

## Pluralismo político y relaciones intergubernamentales en México

**Pedro Martínez Martínez**

Prof. Investigador UAM-A. Dpto. de Administración  
México

### Introducción.

Este documento tiene como objetivo analizar las dificultades que enfrentan las relaciones intergubernamentales en el marco de un pluralismo político sin precedente en México.

En la primera parte hacemos una descripción del mapa político, la nueva geografía del poder nacional, que tiene sus orígenes desde 1988 con la escisión del PRI.

En la segunda abordamos la complejidad de gobernar ante la ausencia del gran decisor, el presidente autoritario, y en una tercera parte reflexionamos sobre las alternativas para fortalecer e institucionalizar las relaciones intergubernamentales entre los diferentes ámbitos de gobierno en el marco del federalismo y de la democracia que pretende ser participativa.

### 1 Pluralismo político

Las tendencias globales de cambio y democratización que se han presentado en el mundo en los últimos años han tenido un efecto devastador en las estructuras políticas autoritarias y centralistas que se instalaron bajo la sombra del Estado benefactor. Asistimos a lo que se ha dado en llamar la rebelión de las regiones, es decir al reclamo de la sociedad local por más y mejores espacios de participación y autonomía.<sup>1 2</sup>

Los partidos políticos y las élites asentadas sobre las viejas estructuras de dominación observan preocupados como los procesos electorales cada vez más transparentes y competitivos desestructuran sus mecanismos autoritarios y transitan no sin dificultades hacia procesos democratizadores.

En la vorágine de cambios que afectan al mundo entero destacan los cambios que se han presentado en México sobre todo a partir de 1982, año en el cual se instala el primer gobierno con tendencias neoliberales y a favor del desmantelamiento del Estado “obeso” y de una **política descentralizadora**, ésta última sin lugar a dudas como una respuesta a la crisis fiscal y de legitimidad del Estado centralista. En este marco se presentan una serie de reformas como la del **Art. 115 Constitucional** que otorga más facultades a los gobiernos municipales y más recursos.

Así, desde la administración de Miguel De La Madrid Hurtado (1982-1988) se han ido perdiendo las capacidades amplias del presidente, cuando éste enfrentó la fractura del PRI y la creación del Frente Democrático Nacional - PRD con Cuauhtémoc Cárdenas como líder y candidato presidencial, una severa escisión que dio como resultado que surgieran del mismo seno de la clase política gobernante y hegemónica, una oposición real y con una fuerza política inusitada. Hasta la fecha queda la duda acerca del ganador de las elecciones de 1988, y ésta radica en la idea de que Cuauhtémoc Cárdenas líder moral de la oposición fue el ganador.

Se observa también el debilitamiento en cuanto a la intervención de la política económica con las privatizaciones, lo que significó la pérdida de poder frente al conglomerado de las empresas públicas privatizadas, fusionadas o liquidadas.

Podría decirse que CSG fue el último que ejerció la presidencia “imperial”, es decir autoritaria y centralista, pero no se puede decir lo mismo de EZPL en donde ya se dan muestras evidentes de un debilitamiento del poder presidencial sobre todo en lo que se refiere a la libertad de expresión y de control de medios.

Con Ernesto Zedillo Ponce de León último presidente surgido del PRI se pierde en 1997 la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados amén de varios gobiernos tanto estatales como municipales.

En resumen puede decirse que en muchas décadas el mapa político electoral en México resultó engañosamente sencillo y de una simplicidad abrumadora: el PRI gobernaba en todo el país y en todos los niveles. Hoy sin embargo se presenta una diversidad de partidos y formas de representación que se ha vuelto problemática y caótica<sup>3</sup>.

A partir del 2000, año en que Vicente Fox Quezada derrota al PRI, la etapa histórica del presidencialismo autoritario parece haber llegado a su fin.

Y decimos parece porque el régimen político que emerge presenta indefiniciones que van desde avances democratizadores hasta vicios de retroceso autoritario. Algunos datos parecieran ir en la dirección de los procesos democratizadores, por ejemplo: el papel del IFE en los procesos electorales y sus tribunales; el presidente de la república ya no emergió de las filas del partido hegemónico (PRI); la composición del Congreso acabó con el conocido “carro completo”; la participación y emergencia de diversos actores al margen de los partidos políticos; el arribo de gobiernos de oposición en los órdenes de gobierno estatal y municipal, etc.

