

# Compartir el poder

José R. Castelazo

**E**ste ensayo pretende demostrar que, a partir de la alternancia y de la distribución plural del poder, es posible establecer un régimen presidencialista democrático.

El estudio consta de cinco apartados: 1) saldo electoral del 2 de julio; 2) unidad en equilibrio; 3) cooperación y conflicto; 4) organizar la coordinación político-administrativa; y, 5) desarrollar la visión integradora.

## 1. Saldo electoral

Las elecciones del 2 de julio pasado anticiparon el término del presidencialismo avasallante.<sup>1</sup> Después de un largo proceso de aproximaciones, accedimos a los albores de la democracia moderna: pluralidad partidista en los mismos o diferentes órganos y ámbitos del gobierno. Tal conquista permitirá salvaguardar los intereses generales y particulares de la nación con un criterio de verdadera representatividad.

Legitimar el "Sufragio Efectivo" en México, fue empresa larga y compleja.<sup>2</sup> El primer indicio organizado remite a la creación de un órgano federal electoral, en 1949. Le siguió,

1 Utilizo este término, por un lado, para atenuar el de "autoritario" o "imperial", que en estricto rigor no encajan en la descripción del fascinante régimen mexicano, y por el otro, en el intento de lograr objetividad respecto de la justificación histórica del presidencialismo que ofrecen los apologistas del sistema de la "revolución institucionalizada". "Avasallar" significa entre otras cosas "dominación" (en este caso del centro del poder, aunque no siempre total y definitiva) y "arbitrariedad" (encarnada en el presidente de la República, frecuentemente matizada por las circunstancias). DICCIONARIO DE IDEAS AFINES, Corripio, Fernando, Herder, S.A., Barcelona, 1996, p. 117.

2 Esta evolución se puede revisar en múltiples fuentes; se apuntan tres: Las Gestiones Gubernamentales en México, Instituto Político Nacional de Administradores Públicos, A.C., "Política Nueva", No. 23, nov/dic, 1982; El Partido de la Revolución: Institución y Conflicto (1928-1999), González Compeán, Miguel, Lomelí, Leonardo (coordinadores), Fondo de Cultura Económica, México, 2000, "Política y Derecho", particularmente el Capítulo IV, pp.

poco después, el derecho femenino al voto, al menos en elecciones municipales. En 1953, y por vez primera en la historia, las mujeres participaron en los comicios presidenciales. Al fin reconocida, la oposición logra ingresar representantes, en 1964 a la Cámara baja, tras la fórmula de "diputados de partido". Aunado a un crecimiento demográfico sin precedentes, el movimiento estudiantil de 1968, explosión mundial contra el autoritarismo, a su vez contribuye no sólo a modificar la ciudadanía de los 21 a los 18 años de edad, sino a cuestionar críticamente un modelo de poder que comenzaba a ser inconsecuente, tanto con la realidad interna como con la presión política internacional.

Una vez desencadenado el brote transformador, se sucedieron errores y aciertos, siempre contradictorios. Decisiva, la matanza del jueves de Corpus el 10 de junio de 1971, por ejemplo, dio pie a la llamada "apertura democrática" de 1972-1975. De ella resultaría la gran reforma político-electoral, base de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), promulgada en 1977. Siempre proscritas, por ella fue posible incorporar a las facciones de izquierda a las instituciones. Con el Partido Comunista a la cabeza de organizaciones afines y discrepantes que subyacían de manera dispersa, surgió el Partido Socialista Unificado de México: primera alianza de las que fueran asociaciones laboristas, socialistas o "progresistas" -como se identificaba también a la amplia cobertura de simpatizantes marxistas, trotskistas, anarquistas, leninistas, stalinistas, etcétera-, que sobre todo durante las décadas de los sesenta y setenta se constituyeron en la respuesta más dinámica, agresiva e ideológica en contra de las dictaduras militares y del autoritarismo distintivo de Latinoamérica.

Inseparable de una gran insatisfacción popular, 1988 fue un año nefasto en la historia electoral mexicana. La tristemente memorable "caída del sistema" sería determinante de los resultados presidenciales. A la vez reafirmó la gran desconfianza social en los comicios y cuestionó la legitimidad del nuevo presidente, por lo que fue inminente

---

200-238; La Mecánica del Cambio Político en México: Elecciones, partidos y reformas, Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro; Woldenberg, José; Ediciones Cal y Arena, México, 2000, libro indispensable para situar los últimos desarrollos electorales en México, que tienen implicaciones más allá de lo específicamente electoral.

realizar reformas electorales parciales para contrarrestar la desconfianza ciudadana en lo que se consideraba emblema del fraude: los comicios.

Gracias a la subsecuente creación del Instituto Federal Electoral, en 1990, la ciudadanía y los partidos políticos se convirtieron en protagonistas decisivos de los procesos electorales. De este modo, el IFE pudo fungir como autoridad electoral, legítima y reconocida, aunque todavía dependiente del Ejecutivo, en las dramáticas elecciones presidenciales de 1994.

En 1996, el IFE finalmente se independiza del Poder Ejecutivo, adquiere plena autonomía civil y se socializa el proceso electoral, en todas sus etapas. Por primera vez en la historia de México, un órgano electoral queda legalmente a expensas de la responsabilidad ciudadana. Lograrlo exigió precisar reglas pormenorizadas para delimitar la participación partidista en dicho Instituto, mismas que circunstanciales y por tanto flexibles, son susceptibles de ajustes, incluida la supresión de algunas, si el caso lo requiriera.

Gracias a esta nueva y moderna constitución del IFE, el 2 de julio pasado quedó como precedente de que es un hecho la confianza popular en los comicios. No solamente se ganó credibilidad en el acto de votar, sino en el sistema general de los comicios: organización, desarrollo y solución de conflictos por vías institucionales y con previsiones legales tan detalladas, que no faltan críticas que las tildan de "excesivas" o "innecesarias".

Mediante la evolución ordenadora del sufragio es como mejor se puede entender la trascendencia de lo ocurrido el 2 de julio. En esencia, la ciudadanía mandó a los poderes a negociar. La Presidencia de la República fue confiada al Partido Acción Nacional, opositor al régimen desde sus orígenes constitutivos, en 1939. Por el último resultado electoral también se eliminó la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional y, con hecho tan trascendental, es factible romper la costumbre del poder avasallante que, ininterrumpidamente, fuera sostenida durante 71 años de presidencialismo, como extensión personalizada del antiguo Señorío.

Más intuitivos que conscientes, los votantes lograron un Congreso General equilibrado con representantes de todas las fuerzas políticas del país. Esto no hubiera sido posible, sin embargo, de no existir, previamente, tres principios constitucionales que permiten esta conformación del Poder Legislativo: el primero ampara la elección de legisladores por mayoría relativa en distritos uninominales. El segundo garantiza la representación proporcional, a través de listas votadas en circunscripciones plurinominales. El tercer principio, finalmente, contempla la figura legal de primera minoría, que aplica exclusivamente para la Cámara de Senadores.<sup>3</sup>

Así, y con base en el fundamento electivo expresado en las urnas, ambas cámaras quedaron constituidas por minorías. Ningún partido por sí solo podrá decidir una reforma legal durante el periodo vigente; tampoco determinar, como era común en el pasado a cada cambio de gobierno, modificaciones constitucionales. Transformar nuestra Constitución exige el consenso de, por lo menos, dos terceras partes del Pleno en cada instancia legislativa; y, además, por lo menos del 51% de los congresos locales, cuya estructura actual también es plural.<sup>4</sup>

Del total de 500 legisladores, la Cámara de Diputados tiene 211 escaños del Partido Revolucionario Institucional (PRI); 207 del Partido Acción Nacional (PAN); 53 del Partido de la Revolución Democrática (PRD); 14 del Partido Verde Ecológico Mexicano (PVEM); 7 del Partido del Trabajo (PT); 3 del Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN); 3 del Partido Convergencia Democrática (PCD) y 2 correspondientes al Partido Acción Social (PAS).<sup>5</sup> La composición sin mayoría definida no es nueva en este foro. Las elecciones federales de 1997, cuando se integró la LVII Legislatura, fueron el precedente. Tratándose de los diputados, el gobierno entrante podría tener la oportunidad de formar mayoría, de triunfar en los comicios intermedios del año 2003.

