999, el artículo 115 de la Constitución Política de México, ha sido modificado en diversas ocasiones, pero la que nos ocupa es la de 1999. El decreto expedido por la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión establece en el segundo transitorio la obligación para las legislaturas locales de adecuar su Constitución y leyes secundarias, conforme a la reforma a fin de no dejar una laguna temporal en perjuicio de los municipios por el cambio de la relación municipal con las demás instancias de gobierno.

La reforma recoge conclusiones en las que los términos generales se establecería lo siguiente: Reconoce expresamente el carácter del municipio como ámbito de gobierno, sustituyendo el término “administrar” por el de “gobernar”, a fin de quedar claro el cometido general como órgano de gobierno del municipio. La exclusión, no sólo de autoridades intermedias entre el gobierno del Estado y el Ayuntamiento, sino de cualquier otro ente, organismo o institución que creado por los poderes federales o estatales sin sustento constitucional, pretenda ejercer funciones municipales. Lo anterior sin afectar la posibilidad de crear instancias de coordinación, asociación o concertación, o bien concesión, autorización y contratación de cualquier índole, siempre y cuando sean aprobadas por el propio Ayuntamiento. También expresa la fórmula básica de integración, a partir del Presidente municipal y el número de síndicos y regidores, y señalar los requisitos para la integración de los Consejos Municipales aclarando el número de miembros del mismo. Además de que en tales supuestos se deberá cubrir las exigencias legales para ser regidor de un Ayuntamiento.

Así mismo deberá otorgar competencia reglamentaria al municipio para organizar su funcionamiento y administración pública interna; al igual que la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general; establecer los principios generales que sustentarán las leyes estatales en materia municipal, que deberán ser propuestas por los Congresos estatales, que deberán contemplarse lo referente al procedimiento administrativo, conforme a:

Establecer los medios y órganos de impugnación que diriman las controversias entre los particulares y la administración pública municipal, conduciendo la observancia de principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. Dejando a salvo para cada Ayuntamiento, decidir a través de disposiciones reglamentarias, formas y procedimientos de participación ciudadana y vecinal. Sólo se contemplará los principios generales de este rubro.

Establecer la obligación de prever el requisito de mayoría calificada de los miembros del Ayuntamiento en las decisiones relativas a la afectación de su patrimonio inmobiliario y la firma de convenios que por su trascendencia lo requieran, razón por la

que las Legislaturas no podrán intervenir en la toma de decisiones de los Ayuntamientos de los Estados.

Señalar la imposición de normas de aplicación general para la celebración de convenios de asociación entre dos o más Municipios, entre uno o varios municipios y el Estado, incluyendo la hipótesis a que se refiere la fracción VII del artículo 116 de la Constitución General, para fines de derecho público.

Tendrá que prever, también con base en el ámbito de competencia exclusiva municipal, el procedimiento y las condiciones para que el Ayuntamiento transfiera la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función a su cargo, a favor del estado, bajo el principio de subsidiaridad. Ello mediante la solicitud del ayuntamiento a la Legislatura, cuando no haya convenio con el Gobierno Estatal de que se trate.

Establece que las Legislaturas expidan las normas que les permita suplir los casos de falta de reglamentos básicos y esenciales de los Municipios, que serían de aplicación temporal en tanto el Municipio de que se trate, emita sus propios reglamentos. Prevé que los Congresos establezcan las normas y procedimientos que resuelvan conflictos que pudieran surgir entre el gobierno estatal y los municipios. Para dirimir tales diferencias. El órgano competente será la legislatura estatal. Esta previsión se da sin perjuicio del derecho del gobierno estatal y de los municipios de acudir a la controversia constitucional en los términos del artículo 105 de la Constitución General y de su ley reglamentaria.

Amplia el catálogo de competencias exclusivas de los municipios, eliminando el concurso estatal y federal en materia de servicios. En referencia a las materias cuyo concepto se amplía o aclara, se tienen:

Agua potable y alcantarillado se agrega drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales.

Limpia, se precisa que se trata también de los servicios de recolectar, trasladar, tratar y disponer de residuos, obviamente de los que su tratamiento no esté reservado a la competencia de otros ámbitos de gobierno según la ley de la materia, en los términos de la fracción XXIC-G del artículo 73 de la Constitución General.

Calles, parques y jardines, se le agrega genéricamente el equipamiento que se entiende como la obra, mobiliario e infraestructura accesoria a los conceptos principales enunciados.

Seguridad pública, se aclara la exclusividad de este aspecto y se asigna ahora al municipio, lo cual incluye lo relativo a la policía preventiva municipal y se mantiene la facultad en materia de tránsito municipal. Por lo anterior, se adecua el mando de la policía preventiva a los Presidentes municipales, que podrá ser delegado en los términos del Reglamento que cada Ayuntamiento autorice. El mando de la fuerza pública permanecerá bajo el Gobernador cuando corresponda a casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público que será bajo su responsabilidad.

El Municipio no sólo controlará y vigilará el uso de suelo sino que lo autorizará, así como intervendrá en la elaboración y aplicación de programas de transporte urbano y participará en lo relativo a la materia ecológica y la protección del ambiente; así como aquellos que se vinculen con la planeación regional.