“la nueva institucionalidad democrática (que se pretende al menos) como son los gobiernos de no-mayoría legislativa; la existencia de nuevos organismos autónomos del Estado; el sistema de partidos competitivos; la participación de la sociedad civil...significan un regulador y límite a las actuaciones no sólo presidenciales, sino parlamentarias...”<sup>4</sup>

Sin embargo, es pertinente reconocer que el viejo paternalismo estatal no puede ser sustituido en automático. Quedan muchas inercias y resabios del antiguo mecanismo de acceso al poder, el autoritarismo. Ni el mercado ni la institucionalidad electoral han podido afianzarse frente a él. La centralidad del sistema político ya no reside del todo en la figura presidencial que distorsionaba la división y equilibrio de poderes y la convivencia de los órdenes gubernamentales (y también las relaciones entre ellos) pero tampoco reside en el sistema de partidos como parece.<sup>5</sup>

Y aquí encontramos uno de los grandes problemas de la democracia en México: si bien es cierto que a nivel federal se han eslabonado cinco elecciones incuestionables (1991-1994, 1997, Julio 2000 y 2003) desde el punto de vista jurídico –legal, y que han sido aceptadas casi por unanimidad, hay que reconocer que a nivel local, estatal y municipal, esto no ha sido posible: siguen presentándose impugnaciones a los procesos electorales. Hay una especie de “judicialización de la política”.

Las elecciones sólo en el orden federal se han observado con limpieza y competitividad. En el ámbito local, la historia es distinta debido entre otras cosas a caciques locales que han aprovechado muy bien la tendencia democratizadora – descentralizadora.

Estas oligarquías no defienden la democracia y el federalismo a partir de la idea de una mejor libertad y soberanía para sus estados o regiones, sino a partir de la defensa de un interés económico y político.

Los partidos monopolizan los cargos públicos de elección y el ejercicio del poder, pero se olvidan que

hay una gran parte (mayoría) de la población que se manifiesta al margen de los partidos políticos, sin embargo no puede participar si no es a través de las organizaciones político-partidistas establecidas. Si bien estos partidos se han consolidado y profesionalizado, distan mucho del arraigo nacional: los partidos nacionales, los tres grandes (PRI, PAN, PRD) no defienden los intereses regionales necesariamente: cuando así conviene a los intereses de las cúpulas políticas no dudan en la “concertación”<sup>6</sup>

No obstante todo lo anterior, se está produciendo un cambio en la división y equilibrio entre los poderes del Estado hacia un sistema de pesos y contrapesos, y hacia una mayor rendición de cuentas y vigilancia mutua. Debe esperarse ahora, una cooperación y negociación permanente sobre el conflicto, pues existe el riesgo de una “parálisis institucional” o “juego de suma cero” y una falta de eficacia de la gestión gubernamental y de legitimidad del régimen como lo demuestran las controversias constitucionales entre los poderes y órdenes de gobierno y la imposibilidad de elaborar las políticas públicas y en general el funcionamiento de las relaciones intergubernamentales.

## **2 Fin del presidencialismo autoritario y ausencia de consensos**

Vicente Fox Quezada nunca pudo leer el significado de su victoria el 2 de Julio de 2000, su diagnóstico fue equívoco y de resultados patéticos; su equipo, (sin pies ni cabeza), interpretó de manera errónea que su trabajo electoral investía al presidente de un mandato de voluntad general que debía ser acatado sin más por los derrotados.<sup>7</sup>

De igual forma se argumenta: el equívoco del “transicionismo ramplón” fue el hecho de interpretar la derrota del PRI en el 2000 como el momento de la refundación nacional, instauración de la democracia bajo la figura del nuevo presidente. La obtusa interpretación de los comicios de 2000 como plebiscitarios, derivó en una radical incompreensión del pluralismo como el *quid* de la democracia mexicana.<sup>8</sup>

Se olvidaron de los diversos actores políticos que resultaron triunfadores de la contienda que en condiciones de pluralidad política se gobierna por consenso, es decir, mediante acuerdos ante la imposibilidad de gobernar mediante decisiones del ejecutivo como en el pasado.