---

3 Artículos 52, 53, 54 y 56 de la Constitución General de la República.

4 Ver en internet la página correspondiente a cada Estado de la República, en lo que respecta a la composición de los congresos locales, la composición de los ayuntamientos y el partido que ostenta el Poder Ejecutivo.

5 Ver la página de internet correspondiente a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Por su parte, los 128 asientos de la Cámara de Senadores quedaron divididos de la siguiente manera: 60 para el PRI; 46 al PAN; 15 del PRD; 5 del PVEM; 1 del PT, y 1 del PCD.<sup>6</sup> Tales cifras indican que no sólo se rompió el predominio priísta sostenido durante todo el siglo XX, sino que este cuerpo legislativo también quedó conformado con minorías partidarias. A diferencia de la Cámara Baja, los ciclos del Senado son sexenales, de modo que, hasta el año 2006, puede transformarse la composición vigente.

Con tales resultados, la mayoría de los sufragantes consiguió, en primer término, la pérdida habitual del control del Congreso por parte del Ejecutivo. Aun en el caso de que en las próximas elecciones cambiaran las cifras proporcionales entre diputados, prevalecería la existente entre senadores. En segundo término y toda vez que ningún partido ostenta mayoría, el Presidente de la República queda en libertad de negociar con todas las fracciones parlamentarias. De esta manera y, como de paso, queda protegida la gestión administrativa, porque el proceso negociador impide que el sistema de poder incurra en una parálisis gubernamental. Por último, que la negociación entre los representantes populares se intensifique es un logro indudable. Lo propio es aplicable a las discusiones y acuerdos a que habrán de someterse los poderes Ejecutivo y Legislativo, porque obligarán a ambas partes a compartir el poder.

En las entidades federativas, cuyas elecciones fueron coincidentes o posteriores a los sufragios federales del 2 de julio, se repitió este mismo fenómeno de pluralidad.<sup>7</sup>

Así observamos que el PRD conservó la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, ganada en 1997. Sin embargo, por vez primera en el 2000 se votaron titulares de sus 16 delegaciones políticas, con los siguientes resultados: 10 para el PRD y 6 para el PAN. Vigente desde 1988 e integrada por 66 diputados locales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por su parte, mostró la composición si-

---

<sup>6</sup> Ver la página de internet correspondiente a la Cámara de Senadores.

<sup>7</sup> Ver las páginas de internet correspondientes a los órganos electorales del Distrito Federal, Campeche, Colima, Guanajuato, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Chiapas, Veracruz, Tabasco y Jalisco.

guiente: 19 asientos para el PRD; 17 al PAN; 16 del PRI; 8 al PVEM; 3 al Partido Democracia Social (PDS); 2 para el Partido del Centro Democrático (PCD); y, finalmente, 1 para el Partido del Trabajo (PT).

Respecto de Campeche, se votó el Congreso Local con 27 curules: 11 para el PRI; 12 al PAN; 3 al PRD y 1 para Alianza por Campeche. En cuanto a los 11 ayuntamientos, 10 resultaron para el PRI y 1 para el PAN.

En Colima hubo también elecciones para renovar su Congreso, integrado por 25 asientos: PRI, 13; PAN, 8; PRD, 3, y PT, 1. Los 10 ayuntamientos se dividieron como sigue: 6 para el PRI; 3 para el PAN, y uno para la Alianza PRD-PAN.

Respecto de Guanajuato, la gubernatura permaneció en manos del PAN. De las 36 curules, 23 correspondieron al PAN, 9 al PRI, 2 al PRD, 1 al PVEM y 1 al Partido Alianza Social (PAS). De los 46 ayuntamientos, el PAN ganó en 28; el PRI en 14; el PRD en 3 y PAS sólo en 1.

En el Estado de México se renovó el Congreso de 75 representantes: PAN, 29; PRI, 25; PRD, 16; PVEM, 2; PT, 2; PDS, 1. De los 122 ayuntamientos, el PRI obtuvo 69; el PAN 30; el PRD 21; 1 el PT y 1, también, el Partido del Centro Democrático (PCD).

En Morelos, el PAN ganó la gubernatura. De los 30 espacios en el Congreso, el mismo PAN obtuvo 15; 12 el PRI y 3 el PRD. De los 33 ayuntamientos el PRI logró 16; PAN, 8; PRD, 7; PVEM, 1 y el Partido Civilista Morelense, 1.

En Nuevo León, el PAN obtuvo 23 lugares de los 41 existentes; PRI, 16; PT, 1 y 1 la Alianza por Nuevo León. Sin embargo, el PRI obtuvo 35 de los 51 ayuntamientos, en tanto y los restantes fueron 15 del PAN y 1 para la Alianza por Nuevo León.

En Querétaro, el PAN obtuvo 12 de las 23 curules; PRI, 8; PVEM, 1 y PARM 1. De los 18 ayuntamientos, fueron 13 para el PRI y 5 del PAN.

En San Luis Potosí, los 27 diputados locales se dividieron en 14 para el PRI, 11 para el PAN y 2 para el PRD. Los ayun-

tamientos votados fueron 54. El PRI acumuló 34; PAN 18; PRD 4; PT 1, y Partido Nava Político, 1.

De los 33 asientos del Congreso correspondientes a Sonora, 16 fueron para el PRI; PAN 13, y PRD 4. Y, de sus 71 ayuntamientos, 45 recayeron en el PRI; PAN 15; PRD 9; PT 1, más 1 de una coalición de todos los partidos políticos.

Pocas semanas después del julio decisivo, el 20 de agosto, Chiapas eligió gobernador. Ganó en las urnas el candidato aliancista, apoyado por 8 partidos (con dominante perredista), contra el aspirante del PRI. No se eligieron Congreso Local ni ayuntamientos.

El 3 de septiembre se celebraron comicios de diputados locales y ayuntamientos en Veracruz. El Congreso de 24 asientos de mayoría, fue dividido entre 20 para el PRI y 4 para el PAN.<sup>8</sup> De los 202 ayuntamientos, 116 fueron para el PRI; PAN, 42; PRD, 29; Convergencia Democrática (CD), 8; PVEM, 4; PT, 1; PAS, 1, y Alianza PAN-PRD, 1.