Establece las prevenciones necesarias para que, sin perjuicio de las competencias del municipio, existan y se observen la regulación federal o en su caso la estatal en los ámbitos de las competencias ya señaladas. Esto significa, por ejemplo, que si bien, el municipio tiene exclusiva el servicio del agua potable en su jurisdicción, ello implica que se debe observar la Ley federal de aguas Nacionales o la Ley Estatal de Agua; no obstante, las citadas leyes no podrán sustraer del ámbito del municipio su potestad primigenia de distribuir entre la población el vital líquido si no media acuerdo o resolución de su órgano de gobierno.²²⁸

²²⁸ Sobre los temas mencionados se puede consultar la base de datos, recopilada por un grupo importante de investigadores del CIDE, IIS-UNAM, RIM CESEM y del Centro de Estudios de la Reforma del Estado, han realizado sobre la *Agenda de la Reforma Municipal en México*. www.municipio.org.mx (consultado el 22 de enero de 2007).

Conclusiones

1. El sistema político mexicano es federal, pero al menos hasta en los años noventa, la omnipresencia del PRI y la omnipotencia del presidente lo hacían un sistema extremadamente centralizado, en donde los 31 estados federados, más el Distrito Federal, tenían un poder reducido en los asuntos nacionales e inclusive en sus propias entidades debido a la subordinación política a la que los sujetaba el poder nacional y en particular el presidente y a la dependencia financiera de los ingresos federales.

El federalismo mexicano conoce importantes cambios a partir del triunfo reconocido en 1989 del PAN en Baja California, hasta conjuntar 10 gobernadores y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ajenos al PRI antes del año 2000. Este acontecimiento marca una ruptura de facto en la cadena del poder priista y confiere los gobernadores una nueva autonomía política frente al gobierno central y representa un desafío a la injerencia presidencial en los asuntos internos de los estados. La autonomía implica, a su vez, un cierto repliegue del ejecutivo federal en cuanto a sus atribuciones metaconstitucionales, aunque mantiene su presencia preponderante en el escenario político mexicano. También los gobernadores priistas aprovechan la pérdida de hegemonía en los gobiernos estatales para emanciparse —hasta cierto punto— de la tutela presidencial

Con las elecciones del año 2000, el PRI pierde la presidencia de la República. La alternancia en la presidencia, rompe la relación de subordinación de los gobernadores hacia el presidente e inicia una etapa en la que la negociación y el acuerdo son los principales instrumentos para procesar los consensos. Los gobernadores priistas por primera vez tienen que vérselas con un presidente que no es de su partido y con el cual tienen que negociar y coordinarse en presupuesto y programas públicos. Por su parte los gobernadores del PAN y del PRD; encuentran también oportunidades para hacer vales los intereses de sus estados: los panistas hayan un aliado en el presidente para apoyar sus acciones y los perredistas -a excepción del DF en su segunda mitad de gobierno- logran eco en sus demandas.

Con la competencia electoral en los estados y la consecuente yuxtaposición de gobiernos, el federalismo mexicano cumpliría con el principio de *democracia general más democracias particulares*; pues depende de los intereses de los estados y que estos se pueden expresar en los intereses del gobierno federal. En base a lo anterior podemos también destacar uno de los componentes de los sistemas políticos de nuestro país, consistente en la tensión de intereses entre la política nacional y la política regional. Se trata de una tensión inevitable en el federalismo, que con mecanismos institucionales como los convenios federación- estados, la CONAGO, la CNH, las asociaciones intragubernamentales, operan su equilibrio.

La recuperación de las instituciones políticas regionales, como son los gobiernos estatales y municipales, habla pues, no sólo de la presencia de los partidos en la geografía del país sino de la conformación de centros de poder político y económico en los estados. Las visiones nacionales, ciertamente, han tendido a darle a este conjunto de datos un valor menor del que realmente tienen.

2. Los gobernadores se encuentran ahora en posibilidad de influir en la agenda gubernamental, así como en la del Legislativo, a condición de presentarse en un bloque unido. La CONAGO constituye un logro importante, en tanto que es la primera asociación formal, durable y estructurada de defensa de los intereses de las entidades federativas, pero su fragilidad interna y la heterogeneidad de las preocupaciones y estrategias de sus miembros pesan sobre su futuro, en el sentido de que no llegue a crear la base de una relación renovada y más equilibrada entre los dos polos de poder, la federación y los estados.

Otro obstáculo para la consolidación de los estados como fuerza nacional es el rol creciente de los municipios que buscan elevarse a un nivel gubernamental digno de tenerse en cuenta, y que cuestionan los poderes atribuidos a los gobernadores. El liderazgo político, los recursos y el control de los grandes programas aún están centralizados en las instancias del ejecutivo federal. Por su parte, ciertos gobernadores se aprovechan del repliegue relativo del centro y de las incertidumbres jurídicas y políticas para mantener bajo su control zonas de poder que escapan al control de las autoridades federales.

La yuxtaposición también tiene efectos importantes para las estrategias partidistas como mecanismos de conquista de espacios políticos y de recursos públicos y para la renovación de las elites en México. Una de las características que comparten la mayoría de los gobernadores de priistas y panistas, es que tuvieron experiencias como presidentes municipales y legisladores locales y federales antes de convertirse en gobernadores de sus estados. Esto parece indicar que la estrategia de Acción Nacional ha consistido en ir ganando espacios políticos a nivel local y después seguir una estrategia de expansión a nivel estatal. Por su parte el PRI también parece estar adoptado (aunque de manera no muy sistemática) una estrategia localista en la selección de sus candidatos a gobernador, ya que cada vez más se postulan a candidatos con vínculos en la localidad. En tanto el PRD, ha seguido en menor medida esta estrategia y ha preferido concentrarse en los espacios legislativos y buscando la presidencia de la República.