Coincidimos en que el gobierno de Fox no ha hecho más que agudizar el encono e incrementar los problemas de la ingobernabilidad, y acelerar la descomposición del sistema político, y así, se ha generado una nueva dinámica en el proceso de elaboración, implementación y gestión de las políticas públicas, en el cual se aprecia en unos casos la indefinición, ineficacia y falta de cooperación entre los actores involucrados; y en otros insuficiencia de coordinación y capacidad de operación de las mismas.<sup>9</sup>

Para ejemplificar lo que pasa en el país nos referiremos a Fernández Santillán en su trabajo “Reformas, consensos y disensos en México: los dilemas de la transición”. En este trabajo el citado autor toma como punto de referencia la obra de T. Hobbes que plantea la dicotomía: anarquía-orden en el que se mueve el filósofo inglés: “es completamente conocido el hecho de que Hobbes escribió el Leviathán (1651) donde hace una apología del Estado, entendido como instancia adecuada para garantizar la seguridad de los individuos, pero pocos saben que el filósofo de Malmesbury también elaboró otro texto que es calificado como la contraparte de aquél es decir Behemoth (1668), que es una descripción dramática de lo que sucede cuando hay una falta de autoridad y aparece la anarquía”<sup>10</sup>

De estas apreciaciones se desprende que cuando hay un poder constituido, la vida puede ser preservada

y cuando falta o viene a menos, la destrucción está al asecho. Y reafirma, siguiendo a Hobbes: fuera del Estado es el dominio de las pasiones, la guerra, el miedo, la pobreza, el abandono, la barbarie, la ignorancia y la bestialidad. En el Estado, es el dominio de la razón, la paz, la seguridad, la riqueza, la decencia, la sociabilidad, el refinamiento, la ciencia, la benevolencia.<sup>11</sup>

Y para el autor, estas imágenes hobbesianas le sirven para interpretar lo que sucede en México: la estabilidad respaldada por el Leviathán que surgió del momento armado de 1910 fue una realidad: “la estabilidad y la paz social” era parte del discurso, ante un gobierno fuerte e institucional. Pero si bien es cierto vimos asomarse la cara del Leviathán, ahora, en pleno proceso de transición se ve el “semblante de Behemoth”. Y remata: es evidente que el estado como entidad soberana, esta perdiendo terreno en su función primera de evitar “la guerra de todos contra todos” y se esta presentando la conflictividad social, hacia una situación caótica y degradativa.<sup>12</sup>

De todo lo anterior se desprende que una de las razones sustantivas del estado es la de preservar el orden y la seguridad ante los ciudadanos, pero en el actual panorama político de ausencia de un poder que lo pueda garantizar, lo que vivimos es un acercamiento hacia el desorden y la anarquía, en el que la inseguridad de los bienes y vida de las personas están seriamente amenazado.

El gobierno se ha mostrado incapaz de desempeñar la función básica del estado, la de garantizar la seguridad de sus habitantes y su patrimonio, vulnerando así su legitimidad. El fracaso de seguridad pública a nivel nacional aparece como un reflejo de la ineficiencia gubernamental.

Cuando el Leviathán del presidencialismo, afirma Fernández, lucía rozagante, descuidamos el otro flanco, el que mira y pone cuidado en las regiones dominados por Behemoth, y a nadie se le ocurrió cuidar la retaguardia para que la violencia no se infiltrara a “hurtadillas por los resquicios olvidados”.

La ausencia de un liderazgo a nivel nacional se hace evidente. El problema que pesa sobre el país es el de un liderazgo ausente, que en el pasado recaía en el presidente de la república. Los conflictos sociales se han agudizado por que el liderazgo priísta ahora perdido, todavía no lo han obtenido las otras fuerzas políticas otrora de la oposición, y el viejo PRI, ahora sin “línea” y sin presidente se debate en una serie de luchas internas (como lo están haciendo todos los partidos) por la candidatura presidencial adelantada por mucho, del año 2006.