En 15 de octubre hubo elecciones en Tabasco. El PRI retuvo la gubernatura por estrechísimo margen. De 18 distritos electorales, el PRI logró 12 diputaciones de mayoría para el Congreso Local y 6 el PRD, mientras que el PAN obtuvo 2 escaños por la vía de la representación proporcional, y uno más el PT por este mismo principio. En lo que respecta a los 17 municipios, el PRI obtuvo 11 y el PRD 6.<sup>9</sup>

El pasado 12 de noviembre se llevaron a cabo elecciones en Jalisco: gobernador, 124 ayuntamientos; 40 diputados locales: 20 de mayoría y 20 de representación proporcional. El gobierno del Estado lo obtuvo el PAN bajo impugnaciones del PRD y PRI; la mayoría del Congreso la mantuvo el PAN y los ayuntamientos los dividieron entre las tres fuerzas principales. La zona metropolitana de Guadalajara (8 municipios), fue en su mayoría para el PAN.

---

8 Al momento de terminar la redacción de este ensayo (14/nov/00), todavía está pendiente la distribución de las curules que se asignarán por el principio de representación proporcional.

9 Esta información del Instituto Estatal Electoral del Estado de Tabasco, habrá de ser confirmada o recitificada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, toda vez que el PRD y el PAN impugnaron ante esa instancia las elecciones tabasqueñas.

Cabe hacer notar que esta transformación de la geografía política proviene de la estructura de la República. Desde hace unos 15 años, la lucha electoral se ha encauzado desde su base misma, el Ayuntamiento, antecedente que ha permitido integrar cabildos municipales plurales. Desde los años 90, hemos observado un fenómeno similar en los congresos estatales. Antes de recaer en el Ejecutivo, la alternancia partidista se dejó sentir en municipios y en las gubernaturas de algunos estados.<sup>10</sup> Por consiguiente, la vida democrática del país se ha enriquecido con la participación activa de partidos y ciudadanía. Tanto es así que al iniciar sus funciones, próximamente, el nuevo Gobierno Federal (formalmente del PAN), habrá de coexistir con 25 gobernadores de oposición: 19 del PRI y 6 del PRD.<sup>11</sup>

Los datos citados confirman que la ciudadanía está decidida a no entregar el poder a una sola fuerza partidista, lo cual no significa dividir ni fragmentar el principio de autoridad. Esta tendencia revela, en el mejor de los casos, una forma de armonizar el sistema de dominio, bajo criterios de pluralidad.<sup>12</sup> No obstante, conseguirlo requiere experiencia y práctica política para hacer realidad la constitución de un gobierno efectivamente democrático y apto para promover la justicia social.

## 2. Unidad en equilibrio

El cambio político establecido por la ciudadanía sugiere una modificación estructural. Se trata de democratizar la institución presidencial respecto de los otros dos poderes de la Unión, las entidades federativas y la sociedad. Bajo tal perspectiva popular, democratizar es la mejor manera de fortalecer al Estado ante las exigencias del desarrollo interno y las presiones económicas globales.

---

10 Ver El Municipio Mexicano, Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional, Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), México, julio de 2000, p. 43.

11 Esta cifra puede variar dependiendo de las resoluciones definitivas que emitan los tribunales electorales correspondientes, en los casos de Tabasco y Jalisco.

12 Esta tesis se sustenta en El Poder Compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana, Lujambio, Alonso, con la colaboración de Horacio Vives Segl. Océano, México, 2000.



Una relación democrática y expedita entre poderes formalmente constituidos, componentes de la Federación y el gobierno y la sociedad organizada, exige que cada una de las partes sea, a su vez, sólida, confiable y organizada. De no cumplirse esta condición, la reciprocidad resulta imposible y, con ella, también el equilibrio anhelado. Éste, por definición, se refiere a dos o más fuerzas equiparables, semejantes, proporcionadas y balanceadas. El propósito político explorado por Montesquieu en "El Espíritu de las Leyes"<sup>13</sup> considera la estabilidad como valor inapreciable e imprescindible en política.

En una Federación, el equilibrio se garantiza con la acción permanente de fuerzas autónomas e interdependientes. Si el Legislativo y el Judicial dependen o se subordinan como ha sido el caso al Ejecutivo, si los estados están supeditados al reparto presupuestal previsto solamente por el Poder Federal, como también ha ocurrido, y si la sociedad organizada sujeta sus decisiones a la venia presidencial, de acuerdo a la costumbre, entonces no sólo se imposibilita cualquier, sino que se desencadena el autoritarismo que hay que superar.

De acuerdo a las definiciones de Karl Popper,<sup>14</sup> una sociedad cerrada se caracteriza por ejercer una autoridad sin límites y en forma vertical. Su carácter es abusivo, incluso abyecto, por lo que sumisión y resignación popular son complementos imprescindibles. Allí se imponen las órdenes sin el beneficio de la discusión; y, por supuesto, deben obedecerse sin objeciones. Se provoca una tensión creciente, acumulativa, que agrava el círculo vicioso entre sujeción colectiva y autoritarismo. Romper esta dinámica suscita reacciones explosivas y de violencia en cadena. Así lo demuestra la historia de las revoluciones y así prevalece la tónica durante los conflictos sociales más serios que padece el mundo actual.

En contrapunto, una sociedad abierta establece la horizontalidad en el ejercicio del poder. Sus virtudes se fincan en

---

13 En su obra cumbre, "El Espíritu de las Leyes", Montesquieu adelantó una teoría política y una concepción de la relación entre los sistemas político y social. Defendió el valor político del conflicto, la importancia del pluralismo, el compromiso, la negociación...

14 Ver La Sociedad Abierta y sus Enemigos, Popper, R. Karl, Ediciones Paidós, Barcelona, Buenos Aires, México, 5ª reimpresiUn en España, 1992, particularmente el Capítulo X, del mismo título del libro, pp. 167 y s. s.

la discusión, el parlamento, la discrepancia y la oposición a todo tipo de decisiones, tanto durante el proceso de su conformación, como al ser aplicadas y aún después, al evaluar sus resultados. En un régimen participativo, por tanto, "lo que resiste apoya". De ahí su mayor ventaja.

Conducir a puerto seguro un Estado democrático moderno requiere equilibrio entre ambas posturas. Diálogo, negociación, acuerdos, consenso... son elementos condicionantes del establecimiento de libertades. Sin ellas no se construyen las bases del bienestar social. Esto significa que el ejercicio de la autoridad debe ciertamente prevalecer apegado al derecho, aunque sin renunciar al más amplio sentido político.

Hay que entender que la práctica política no puede darse entre desiguales. Su éxito depende, sin embargo, del establecimiento de pactos, sin los cuales no puede funcionar el sistema. Estar condicionados absolutamente por los otros limita y aun anula el principio gubernamental. Para evitar anarquía o supeditación de la autoridad a la voluntad colectiva es necesario conservar un estado de alerta ante las consecuencias directas que genera nuestra acción, ya que un yerro, en este sentido, condiciona la respuesta de los demás.<sup>15</sup> En otras palabras: podemos ser autónomos e independientes en lo que corresponde a nosotros mismos respecto del destino individual, pero debemos aceptar que, como seres sociales, estamos expuestos al influjo de otras voluntades, por lo que nuestros actos, aunque de apariencia inofensiva, repercuten sobre el resto del grupo o la comunidad. La política, entonces, es necesariamente interdependiente en cuanto al reconocimiento respetuoso de los derechos y exige responsabilidad social compartida.