3. La división de poderes es presentado como un hecho político con la aparición de los gobiernos divididos en 1997, con el cual asistimos a un nuevo equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo al menos en lo que respecta a la función legislativa y la manera de hacer leyes en México. Este re-equilibrio no ha necesitado previamente de ninguna reforma constitucional o legislativa en lo específico, sino que simple y llanamente es el resultado natural de procesos político-electorales que permitieron, primero, una integración más plural del Congreso; después la pérdida de la mayoría del partido gobernante en la Cámara de Diputados, y finalmente la inexistencia de un partido con mayoría absoluta en ninguna de las dos Cámaras legislativas.

Los efectos de esta nueva relación de fuerzas se han manifestado, entre otros, en la necesidad de obtener mayores consensos entre los distintos grupos parlamentarios, En esta inédita coyuntura, la necesidad de consensos no fue ya sólo una necesidad política, sino un imperativo formal para aprobar cualquier iniciativa. A manera de ejemplo, en la LVII Legislatura el número de iniciativas aprobadas fue de 77, de las cuales, las presentadas por el Ejecutivo bajaron a 45 (dos presentadas conjuntamente), lo que representa el 58.44% y las del Poder Legislativo se incrementaron a 32, lo que equivale al

41.56%. Las iniciativas del Ejecutivo sufrieron aproximadamente 300 modificaciones. En tanto durante la LVIII Legislatura, el número de iniciativas aprobadas que presentó el Ejecutivo de diciembre de 2000 a abril de 2002 fueron 29 (incluye paquete fiscal y financiero); mientras que aquéllas aprobadas presentadas por legisladores ascendieron a 93. Además, el hecho de que ningún partido contara con la mayoría absoluta necesaria para aprobar por sí solo una ley o reforma legal, hace evidente que se requiere de la votación de al menos dos de los partidos políticos representados en cualquiera de las Cámaras.

Es innegable que la conformación del Poder Legislativo y la representación plural que lo ha caracterizado en los últimos años ha propiciado que el Presidente de la República deje de ser el “Gran Legislador”. Esto significa un gran impulso en la búsqueda de una efectiva separación y un equilibrio real entre Poderes, lo que en última instancia significaría dotar de eficacia a uno de los principios esenciales plasmados en la Constitución de 1917.

Desde luego que esta nueva situación no conlleva por sí misma el ejercicio más eficiente de la función legislativa, es decir, la emisión de mejores leyes. En este sentido, existe el riesgo de que las transformaciones permanezcan sólo a nivel cuantitativo y no forzosamente en el plano cualitativo. Frecuentemente el objetivo de obtener el consenso de los partidos representados en el Congreso –más que de lograr una norma eficaz- se convierte en la cuestión toral de una reforma legal. Resulta evidente que en la experiencia reciente de un Congreso plural y sin mayorías, la negociación política monopoliza todos los esfuerzos, pasando a segundo o tercer plano la calidad del texto.

Debido a que en México la mayor parte de las políticas públicas ingresan al debate en el Congreso por la vía del Presupuesto de Egresos, es conveniente la revisión de este aspecto del proceso político para dimensionar hasta qué punto el gobierno dividido afectó tanto la situación de las finanzas como la instrumentación de programas. Lo ocurrido en los años 2000-2005 muestra que se modificaron algunos de los patrones tradicionales de aprobación presupuestaria. Dos factores gravitaron para que los presupuestos fueran aprobados y para que las finanzas se mantuvieran en orden. Por un lado, la férrea disciplina de partido que los líderes de las fracciones que integran el Congreso impusieron sobre los diputados, particularmente en el caso del PAN y en menor medida con el PRD, y por otro, la colaboración que el gobierno encontró en el PRI para sacar adelante cada uno de los presupuestos que se aprobaron. Durante este periodo, tanto el Presupuesto de Egresos como la Ley de Ingresos fueron modificados por los diputados.

También es claro que la mayor parte de los programas del gobierno no sufrieron una alteración significativa por parte de los diputados y senadores, y muchos de los cambios tuvieron más bien una racionalidad político-partidista que de eficacia gubernamental. Con todo, las finanzas públicas no sufrieron un descalabro por la ausencia de una mayoría legislativa primero durante 1997-2000 en la Cámara Baja y en 2000-2005 en ambas Cámaras.

La parálisis legislativa fue evitada por la disciplina en los partidos. Al encontrarse los diputados sujetos a la voluntad de los líderes de los grupos parlamentarios, el gobierno llevó adelante una estrategia de negociación con pocos actores políticos que sujetara,

desde afuera, los acuerdos en el Congreso y que evitara la indisciplina de los legisladores al momento de la votación.