Ante el inminente cambio en la conducción política en la presidencia de la República, cabe suponer que los poderes arraigados aprovecharán la oportunidad histórica para reestructurarse y, consecuentemente, tanto los partidos como los medios de comunicación y aun factores socio-

---

15 Ver La Condición Humana, Arendt, Hannah, Paidós, Barcelona, Buenos Aires, México, 3ª reimpresiUn, 1998, particularmente el Capítulo I "La condición Humana", pp. 21-33.

económicos que inciden sobre el poder y a la vez limitan intereses de empresarios, trabajadores, universidades, intelectuales, estudiantes, iglesias, etcétera,<sup>16</sup> se verán obligados a modificar sus técnicas de presión, de acuerdo a las nuevas condiciones del mando y de la regulación democratizadora.

A partir del cambio fechado y decisivo en el destino del sistema mexicano, diciembre del año 2000, será imprescindible una reforma más en la administración pública federal, de por sí propia de los cambios gubernamentales. Existirán, además, un gabinete y un estilo distinto de gobernar desde la Presidencia de la República. Entonces, sobre los hechos, tendremos oportunidad de valorar qué tan profunda y amplia serán la reforma administrativa y las características específicas de la clase gobernante, cuya habilidad para gobernar no puede descuidar aspectos tales como el constitucionalismo, conocimiento, experiencia política y compromiso social. El cuidadoso examen de estructuras y personas, por tanto, nos ofrecerá una medida objetiva sobre el alcance y la calidad de nuestras expectativas de cambio.

Por lo pronto, las cámaras de diputados y senadores del Congreso de la Unión han empezado a responder a esta apertura con un grado razonable de aciertos provenientes del diálogo y la negociación entre las fuerzas políticas ahí representadas. Con autonomía e independencia, los legisladores instalaron 40 comisiones legislativas en la Cámara de Diputados y 46 en la de Senadores. De acuerdo con el equilibrio legislativo buscado por la ciudadanía, correspondieron, en la Cámara Baja, 17 comisiones al PRI, 16 al PAN, 4 al PRD, 2 al PVEM y 1 al PT. En tanto y en la Cámara Alta fueron 21 para el PRI, 16 para el PAN, 7 para el PRD y 2 para el PVEM. Innovadora, tal distribución plural del poder corresponde a la votación resultante que delimita la representatividad de cada partido: equilibrada para el PRI y el PAN y muy por abajo la del PRD. Todo indica, por su composición, que hubo equidad<sup>17</sup> tanto en el ejercicio elec-

---

16 Sigue siendo vigente la clasificación de los factores del poder que hiciera Pablo González Casanova en su clásico de *La Democracia en México*, Era, México, 1984.

17 Ver páginas en internet, correspondientes a las cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión.

toral como en la distribución subsecuente de las responsabilidades legislativas.

La importancia de tales comisiones en las cámaras consiste en delimitar facultades previamente establecidas. Por ejemplo, la de Diputados cuenta con tres importantísimas: la que dictamina la Ley de Ingresos (Comisión de Hacienda y Crédito Público); la que discute y propone al Pleno la aprobación del Presupuesto de Egresos (Presupuesto y Cuenta Pública); y, la que vigila el gasto de los tres poderes (Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda). En lo que respecta a la Cámara de Senadores, son fundamentales las de Relaciones Exteriores y Federalismo, del mismo nombre, que fueran asignadas proporcionalmente a representantes del PAN y del PRI.

Específicamente, las cámaras quedaron integradas como sigue:

- En el Senado de la República, quedaron a cargo del PRI las comisiones de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Comercio y Fomento Industrial; Defensa Nacional; Derechos Humanos; Desarrollo Regional; Desarrollo Rural; Distrito Federal; Educación y Cultura; Equidad y Género; Estudios Legislativos; Estudios Legislativos Primera; Federalismo y Desarrollo Municipal; Fomento Económico; Medalla Belisario Domínguez; Puntos Constitucionales; Recursos Hidráulicos; Reforma Agraria; Relaciones Exteriores, América del Norte; Relaciones Exteriores, Asia Pacífico; Relaciones Exteriores, Europa y África, y Trabajo y Previsión Social. Para el PAN, las correspondientes a Administración; Asuntos Fronterizos; Asuntos Indígenas; Biblioteca y Asuntos Editoriales; Comunicaciones y Transportes; Energía; Estudios Legislativos Segunda; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Jurisdiccional; Justicia; Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; Relaciones Exteriores; Relaciones Exteriores, América Latina y el Caribe; Relaciones Exteriores, así como la destinada a examinar Organismos Internacionales, y el Turismo. De acuerdo a su presencia electoral, se destinaron al PRD las de Ciencia y Tecnología; Desarrollo Social; Jubilados y Pensionados; Marina; Relaciones Exteriores, Organizaciones no Gubernamentales Internacionales; Salud y Segu-

ridad Social, y Vivienda. El PVEM, finalmente, será responsable de las demás: Juventud y Deporte, y Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

-En la Cámara de Diputados, por otra parte, correspondieron al PRI las comisiones de Agricultura y Ganadería; Comunicaciones; Cultura; Defensa Nacional; Educación Pública y Servicios Educativos; Equidad y Género; Hacienda y Crédito Público; Pesca; Población, Fronteras y Asuntos Migratorios; Puntos Constitucionales; Recursos Hidráulicos; Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; Relaciones Exteriores; Trabajo y Previsión Social; Turismo; Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, y Justicia y Derechos Humanos. En manos del PAN quedaron las de Atención a Grupos Vulnerables; Ciencia y Tecnología; Comercio y Fomento Industrial; Desarrollo Social; Distrito Federal; Energía; Fomento Cooperativo y Economía Social; Fortalecimiento del Federalismo; Gobernación y Seguridad Pública; Marina; Participación Ciudadana; Presupuesto y Cuenta Pública; Radio, Televisión y Cinematografía; Salud; Transportes, y Vivienda. El PRD está a cargo de Asuntos Indígenas; Desarrollo Rural; Jurisdiccional, y Seguridad Social, en tanto y el PVEM de Juventud y Deporte, y Medio Ambiente y Recursos Naturales. Importantísima, el PT es responsable de la Comisión de la Reforma Agraria.

Por otro lado, la Constitución contempla una adecuación entre los poderes de la Unión y los estatales. Así lo establecen las leyes y los convenios de coordinación intergubernamental. Sin embargo, lo primordial para lograr la unidad en equilibrio reside en el cambio de actitud política para que los representantes de la ciudadanía atiendan las demandas locales y, a la vez, contribuyan al desarrollo general del país. En esto consiste la nueva cultura política,<sup>18</sup> en el principio de cooperación y entendimiento de prioridades. Sin duda esta situación habrá de obligar, en el futuro inmediato, a reorganizar si no es que a recrear los tres partidos principales. En consecuencia, también por necesidad habrán de modificarse la influencia que cada uno

---

18 En este trabajo, parto del concepto de "cultura política", analizado en el libro *Civic Culture*, Almond, A., Gabriel; Coleman, S., James; Pye, W., Lucian, Little Brown, Series, Princeton University Press, 1965, especialmente en el Capítulo I, "An Approach to Political Culture", pp. 12-13.

suele generar en las demás facciones organizadas. No tardaremos en percibir, además, una autorregulación entre los medios de comunicación. Asimismo, esperamos que la postura que asuma la comunidad de organizaciones sociales frente al Ejecutivo sea de reciprocidad para hacer de nuestra democracia una realidad.