Además imperó una actitud de moderación del Ejecutivo que evitó presionar al Congreso con una sobrecarga de iniciativas de ley. La prudencia con que actuó el presidente y que al mismo tiempo revela la debilidad que tuvo en su accionar en materia legislativa, fueron las 43 iniciativas presidenciales que Vicente Fox remitió a la LVIII Legislatura. Con ello, el Ejecutivo prefirió evitar, en la medida de lo posible, la polarización de las posiciones políticas que muy probablemente lo llevaría a un callejón sin salida y donde su gobierno sería el más perjudicado, como fue el embrollo legislativo producto del desafuero en 2005 del Jefe de Gobierno del DF y del fracaso de las llamadas reformas estructurales.

4. Hemos visto que formalmente México es una federación en la que los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) poseen algún tipo de competencia, tanto en su capacidad para recaudar ingresos como en sus decisiones de gasto. Sin embargo, en la práctica las competencias de estados y municipios han estado tradicionalmente muy limitadas por la concentración excesiva de atribuciones y funciones en el gobierno federal. Este centralismo sobrevivió sin mayores problemas hasta la mitad de la década de los ochenta, cuando la interrupción de gobiernos de los tres niveles provenientes de fuerzas políticas diversas se hizo evidente.

Estas transformaciones políticas sacaron a la luz pública debates que años atrás no se ventilaban de manera abierta, como es el caso de la frágil capacidad del Estado para recaudar ingresos públicos, así como las actuales discusiones entre Federación y Estados sobre la descentralización, la falta de responsabilidad fiscal y la precariedad de los mecanismos de rendición de cuentas con respecto al uso de los fondos públicos tanto del gobierno central como de los gobiernos estatales.

En cuanto a los ingresos en el sistema fiscal mexicano el porcentaje con el cual Federación y Estados participan de la captación de ingresos, es un claro ejemplo del centralismo existente. Esta concentración de funciones en el ámbito federal de gobierno proviene del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Con base en este sistema, el gobierno federal recauda las bases impositivas más amplias, como los impuesto sobre la renta (ISR) y el IVA, además recibe los ingresos por energía (petróleo y electricidad) y comercio exterior, entre otras fuentes. Los gobiernos estatales, por su parte, tienen acceso a bases impositivas más reducidas, entre las que destaca el impuesto sobre nóminas, así como sus participaciones en la recaudación del impuesto especial sobre producción y servicios. Finalmente, desde 1984 los gobiernos municipales tienen potestad sobre el impuesto predial que es, con mucho, su principal fuente de ingresos. Esta forma de organización del sistema recaudatorio provoca que, en la práctica, la capacidad recaudatoria de los estados y municipios sea muy reducida.

Si bien, la intención originaria del Sistema de Coordinación Fiscal era sentar las bases para un federalismo cooperativo que permitiera resarcir las desigualdades regionales, el resultado ha sido la agudización del centralismo tributario y el agravamiento de la dependencia financiera de los Estados a la Federación, como bien lo demuestra el hecho de que la principal fuente de ingresos de los Estados y municipios no la constituyan los impuestos sobre los que poseen potestad, sino las participaciones federales.

Por el lado del gasto el funcionamiento del federalismo fiscal ha sido mucho menos sistemático y muy discrecional debido a que, a diferencia de los ingresos, no había una definición clara de funciones entre los ámbitos de gobierno. Tradicionalmente los gobiernos estatales han tenido una escasa autonomía en sus decisiones de gasto; esto ha obedecido a que el componente más importante del gasto público estatal ha provenído de los Convenios de Desarrollo Social (Cedes), en los que participan conjuntamente el gobierno federal y los estatales. Este instrumento por lo general funciona con una temporalidad anual y se caracteriza por no estar sujeto a un mecanismo transparente de asignación. En la práctica, esto ha implicado que, con frecuencia, el gobierno federal influya en demasía no sólo en el tipo de gasto, sino también en su asignación entre entidades federativas.

Como una estrategia para resolver esta situación, el gobierno federal emprendió un importante proceso de descentralización fiscal orientado primordialmente al gasto. Entre los rubros que se descentralizaron destacan salud, agricultura, carreteras, el ejercicio de programas de seguridad, así como las dos terceras partes del ramo. Se continuó con la descentralización en materia de educación, y se creó el ramo 33 para la distribución de recursos a estados y municipios en rubros como educación, salud, infraestructura social y fortalecimiento municipal. La creación de este ramo es importante porque mediante este canal, y bajo una fórmula preestablecida, se transfieren a estados y municipios los recursos que antes ejercía el gobierno federal.

A pesar de que estos cambios han depurado la discrecionalidad de los procesos de asignación de gasto, la autonomía de los estados no se ha visto significativamente mejorada, pues la mayor ejecución del gasto por parte de las entidades federativas y municipales es sólo eso, una mayor ejecución, ya que gran parte de los recursos canalizados por el gobierno federal están etiquetados; es decir, son transferencias condicionadas. En otras palabras, los gobiernos subnacionales no han visto un incremento significativo en las transferencias libres que perciben, lo que afecta gravemente su capacidad de decisión. Las transferencias que realmente permiten incrementar la flexibilidad en el gasto de los gobiernos estatales y municipales son aquéllas que se otorgan en bloque; es decir, las que no están etiquetadas; por ésta razón, al proceso que se dio en México más que llamarla descentralización cabría nombrarla desconcentración fiscal.