### **3. Cooperación y conflicto**

En poco más de una década, la distribución del poder político en México ha transitado de la uniformidad a la diversidad. Esta novedad, asimilada también rápidamente en nuestra cultura política, se ha transformado, sin duda, de manera ordenada.<sup>19</sup>

Cabildos municipales con mayoría de oposición al presidente municipal, presidencias municipales en manos de partidos opositores a los gobernadores, gobiernos de entidades federativas opositores al Ejecutivo Federal, congresos locales o Congreso de la Unión sin mayoría partidista, es decir no sujetos al control de los gobernadores o del Presidente de la República, indican la presencia de lo que se conoce como “gobiernos divididos”.

Estos “gobiernos divididos” introducen en nuestra experiencia política un nuevo factor a considerar por parte de la acción gubernamental: por un lado entrañan el deber de asumir que, ante esta fragmentación del poder vertical y personal, aparece un mayor número de conflictos provenientes de distintas posturas políticas e intereses involucrados; y, paralelamente, también deben admitir la posibilidad de considerar el mando desde la perspectiva de los “gobiernos compartidos”, lo cual supone cooperación cual condicionante para resolver los compromisos sociales.

La pluralidad en los tres ámbitos de gobierno naturalmente llama al conflicto, pero justamente por lo mismo, ésta re-

---

<sup>19</sup> Sólo en el sexenio 1994-2000, se han celebrado más de 4 mil elecciones municipales; 32 para titulares de gobiernos estatales; 64 para congresos locales y dos federales. En ninguna de ellas ha habido problemas postelectorales que hayan generado conflictos de inestabilidad o ingobernabilidad.

quiere cooperación para subsanarlo. El enfrentamiento político es propio de la lucha electoral. Sin embargo, habiendo accedido al poder, las distintas fuerzas tienen la obligación jurídica y la responsabilidad política y social de servir al pueblo, por lo que deben ponerse de acuerdo. Así, la cooperación y el conflicto se constituyen en un ciclo de intensa dinámica que pone a prueba la capacidad de respuesta gubernamental. Presidente, gobernador, municipal, legislador o líder social que minimice o soslaye la importancia de este imperativo estará destinado al fracaso.

Por su propia naturaleza, la condición del ciudadano es distinta a la del funcionario. Los problemas entre sociedad y gobierno derivan de tal distinción entre derechos y responsabilidades, las cuales constituyen el denominador común en sus relaciones cotidianas. Normalmente no coinciden sus respectivas apreciaciones de la realidad, lo cual explica el permanente enfrentamiento entre la opinión pública y las instituciones. Si a esto agregamos el reparto electoral del poder entre varios partidos políticos, la posibilidad de multiplicar problemas crece al diferir el tratamiento de un asunto entre funcionarios, que si bien pertenecen al gobierno en sus varias ubicaciones, provienen de diferentes instancias políticas.

El alcance de autoridad entre los “gobiernos divididos” puede inclusive multiplicar juicios o pareceres contrapuestos sobre cualquier materia. Más aún si consideramos que, desde hace una década, estamos inmersos en un proceso de descentralización de la Administración Pública Federal. Tan complicada configuración administrativa y política se convierte en tierra fértil para sembrar tempestades y restar eficacia a cualquier estructura gubernamental. Estar conscientes de esta situación es de la mayor importancia para evitar choques intergubernamentales. Evidentemente, no se pueden ignorar las dificultades implícitas. Eludir las provocaría una mayor tensión en las relaciones intergubernamentales. De ahí la urgencia de una actitud democrática entre funcionarios. De no razonar y actuar como verdaderos demócratas no sólo no se podrán dirimir asuntos de su competencia, sino tampoco será posible encauzar diferencias por vías institucionales.

Los tropiezos u obstáculos intergubernamentales eran tradicionalmente resueltos por el supremo árbitro de la República, durante el presidencialismo que prevaleció siete décadas en el México del siglo XX. En cuanto se fueron conformando los gobiernos plurales, comenzó a complicarse esta vía de solución.<sup>20</sup> Numerosos rezagos se acumularon al ritmo en que surgían nuevos retos sociales, políticos y económicos en todo el territorio. Y a pesar de la presión social, el aparato gubernamental no es todavía capaz de prevenir, atender, evaluar ni ofrecer salidas satisfactorias a las demandas nacionales.

Tal y como se vive en muchas regiones del país, y particularmente como lo experimentaremos a partir de la toma de posesión del Ejecutivo Federal el 1º de diciembre de 2000, la gobernabilidad no podrá reducirse a controlar los conflictos. Ni siquiera será suficiente tratar de resolver la mayor parte de ellos para garantizar estabilidad.

Una gobernabilidad democrática requiere la construcción de vasos comunicantes entre los tres órdenes de gobierno y entre los poderes legítimos. Se trata de crear mecanismos especialmente diseñados para conocer, discutir y ordenar periódicamente asuntos que a todos conciernen. Democrático por naturaleza, tal ejercicio compromete a conducir las negociaciones, pactar acuerdos, posibilitar gestiones, conseguir recursos, evaluar resultados y, en suma, desarrollar una superestructura a la altura de un nuevo entendimiento gubernamental.

#### **4. Organizar la coordinación político-administrativa**

“Coordinación” es un anglicismo adoptado por la disciplina administrativa. Se traduce por analogía, lo mismo sucede con la voz “management”. Así, “coordinar” es sinónimo de organizar, combinar, participar, relacionar, cooperar, concertar y se refiere al orden, cuyo significado tiene más de 100 aplicaciones.

---

<sup>20</sup> Cada vez con más frecuencia se suscitan conflictos entre Federación y estados, sobresalen los permanentes entre la jefatura de Gobierno del D.F. y la presidencia de la República; los relativos al suministro de agua de Nuevo León; los referidos a las carreteras de Zacatecas; el correspondiente al Bosque de Chapultepec entre la Delegación Miguel Hidalgo (PAN) y el Gobierno del D.F., por mencionar algunos ejemplos.



“Coordinación” es sustantivo y verbo. En el primer caso, sirve para referirse a un órgano o a un puesto: la coordinación tal o el coordinador de tal. El segundo denota acción. Esta acepción es la que nos interesa destacar.

Me refiero a la coordinación político-administrativa como acción que, en México, está destinada a ordenar la actividad nacional del gobierno, con el fin de armonizarla.

La coordinación es una práctica relativamente reciente en nuestro país, 30 a 40 años, en comparación con la de Europa, donde se ejercita hace más de un siglo y donde ha cobrado una importancia mayúscula con la creación, primero, de la Comunidad Europea y, después, de la Unión Europea. También es común en los Estados Unidos, país al que debemos la coincidencia del término con el nacimiento de su sistema federal de gobierno. Ahí, a partir de su asimilación, se elabora la teoría administrativa pública y el análisis de políticas públicas, conocidos como “Relaciones Intergubernamentales” (RIG).<sup>21</sup>

En atención a los antecedentes, hay tres razones que sugieren la realización de una coordinación efectiva en nuestro país:

-En primer término, la descentralización del poder en todo el territorio. Ello implica no cejar en el esfuerzo de que los órganos básicos de gobierno cuenten con las facultades suficientes para realizar su trabajo. En nuestra República, el municipio recobra su fuerza política y social, inseparable de la mejor etapa del siglo XIX, con las atribuciones que requiere un ejercicio libre y autónomo de gobierno en correspondencia con el Estado y la Federación.<sup>22</sup>

-La segunda razón se justifica cuando los órganos de gobierno federales, estatales y municipales, están en manos de partidos distintos.

---

21 Ver Para Entender las Relaciones Intergubernamentales (estudio introductorio de José Luis Méndez), Wright, S., Deil, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Colima, México, 1997, especialmente el Capítulo II “RIG y Federalismo: Conceptos y Modelos”, pp. 91-131.

22 En la LVII Legislatura se modificó el Artículo 115 Constitucional mediante el cual se amplían las atribuciones de ese ámbito de gobierno (D.O.F., 23/dic/99).

-La tercera se vincula al proceso irreversible de la globalización: cuanto más integrados estén el país y sus habitantes entre sí, mayores ventajas se obtendrán de la participación en el mercado mundial y la internacionalización de la política.

Una forma equivocada de entender la coordinación fue el establecimiento de delegaciones federales en todos los estados.<sup>23</sup> Es franca la injerencia de tales instancias administrativas al ejercer el presupuesto de la dependencia correspondiente, muchas veces ignorando o por encima de la autoridad estatal, y casi siempre atropellando la municipal. Estas delegaciones aún siguen vigentes en las entidades federativas, pero cada día con márgenes de actuación más estrechos debido a la polarización que crea la distribución del poder entre contrarios.

Otra manera de "coordinarse" en México encuentra sus antecedentes entre los años 1940-1950, con la creación de comisiones de inversión por cuenca hidrológica (Balsas, Papaloapan, Lerma, Grijalba, Río Verde, Fuerte, etcétera). Después se conformaron los programas de inversión para el desarrollo rural (PIDER) por Estado y microrregiones. A partir de la década de los 70, surge el Convenio Único de Desarrollo (CUD) que, transformado en los 80, devino en Convenio Único de "Coordinación" (CUC), actualmente adaptado como Convenio de Desarrollo Social (CDS) entre la Federación y cada uno de los estados.<sup>24</sup>

Como se puede apreciar, en sus orígenes la coordinación fue una demanda de planeación regional exigida por el desarrollo económico. Nunca pretendió estrechar relaciones para liberar recursos con el propósito de que estados y municipios adquirieran autonomía política y responsabilidad con la Federación. Así, por tanto, la coordinación sólo ha sido concebida cual concurrencia de los tres órdenes

---

23 Estas delegaciones empezaron a funcionar a finales del Siglo XIX, especialmente Correos y Hacienda, pero fueron incrementándose en número y facultades, a partir de 1936 hasta nuestros días. El origen está claro en La Reforma Administrativa en México, Carrillo Castro, Alejandro, Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, 1980.

24 Ver Planes de la Nación Mexicana, de la LIII Legislatura, Senado de la República, y Colegio de México, así como Antología de la Planeación en México, 1917-1985. México, Fondo de Cultura Económica, 1986. También los Planes Nacionales de Desarrollo, de los presidentes Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León.

de gobierno en el ejercicio de sus facultades con respecto a materias de salud, educación y desarrollo urbano, entre otras.

Ceñida por un supuesto criterio de política pública, la coordinación fue diseñada por economistas como modelo de crecimiento y desarrollo regional, cuyos resultados eran y son desiguales hasta la fecha. Si bien sus fines tendían a promover, entonces y ahora, la participación y el bienestar social en la toma de decisiones y en la ejecución de los programas, soslayaban y soslayan a las autoridades locales provocando la dispersión de esfuerzos, recursos y desperdicio del capital político gubernamental. En otras palabras, el Ejecutivo Federal aprovechaba y aprovecha estos programas para fortalecer su poder vertical en detrimento del poder local.

Una forma de medir los efectos de este tipo de "coordinación" intergubernamental es el resultado socioeconómico que muestra la división de México y los mexicanos en tres regiones:<sup>25</sup>

-Norte. Integrada por 12 entidades federativas, representa el 62% del territorio nacional. En ella reside el 26% de la población y genera el 30% del Producto Interno Bruto. Es la región más rica y productiva del país (3 mil km. de frontera con los EUA).

-Centro. La componen 13 entidades. Consta del 18% del territorio. En ella se asienta el 58% de la población, la cual produce el 60% del PIB. Es la más problemática por su concentración demográfica.

-Sur. La región más pobre con siete entidades. Cubre el 20% del territorio, contiene al 16% de la población y únicamente aporta el 10% del PIB.

Esta descompensación regional se agrava cuando estructuralmente la población resulta víctima de la pobreza extrema, en grados que se calculan desde el 22% hasta un 40%, dependiendo de quién haga el análisis estadístico.<sup>26</sup>

25 Ver XII Censo General de Población y Vivienda, INEGI, 2000.

26 Ver esta controversia al comparar los datos del XII Censo General de Población y Vivienda, INEGI, 2000, con ¿Qué hacemos con los pobres?: la reiterada querrela por la

Aunado a tales desequilibrios regionales y demográficos, aparece la nueva realidad de gobiernos fragmentados en la República, lo que, en presencia de la globalización, reitero, conduce a pensar en la necesidad de una coordinación orientada, ahora sí, al reordenamiento del poder.

Entre lo nuevo destaca:

-La coordinación fiscal,<sup>27</sup> con una presencia aún rala de los estados y municipios en cuanto a la recaudación del ingreso, y creciente en lo que se refiere a su distribución a través de las participaciones y convenios de cofinanciamiento hacia y con esos órdenes de gobierno, consignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Existe el Fondo de Aportaciones para Entidades Federativas y Municipales. El 90% del presupuesto descentralizado federal está asignado mediante fórmulas que combinan población-necesidades sociales y transparencia en el ejercicio. En 1994, por cada peso que gastaba la Federación, los estados y municipios erogaban 90 centavos; y, en el año 2000, por cada peso que gasta la Federación, los estados y municipios gastan 1.50 pesos.<sup>28</sup>

-La coordinación en seguridad pública<sup>29</sup> para prevenir, perseguir y sancionar el delito a través de la compatibilidad de acciones y funcionamiento de corporaciones e instituciones locales, junto con las federales.

-La coordinación metropolitana para integrar políticas públicas de orden regional, lo cual entraña cuidar el medio ambiente, transporte y vialidad, desechos sólidos, desarrollo económico, agua y drenaje, vivienda y desarrollo

---

nación, Campos, Julieta, Aguilar, Nuevo Siglo, México, 1995, o con el más reciente Pobreza y Distribución del Ingreso en México, Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique, Siglo XXI, editores, México, 1999.

27 Ver El Federalismo y la Coordinación Impositiva en México, Astudillo Moya, Marcela, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, colección Jesús Silva Herzog, Miguel Ángel Porrúa, México, 1999, especialmente el Capítulo V "HACIA UN NUEVO SISTEMA DE COORDINACION FISCAL. UNA PROPUESTA" pp. 157-188.

28 Ver Sexto Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León.

29 D.O. F.del 11 de diciembre de 1995 que se refiere a la creación de la coordinación en seguridad pública.

urbano, etcétera, particularmente la existente entre el Estado de México y el Distrito Federal.<sup>30</sup>

Los tres ejemplos mencionados, aunque plausibles, bastan para mostrar, una vez más, una concepción del término a mi juicio equivocada, pues el esfuerzo se dispersa y los resultados son pobres. Cuando se trata de coordinación, es un error parcializar los asuntos públicos, ya que obliga a presupuestar el esfuerzo por separado y naturalmente reduce la dotación de recursos. En realidad se crea "una" o "varias" coordinaciones en lugar de estimular "la" coordinación. Dicho de otra manera: cuando se confunde el sustantivo con la acción, la materia se burocratiza, se crea un feudo administrativo y se pierde el efecto pretendido, llámese mayor ingreso fiscal o participaciones, mayor seguridad pública o mejor calidad de vida en la zona metropolitana de la ciudad de México o de cualquier centro conurbado del país.