El actual sistema de coordinación fiscal ha provocado la dependencia de los estados y municipios a las participaciones federales, lo que desincentiva la búsqueda de nuevas fuentes impositivas y recursos adicionales propios que les permitan solventar sus necesidades financieras. Las transferencias federales no sólo agudizan la dependencia financiera de los estados y municipios, sino también ejercen un impacto negativo en el esfuerzo de estos gobiernos por mejorar la recolección de ingresos propios, modernizar su administración, así como para aplicar nuevos gravámenes locales. Así la dependencia financiera de los gobiernos estatales y municipales al gobierno federal ha mermado sus capacidades para atender las necesidades básicas de la población, en especial, la prestación de servicios públicos. El monto de las transferencias federales aunado a la débil capacidad recaudatoria de los gobiernos estatales y municipales provoca una importante dependencia financiera. Esta situación ocasiona a su vez que el estado o

municipio no generen por sí mismos los recursos necesarios para afrontar la creciente demanda de bienes y servicios públicos.

5. Es necesario reivindicar el hecho de que no hay más alternativa para fortalecer y hacer viable nuestro federalismo, que la negociación entre los actores políticos y la construcción de mayorías políticas y sociales para las reformas necesarias para modernizar al país y estrechar la enorme desigualdad social. Utilizar al máximo, pero siempre dentro del marco constitucional, los instrumentos de los poderes ejecutivos y legislativos nacional y locales, como mecanismos institucionales de participación e intervención de la sociedad civil (determinada por la desconfianza en la forma de gestión pública), para hacer avanzar en el cambio. Un hecho significativo es que hemos avanzado de discutir el federalismo como un proceso en el cual los únicos actores eran el gobierno nacional y los estados, tal y como la teoría clásica del federalismo lo planteaba, a uno en el que incorporan las necesidades e intereses de las municipalidades; haciéndolo más complejo pero también más integral.

Bibliografía

- Agenda de la Reforma Municipal en México*. www.municipio.org.mx
- Alonso, Jorge. "Micropolítica electoral", en Pablo González Casanova (comp.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, IIS-Siglo XXI Editores, 1985.
- Alvarado Mendoza, Arturo. "La sucesión presidencial de 1976: José López Portillo" en Carlos Martínez Assad (coord.), *La sucesión presidencial en México (1928-1988)*, México, Ed. Nueva Imagen, 1992.
- Anguiano, Arturo. *El Estado y la política obrera en el cardenismo*, México, Ed. Era, 1975
- Aziz, Alberto. "Alternancia Primero, Gobierno Dividido y Cohabitación después: El Caso de Chihuahua, 1992-1996", en Alonso Lujambio, (ed.), *Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana*, México, UAM/IFE/CNCPy AP, 1997.
- Basañez, Miguel. *La lucha por la hegemonía en México*, México, Siglo XXI Editores, 2a. edición, 1982.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Ed. Taurus, 1997.
- Cabrero Mendoza, Enrique. "El panorama de la descentralización en México: ¿hacia qué tipo de federalismo evolucionar?" en *Avances y pendientes para fortalecer el federalismo*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados/LIX Legislatura, Colección Legislando la agenda social, Primera edición: agosto de 2006.
- "Los dilemas de la modernización municipal", en *El Municipio mexicano*, México, Senado de la República, 2001.
- Cadena Roa, Jorge. "Las demandas de la sociedad civil, los partidos políticos y las respuestas del sistema" en Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa, *Primer informe sobre la democracia: México 1988*, México, Siglo XXI Editores, 2a. Edición, 1989.
- Cano Vélez, Jesús Alberto. *Un renovado federalismo donde todo el país gane*, <http://www.aregional.com.mx/articulo.php?&a=9756>
- Cansino, César. "La transición política en México. Dinámica y perspectivas", *Revista Estudios Políticos*, México, Centro de Estudios Políticos, FCPyS-UNAM, Tercera época, n. 5, 1991.
- Cárdenas Gracia, Jaime. "Acerca del marco teórico de las transiciones políticas", en *Las transiciones a la democracia*, México, Ed. Porrúa/Fundación Cambio XXI, 1993.
- Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo mexicano*, México, Ed. Siglo XXI, 1980.
- La Constitución mexicana de 1917*, México, Ed. Porrúa, 1990.
- Casar, María Amparo. "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México" en Elizondo Mayer-Serra y Carlos y Nacif Hernández, Benito. (comp.), *Lecturas del cambio político en México*, México, CIDE/FCE, 2002.
- Castañeda, Jorge G. *La utopía desarmada: intrigas, dilemas y promesas de la izquierda en América Latina*, México, Ed. Joaquín Mortíz, 1994.
- CEDEMUN, *Los Municipios de México: información para el desarrollo. Glosario de Administración Pública Municipal*, México, CEDEMUN-SEGOB, disco compacto, tercera edición, 1998.
- Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz y Hernández y Cuevas, José Luis. *Derecho Fiscal*, México, UNAM, 1991