La coordinación político-administrativa que requiere la República no tiene nada que ver con la creación de órganos. Significa un cambio de cultura político-administrativa, basado en el consenso sobre los problemas primordiales de la nación, aunado a una distribución de responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno, relacionado, a su vez, con el apoyo presupuestal y el respeto a cada ámbito político. Inmerso en la negociación, demandante de capacitación permanente para hacer las cosas bien, eficazmente, y sobre todo con honestidad por parte de los responsables administrativos.

La superestructura que demanda una coordinación intergubernamental consiste de congregar ámbitos de comunicación en los que concurran los tres órdenes de gobierno. Necesita, además, generar espacios de consulta pública, social y privada para el desarrollo municipal, intraestatal, estatal, regional y nacional. Se trata de realizar negociaciones político-administrativas para tomar decisiones, asig-

---

30 Ver *Metrópolis Mexicanas*, LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1997, para tener una idea de la problemática de las 58 zonas metropolitanas en la República Mexicana, así como la *Revista Urbana*, que refiere en detalle todo lo relativo a la materia de coordinación metropolitana entre el D.F. y el Estado de México y al interior de esta entidad federativa, México, agosto de 1999, pp. 9-20.

nar recursos, definir programas y acciones, así como su forma de seguimiento, evaluación y control por parte de los responsables y de la sociedad. Algo similar a una mesa de trabajo que se agranda de acuerdo al problema. Se complica cuando es muy grande y se comprime cuando disminuye el conflicto. Nos referimos, por tanto, a un mecanismo flexible. Resulta indispensable a tal modelo la participación de municipios, estados y Federación, junto a la sociedad organizada. Trabajar todos de manera simultánea, sistemática, periódica y con una agenda de problemas y soluciones.

Desarrollar esta superestructura de coordinación intergubernamental no significaría diseñar un nuevo ámbito de gobierno entre la sociedad y el municipio, ni entre el municipio y el Estado. Mucho menos entre el Estado y la Federación. Tal mesa de trabajo no sería tampoco una estructura burocrática. No contaría con personal propio ni recursos financieros o materiales asignados. Evidentemente, los concurrentes colaborarían en instituciones municipales, estatales y federales y los que lo hicieren en su carácter de representantes sociales, tampoco cobrarían estipendio por ese servicio.

Es difícil que en nuestra cultura política actual los servidores públicos comprendan que la coordinación, en este momento histórico, equivale a actuar de modo corresponsable. Difícil, también, hacerles ver que no se trata de una nueva función gubernamental o social, sino que es una forma de organizarse ya contemplada por la política pública.<sup>31</sup> Coordinar, así, significa alcanzar objetivos con el esfuerzo de todos, en plazos perentorios, a satisfacción de la población, de manera transparente, concitando la participación social y la clarísima e indispensable rendición de cuentas.

Toda vez que en todo municipio participan los tres órdenes de gobierno, hay que plantearse las siguientes preguntas:

---

31 Aquella acción que regula el Estado y que tiene participación gubernamental, social y privada; debidamente normada por el Congreso. Descansa en una planeación sistemática, así como en una programación rígida que permita evaluar sus resultados por la sociedad. Ver Diccionario de Política y Administración Pública, Ideas-técnicas-autores, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1982, pp. 273-279.

¿qué hacer? ¿cómo? ¿cuándo? ¿dónde? ¿quiénes? ¿cuánto? ¿por qué? Si el problema afecta a dos o más municipios, entonces la mesa debe crecer, ampliarse. Si el asunto se torna microrregional, la mesa vuelve a crecer. Si fuera estatal, la mesa crecería más. Y si afectara a una región del país, pues aún más. Estos mecanismos podrían llamarse "Consejos de Coordinación Intergubernamental", cuya flexibilidad permitiría su utilidad múltiple para atender diversas tareas y asuntos.

Naturalmente que un cambio de esta envergadura; esto es, transitar de la centralización a la descentralización, ir de la concentración del poder hacia su distribución, requiere modificaciones constitucionales y legales que obligan a los tres órdenes de gobierno a corresponsabilizarse del desarrollo nacional, cada quien en el ámbito que le corresponda de acuerdo a sus atribuciones. El esfuerzo consiste en darle vigencia a la Constitución General de la República.

## **5. Desarrollar la visión integradora**

En presencia de los "gobiernos divididos", resulta pertinente revisar el texto del Artículo 40 Constitucional, que a la letra dice: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

A pesar de esta voluntad expresa del constituyente, concentrar el poder ha sido la del presidencialismo avasallante. Quien ha ocupado la titularidad del Ejecutivo Federal sabe quién manda prácticamente, sin discusión. Así lo comprueban las fuerzas políticas y sociales, sin importar su situación en la pirámide social. En cambio, en un gobierno federal se descentraliza el poder y se comparte la responsabilidad en el mando. De lo anterior se desprende que la Federación requiere una visión integral para encontrar las mejores soluciones posibles en cada entidad. El propósito consiste en que lo vulnerable de cada una de las partes se

atenúe con el vigor del todo. Efectivamente, “la unión hace la fuerza”.

La fórmula para obtener ésa, la necesaria visión integral, la ofrece una coordinación capaz de reunir política, administración pública y participación social.

Conforme a la Constitución, se debe garantizar la unidad, hacer prevalecer el pacto que le dio origen y sentido a la República. Este compromiso conduce a delimitar un conjunto de tareas y actos políticos sustentados en un orden jurídico. Debemos ceñirnos, por consiguiente, al cuerpo normativo de principios y prácticas administrativas que posibiliten y abran espacios efectivos para cumplir con los planes y programas de gobierno junto con la sociedad.

El mecanismo para cumplir con estas obligaciones es la coordinación intergubernamental que, como ya revisamos, en realidad nunca ha sido concebida como política pública en México. Esta deficiencia se explica por el control ejercido por el presidencialismo avasallante que no demandaba, por innecesaria, ésta, una función indispensable para gobiernos verdaderamente descentralizados. Pese a las deficiencias, es oportuno reconocer que esta tendencia a coordinarse ha sido preocupación de las últimas tres administraciones, particularmente en la que está por concluir en noviembre de 2000.<sup>32</sup>

Así, hay que cultivar la coordinación integral, no sólo funcional y relativa a una materia, sea fiscal, educativa, de seguridad pública, ambiental, etcétera, sino también territorial.

Antes de emprender esta empresa debemos reconocer que el mandato del cambio proviene de la sociedad y no del gobierno. Impele a comportarnos de manera distinta al discurrir soluciones nacionales desde una lógica diferente

---

32 Entre 1994 y 2000, los 32 programas sectoriales de la Administración Pública Federal fueron susceptibles de desconcentración pero los que experimentaron una decidida descentralización, fueron los de Seguridad Pública, Educación, Salud, el Ramo 33 del Gasto Público Federal, programas de apoyo agropecuario, manejo del agua para el riego agrícola, construcción y mantenimiento de carreteras secundarias y caminos rurales, construcción y operación de sistemas de agua potable, capacitación para los trabajadores y protección del medio ambiente, tal como se aprecia en el Sexto Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León.



para evitar partir del centro a la periferia, como ha acontecido en nuestra historia. El buen sentido político aconseja reconocer la solidez de las iniciativas sociales.