- Centro de Investigación y Docencia Económicas, *Premio Gobierno y Gestión Local, Prácticas municipales exitosas*, México, CIDE, Tomos. I, II, III, IV y V, 2001, 2002, 2003, 2004 y 2005.
- Claus Offe, “El diseño institucional en los procesos de transición de Europa del Este” en Robert E. Godin (comp.), *Teoría del diseño institucional*, Barcelona, Gedisa, 1era. Edición, 2003.
- Colomer, Joseph M. y Negretto, Gabriel L. “La gobernanza de la democracia presidencial”, en el *Seminario El Gobierno Dividido en México: Riesgos y Oportunidades*, IBERGOP-CIDE, Mayo 6 de 2002, www.ibergop-mx.org/documentos/1/2/4/art/archivos/ru0kpfna.pdf
- Conferencia Nacional de Gobernadores. *Declaración de Texcoco*. http://www.aalmac.org.mx/fcj/comunicacion/declaraciones/declaracion_textcoco.pdf
Fundamentos básicos en www.conago.org.mx/generalidades/queEs.asp
 A dos años de la Conago: La construcción institucional del federalismo mexicano, <http://conago.org.mx/reunions/conago2005.asp>
Declaración de Mazatlán en <http://www.conago.gob.mx/reuniones/r10-ago-2001.asp>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, IFE, 2002.
- Córdova, Arnaldo. *La formación del poder político en México*, México, Ed. Era, 1972.
- Cosío Villegas, Daniel. *El sistema político mexicano*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 20a. Reimpresión, 1991.
- Crespo, José Antonio. *PRI: de la hegemonía a la oposición. Un estudio comparado 1994-2001*, México, CEPCOM, 2001.
- Croizat, Maurice. *El federalismo en las democracias contemporáneas*, Barcelona, ed. Hacer, 1995.
- De la Peña, Guillermo. "Poder local, poder regional: perspectivas socio-antropológicas" en Jorge Padua N. y Alain Vanneph, *Poder local, poder regional*, México, COLMEX/CEMCA, 1998.
- De Remes, Alain. “Gobiernos yuxtapuestos en México: hacia un marco analítico de las elecciones municipales”, *Revista Gobierno y Política*, Vol. VI, Núm. 1999.
Diario La Jornada, 18 de junio de 1998, 23 de noviembre de 1999, abril de 2002, noviembre de 2005.
- Diario Reforma*, 14 de mayo de 2001.
- Díaz Cayeros, Alberto. *CONAGO, Declaratoria a la nación y acuerdos de los trabajos de la primera Convención Nacional Hacendaria*, México, agosto de 2004. Disponible en www.conago.org.mx
- Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua*, 22ª. edición, 2001.
- Diccionario Jurídico Mexicano*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Porrúa, 1991.
- El federalismo fiscal en México*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, LVIII Legislatura, 2001.
- Enrique Casillas, Carlos. “Gobierno dividido en México: entre la pluralidad y la eficacia”, en *Gobiernos divididos: la experiencia mexicana reciente en la conformación pluripartidista de los órganos de gobierno*, México, IFE, Col. Ensayos, 2001.
- Espinosa Valle, Víctor Alejandro. *Alternancia política y gestión pública. El Partido Acción Nacional en el gobierno de Baja California*, El Colegio de la Frontera Norte, 1998.
- Federalismo y autonomía municipal en México: fuentes bibliohemerográficas para su estudio*. México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México, 1998.

- Foro Nacional hacia un Auténtico Federalismo (Memoria)*, México, Edición del Comité Organizador del Foro, 1995.
- Fox Quesada, Vicente. *Tercer Informe de Gobierno 2003*, México, Presidencia de la República, 2003.
- Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*. México. Ed. Porrúa. 22a edición. 1982.
- García del Castillo, Rodolfo. "Retos y perspectivas de la Administración Municipal en México", en *Revista Gestión y Política Pública*, México, México, CIDE, Vol. III, Núm. 2, segundo semestre, 1994.
- Garretón, Manuel Antonio. *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, Chile, FCE, 1995.
- Garrido, Luis Javier. *El partido de la revolución institucionalizada*, México, Siglo XXI Editores, 1986.
- La ruptura. La corriente democrática del PRI*, Chile, Ed. Grijalbo, 1993.
- Gómez Tagle, Silvia. "Los partidos, las elecciones y la crisis" en Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa, *Primer informe sobre la democracia: México 1988*, México, Siglo XXI editores, 2a. Edición, 1989.
- Las elecciones de 1991. La recuperación oficial*, México, La Jornada Ediciones-GV Editores, 1993.
- González Casanova, Pablo. "El partido de estado y el sistema político", en *El Estado y los partidos políticos en México*, México, Ed. Era, 1981.
- La democracia en México*, México, Ed. Era, Serie Popular n. 4. 13a. Edición, 1982.
- Guadarrama, Rocío. "Política económica y proyecto nacional" en Germán Pérez y Samuel León (coords.), *17 Ángulos de un sexenio*, México, Ed. Plaza y Valdés, 1987.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo. "Competencia partidista e inestabilidad del gabinete político en México", *Revista Política y Gobierno*, México, CIDE, Vol. VIII, N.1 1er. Semestre, 2001.
- Guillén López, Tonatiuh. *Federalismo, gobiernos locales y democracia*, México, IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, N. 17, 1999.
- Baja California, 1989-1992. Alternancia política y transición democrática*, México, El Colegio de la Frontera Norte, 1993.
- Held, David. *La democracia y el orden global. Del estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Ed. Paidós, 1997.
- Hermet, Guy. "Las elecciones en los regímenes autoritarios: bosquejo de un marco de análisis", en *¿Para qué sirven las elecciones?*, México, FCE, 1982.
- Hernández Rodríguez, Rogelio. "Cambio político y renovación institucional. Las gubernaturas en México", *Revista Foro Internacional*, núm. 174, octubre-diciembre de 2003.
- Huntington, Samuel. *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona, Ed. Paidós, 1994.
- Instituto Federal Electoral. *Memorias del Proceso Electoral de 1991*, México, IFE, 1992.
- Instituto Nacional para el Fortalecimiento del Federalismo y el Desarrollo Municipal. *Índice de Desarrollo Municipal Una evaluación dinámica para la sostenibilidad*, SEGOB-INAFED, <http://www.colef.mx/indices/index.html>
- Sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública al cuarto trimestre del 2003 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. http://www.e-local.gob.mx/work/resouces/LocalContent/14681/1/2.1_RFP_DIC_05.pdf

- Consideraciones básicas de la descentralización en México*, SEGOB-INAFED, México, 2006.
- INEGI. *Estadística anual de las finanzas públicas estatales 2002*. www.inegi.gob.mx, *Finanzas públicas estatales y municipales 1998-2001*, México, INEGI, 2003.
- Langston, Joy. “Federalismo, los gobernadores y la legislatura nacional”, *Seminario Gobierno Dividido*, CIDE, 2002, Mimeo.
- Layne Potisek, Javier. “Equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo” en <http://www.ibergop.org.mx/documentos/1/2/4/art/archivos/vbwx5k8d.pdf>
- León, Samuel y Pérez, Germán. *De fuerzas políticas y partidos políticos*, México, Ed. Plaza y Valdés/ UNAM/FCPyS, 1988.
- Ley de Coordinación Fiscal, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2005.
- Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1999.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1999.
- Lijphart, Arend. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984.
- Linz, Juan J. “Funciones y disfunciones de las elecciones no competitivas: los sistemas autoritarios y totalitarios” en *¿Para qué sirven las elecciones?*, México, FCE, 1982.
- Loeza, Soledad. *El llamado de las urnas*, México, Ed. Cal y Arena, 1989.
- López Portillo, José. “Sexto Informe de Gobierno”, en *Los presidentes de México ante la Nación*, México, Cámara de Diputados, 1985.
- Lujambio, Alonso y Martínez, Jaime. “Gobierno dividido, estrategia presidencial y opinión pública. Un intento de clasificación conceptual,” ponencia presentada en el *VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, IIJ-UNAM/ Colegio de Ingenieros Civiles, Ciudad de México, 13 de enero. www.bibliojuridica.org/libros/1/346/17.pdf
- Lujambio, Alonso. *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1996.
- Madison, James, Hamilton Alexander y Jay, John. *El federalista*, México, FCE, 1943.
- Magar, Eric. *Elecciones municipales en el norte de México*, ITAM, México, 2002, Mimeo.
- Martínez Martínez, Pedro. “Federalismo y gobierno local,” en *Revista Gestión y Estrategia*, México, UAM-Azacapozalco, Edición en Internet <http://www-azc.aum.mx/gestion/num8/doc5.htm>
- Marván, Ignacio. “La dificultad del cambio. 1968-1990”, en *El partido en el poder. Seis ensayos*, México, El Día en libros-IEPES, 1990.
- “Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México”, *Revista Política y Gobierno*, CIDE, vol. 4, núm. 1, enero-junio de 1996.
- Mascott Sánchez, María de los Ángeles. *Disciplina partidista en México; el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX Legislaturas*, Cámara de Diputados, México, CESOP/LIX Legislatura, 2006.
- Medina, Luis. *Civilismo y modernización del autoritarismo, en la colección Historia de la Revolución Mexicana*, Vol. 20, México, El Colegio de México, 1979.
- “Evolución electoral en el México contemporáneo”, *Ediciones de la Gaceta de la México*, Comisión Federal Electoral, 1978.