Modificar la costumbre en bien de la nueva coordinación requiere cinco tareas inaplazables: decisiones; previsión de recursos; instrumentación; definición y distribución de responsabilidades gubernamentales, y participación social.

**Decisiones.** La primera, ha sido realizada ya por la ciudadanía. Lo hizo al optar por la configuración equilibrada del gobierno que da lugar a este ensayo. Se trata de una decisión política histórica por excelencia, de esas que modifican el rumbo de la nación. Esta, en particular, descansa en la soberanía popular, la que ordena y no pregunta, la que tiene la autoridad moral y legal de exigir el cumplimiento del mandato. La segunda compromete la descentralización política (facultades) y administrativa (funciones) del gobierno federal a los estatales y de estos a los municipales, sin perder el objetivo de la cohesión nacional. La tercera consiste en establecer un programa sustentado en el consenso real de comunidades, ayuntamientos, entidades y Federación, acerca del desarrollo económico regional; y, la cuarta, compete a un desarrollo social justo y equiparable para toda la población.

**Previsión de recursos.** En cuanto a los requeridos por una coordinación intergubernamental efectiva, son de tres tipos: fiscales, destinados a la inversión pública, infraestructura y servicios, funcionalidad social (con énfasis en la nutrición, salud, educación y trabajo) y subsidios concentrados en grupos de pobreza extrema; sociales, orientados a equilibrar conglomerados que, por sus características, demandan impulsos adicionales en su capacitación, organización y habilitación para contender en un entorno socioeconómico que muchas veces les es hostil; privados, dirigidos a la producción y productividad generadores de empleo y desarrollo tecnológico. Sin una adecuada combinación de los recursos públicos, sociales y privados, sería imposible lograr la coordinación intergubernamental, ya que en ausencia de ese ejercicio combinado, el gobierno federal tendría que acentuar su intervención y por lo tanto aumentar el control central.

**Instrumentación.** El asunto de la coordinación intergubernamental, se complica ante los obstáculos interpuestos a su aplicabilidad. Para superarlos, es menester emprender por lo menos tres tipos de reformas: las correspondientes al marco jurídico, Constitución y leyes; las de la materia administrativa, tanto del sistema como de las operaciones concretas a objeto de otorgarle fluidez a la comunicación, eficiencia, congruencia y, a través de diversas instancias de vigilancia y control, dotar de transparencia a las acciones públicas. Adicionalmente, precisa definir la política pública de la coordinación intergubernamental: naturaleza, objetivos y metas, fines y medios, protagonistas. En este campo es menester aceptar que no hay instrumentación posible en ausencia de una adecuada sensibilización, preparación, formación y capacitación de los recursos humanos para operarla con eficacia.

**Responsabilidades.** En lo relativo a esta materia, lo más trascendente consiste en disgregar la política pública entre los tres ámbitos de gobierno (coordinación vertical), y entre los poderes y las dependencias y entidades de un solo poder (coordinación horizontal). Mediante este ejercicio será posible obtener el catálogo de responsabilidades específicas; y, por lo tanto el contenido, su periodicidad y la forma de rendir cuentas.

**Participación social.** Este tipo de participación normalmente se ha prestado a manipulaciones, ha alimentado la demagogia y en consecuencia sus efectos han sido limitados. Por lo tanto, se habrá de poner cuidado por lo menos en dos aspectos: la representatividad del grupo y su legalidad, llámese asociación, sindicato, empresa, partido político o cualquier forma que adopte; de la manera en que se resuelva este requisito, la organización tendrá mayores o menores posibilidades de éxito, todo depende de la causa estructural o coyuntural por la que el grupo esté luchando. Cualquier política pública requiere una presencia vasta y permanente de la comunidad organizada en función del interés por el que esté velando y del territorio donde esté actuando.

¿Cuáles son los fines que persigue este tipo de coordinación?

- Integrar; no uniformar; reconocer la diversidad.

- Dotar de eficacia a la política, cumpliendo los objetivos sociales.
- Proveer de eficiencia y congruencia a las acciones administrativas públicas.
- Corresponsabilizar a los tres órdenes de gobierno, a las dependencias y entidades públicas, así como a la organización social, del desempeño competente y de la honestidad en el ejercicio de las funciones y el manejo de los recursos.
- Constituirse en uno de los elementos de sostén de la soberanía nacional.
- Enriquecer la identidad de la población en función de la nación mexicana.

La coordinación intergubernamental como política pública a su vez requiere:

- Definir y establecer una comunicación sistemática; esto es, periódica, ordenada y formal, que favorezca el entendimiento entre los involucrados.
- Precisar facultades exclusivas y concurrentes en los tres órdenes de gobierno.
- Unificar opiniones en zonas “grises” o de intersección. Me refiero a puntos sobrepuestos durante la interacción intergubernamental y social.
- Precisar la corresponsabilidad intergubernamental.
- Deslindar la participación, alcance y acción social mediante normas de responsabilidad, sea por iniciativa del gobierno o por la propia comunidad.
- Establecer marcos jurídicos en el Congreso de la Unión y los congresos locales para homologar modificaciones constitucionales, legales y normativas de carácter administrativo, con el fin de infundir legalidad a la coordinación intergubernamental como política pública.

Esta política pública es aplicable una vez definidos los distintos ámbitos de actuación:

- Estructuras dentro de un solo poder. Por ejemplo, en el Ejecutivo Federal: la coordinación entre sectores, entre dependencias de distintos sectores, entre dependencias y las entidades paraestatales que les sean asignadas; entre entidades paraestatales de distintos sectores, etcétera. En el Legislativo Federal, la coordinación entre las dos cámaras, la intracameral, que requiere comunicación tanto entre fracciones parlamentarias como entre las comisiones

previstas en la Ley y las fracciones pertenecientes a los estados de la República. Asimismo, entre las cámaras y la sociedad organizada.

- Desarrollar estructuras de enlace para fines de coordinación entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

- Desarrollar estructuras de enlace para fines de coordinación entre los tres órdenes de gobierno (municipios, estados y Federación).

- Desarrollar estructuras que estimulen y reciban las demandas sociales provenientes de partidos y organizaciones, para procesarlas adecuadamente mediante una coordinación efectiva.

Evidentemente esta tarea, de suyo compleja, exige tolerancia, respeto, información y orden. Particularmente organización flexible y versátil. El punto fundamental es luchar institucionalmente contra el desorden, dispersión, ambigüedades, desinformación, desperdicio, dispendio, actuaciones discrecionales contra todo aquello que directa o indirectamente, consciente o inconscientemente, surge en razón del centralismo y fuera del control social. Así se observa en lo experimentado durante 71 años de presidencialismo. Un sistema iniciado a mitad de los años 30, que alcanzó su clímax en los 70 y emprendió su declive durante los últimos tres lustros.

Tenemos ahora la oportunidad de depositar en manos de la sociedad, desde el recurso del municipio, el desarrollo de planes y programas de gobierno, su evaluación y el control de su ejercicio.

Lo que nuestra sociedad demanda al gobierno es orden con participación, producto del consenso. La ciudadanía demanda resolver problemas donde estos se originan y, en definitiva, rechaza las soluciones mágicas del centro.

En pocas palabras, los "gobiernos divididos" nos dan la oportunidad histórica inapreciable de compartir el poder y así instaurar una gobernabilidad democrática.