- Merino, Mauricio. *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno municipal mexicano*, México, COLMEX, 1994.
- La democracia pendiente. Ensayos sobre la deuda política de México*, México, FCE, 1994.
- Molinar Horcasitas, Juan. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Ed. Cal y Arena, 1991.
- Montesquieu. *Del espíritu de las leyes*, México, Ed. Porrúa, 1990.
- Muñoz Patraca, Víctor Manuel. *Del autoritarismo a la democracia. Dos decenios de cambio político en México*, México, Siglo XXI Editores-UNAM, 1ª edición, 2201.
- Nacif Hernández, Benito. “Democracia y gobierno dividido en México”, IBERGOP-CIDE, www.cide.edu/Democracia_y_gobierno_dividido_en_Mexico.pdf
La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados de México, Documento de trabajo núm. 63, México, CIDE, División de Estudios Políticos, 1997.
- “Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo”, *Revista Política y gobierno*, México, CIDE, Vol. XI, núm. 1, 2004.
- “Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México”, CIDE, *Seminario, Gobiernos Divididos en México*, http://www.cide.edu/Democracia_y_gobierno_dividido_en_Mexico.pdf
- Negretto, Gabriel L. “Gobernanza con poderes divididos en América Latina,” *Revista Política y Gobierno*, México, CIDE, Vol. X, N. 1, 1er. semestre de 2003.
- Nuncio, Abraham. *El PAN. Alternativa al poder o instrumento de la oligarquía empresarial*, México, Ed. Nueva Imagen, 1986.
- Ochoa Campos, Moisés. *La Reforma Municipal*, México, Ed. Porrúa. 2a edición, 1998.
- Orban, Edmon. “El proceso de descentralización en el Estado federal Industrial: perspectiva teórica y metodológica”, en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. 57, Núm. 2, junio, 1990.
- Panbianco, Angelo. *Partidos y modelos de partido*, México, Alianza Universidad, 2002.
- Partido Revolucionario Institucional. *Documentos Básicos*, PRI, 1990, p.45.
Historia Documental, ICAP-PRI, tomo 6, México, 1982.
- Pérez Correa, Fernando, *Temas del federalismo ¿de la descentralización a la fragmentación?*, México, UNAM-FCPyS, 2003, 143 pp.
- Pérez García, Carlos. “La incertidumbre de un cambio prometedor. México y las secuelas de sus avances político-electorales” en *Gobiernos divididos: la experiencia mexicana reciente en la conformación pluripartidista de los órganos de gobierno*, México, IFE, Col. Ensayos, 2001.
- Peschard, Jacqueline. “El PRI: un partido a la defensiva” en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLVI, núm. 2, abril-junio, 1985.
- Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Medio Ambiente 1995-2000*, México, 1996.
Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998, <http://www.shcp.gob.mx/docs/pef98/pef9807.html>
- Prats, Joan. “Gobernanza y sociedad del riesgo”, *Gobernanza. Revista internacional para el desarrollo humano*, Edición 0, jueves 11 de marzo de 2004.
- Retortillo Baquer, Sebastián Martín. “Descentralización administrativa y organización política”, *Revista de Administración Pública*, México, INAP, núms. 63-64, julio-diciembre, 1985.

- Rosas, María Cristina. “Globalización y regionalismo: ¿procesos antagónicos o complementarios?” en *Revista Relaciones Internacionales*, México, UNAM-FCPyS, N. 71, julio-septiembre 1996.
- Rouquié, Alain. “El análisis de las elecciones no competitivas: Control clientelista y situaciones autoritarias” en *¿Para qué sirven las elecciones?*, México, FCE, 1982.
- Sánchez Susarrey, Jaime. *El debate político e intelectual en México*, México, Ed. Grijalbo, 1993.
- Sánchez, Marco Aurelio. *PRD, la élite en crisis*, México, Ed. Plaza y Valdés, 2000.
- Sartori, Giovanni. *Partidos y sistema de partidos*, vol.1, Madrid, Alianza Universidad, 1976.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública al cuarto trimestre del 2003*, www.local.gob.mx/work/resouces/LocalContent/14673/1/1.1_Ingresos_sector_publico.pdf
- Informes sobre participaciones en ingresos federales y aportaciones, pagadas a los estados, municipios y Distrito Federal, 2003, 2004 y 2005*, en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/ucef/index.html>
- <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/ucef/index.html>
- Senado de la República LX Legislatura, *Boletín Informativo*, año 1 núm. 40, mayo-agosto 2006,
www.senado.gob.mx/content/sp/memoria/content/estatico/content/boletines/boletin_40.pdf
- Serna de la Garza, José María. *Las Convenciones Nacionales fiscales y el federalismo en México*, México, UNAM, 2004.
- Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*. México, Ed. Porrúa, 9a edic, T. I., 1979.
- Silva -Herzog Márquez, Jesús. *El antiguo régimen y la transición en México*, México, Ed. Planeta/Joaquín Mortiz, 1999.
- Sirvent, Carlos. “De súbditos a ciudadanos”, en *Revista Examen*, año 2, núm.25, junio 1991.
- Solórzano, Carmen. “La construcción del régimen posrevolucionario y las atribuciones económicas del presidente”, *Revista Estudios Políticos*, N. 3, México, UNAM-FCPyS, enero-abril de 2000.
- Swaan, Abram de. *A cargo del Estado*, Barcelona, Ediciones Pomares-Corredor, 1992.
- Trejo, Pablo y Latapí, Mariano. *Consideraciones sobre la Convención Nacional Hacendaria*, México, ALDF, III Legislatura, 2006.
- Ugalde, Luis Carlos. “La disciplina partidista en México” *Seminario El Gobierno Dividido en México: Riesgos y Oportunidades*, IBERGOP-CIDE, www.iberGOP-mx.org/documentos/1/2/4/art/archivos/cxdjplk2.pp
- Uvalle Berrones, Ricardo. “Descentralización política y federalismo. Consideraciones sobre el caso de México”, *Revista Gestión y Estrategia*, UAM-Azcapotzalco, edición en Internet de la Revista, , <http://www-azc.uam-mx/publicaciones/gestion/num7/art2.htm>
- Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Diego. *Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo en México*, México, UNAM, 2004.
- Valenzuela Feijóo, José. *El capitalismo mexicano en los ochenta. ¿Hacia un nuevo modelo de acumulación?*, México, Ed. Era, 1988.
- Woldenberg, José. *La reforma electoral*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1990.
- Zedillo, Ernesto. *VI Informe de Gobierno, Anexo Estadístico*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Boletín de la situación de la economía nacional, noviembre de 2000.

Ziccardi, Alicia (coord.). *La tarea de gobernar. Gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Miguel Ángel Porrúa/UNAM, 1995.

Zoraida Vázquez, Josefina. (Coordinadora), *El establecimiento del federalismo en México 1821-1827*, México, COLMEX, 2003.