El problema central de haber terminado con el poder autoritario de la presidencia de la república en manos del PRI, radica en no haber construido e institucionalizado el mecanismo democrático que lo sustituyera.

En definitiva uno de los signos del sistema político mexicano hoy día, es la lucha frenética por los espacios de poder, y poco o nada importa el cumplir con los compromisos hechos con los ciudadanos que los llevaron al poder.

El pluralismo político que debiera ser benéfico para la consolidación democrática se ha vuelto un peligroso “juego de suma cero” y de parálisis gubernamental.

El proceso de democratización en México que se da a la par con la ola democratizadora en el mundo, no ha rendido los frutos que se esperaban. Dicho de otra manera, de nada sirve votar si nada cambia, como en el pasado, y así lo está percibiendo la ciudadanía, y de ahí podría desprenderse una explicación del abstencionismo mostrado en las últimas elecciones tanto federales como locales.

Esta situación nos plantea un escenario poco propicio para el tránsito a la democratización efectiva, y al contrario, nos acerca a otro escenario más peligroso aún: el retroceso autoritario. Se está generando un caldo de cultivo para el retroceso autoritario porque existe una marcada ingobernabilidad, no tanto en función de la falta de capacidades de respuesta a las demandas de la sociedad, es decir en donde existe un gobierno sin experiencia y desarticulado, sin liderazgo y sin la capacidad de generar consensos, sino por que el Estado está dejando de cumplir con una de sus funciones básicas: la seguridad de la vida y patrimonio de los ciudadanos y su familia.

No es extraño que en esta anarquía, de falta de legitimidad y confianza hacia las autoridades, el ciudadano común exija que le sea proporcionada la seguridad a cualquier precio. Nada lastima más a la sociedad que verse amenazada por la bandas delincuenciales que parecen no tener ningún freno.

Por eso afirmamos que de mantenerse esta situación no sería extraño que ante cualquier medida por autoritaria que parezca, que ofrezca resultados, sería aceptada por la sociedad.

El autoritarismo no siempre es un fenómeno en el cual las masas son inocentes. El sentimiento de inseguridad, no sólo tiene que ver con la impunidad ante la ley, sino en todos los sentidos, es un factor que invade poderosamente para que las masas demanden un poder autoritario.<sup>13</sup>

### **3 Las Relaciones Intergubernamentales.**

Las RIG'S enfatizan interacciones regulares e informales de funcionarios públicos nacionales, estatales y locales. Ellas destacan procesos no estructuras, políticas, no leyes; y cambio, no permanencia.

Las características más importantes de las RIG'S según Wright, interactúan entre todos los ámbitos de gobierno, es decir, en todas las posibles combinaciones que se puedan dar entre los tres ámbitos de gobierno (para el caso mexicano): Federación-estado, federación-municipio, estado-municipio, estado-estado, municipio-municipio. Más aún deben considerarse también aquí las relaciones entre municipios de un estado con otro diferente, abriéndose aquí un campo muy importante de la intermunicipalidad. Además para entender cabalmente el mecanismo y funcionamiento de todo el sistema de las RIG es importante considerar que:

- Las RIG'S, son esencialmente relaciones humanas. Los tomadores de decisiones son funcionarios y políticos de todos los ámbitos de gobierno.

De esta manera se puede entender la dinámica en México de las RIG'S, es decir, plagada de obstáculos relacionados con la política y los afectos y desafectos de los actores políticos.

- Las acciones y actitudes de los actores de las RIG'S son igualmente fundamentales para su entendimiento.

Las acciones siempre tienen un propósito y las actitudes están influidas por cómo los políticos y funcionarios perciben las acciones y actitudes de los otros actores.

No solamente se deben entender mecanismos y procedimientos, sino a partir de entender que no hay relaciones entre gobiernos, sino un juego entre las acciones y actitudes de los que operan esos mecanismos y procedimientos.

- La interacción entre políticos y funcionarios es permanente. Las acciones de los funcionarios tienen una orientación definida, y son realizados con el fin de lograr resultados que requieren de

la aprobación de otros actores. No son ocasionales ni se apegan sólo a reglas formales, sino que siempre se dan en el marco de arreglos informales y prácticos orientados a metas en un contexto formal y legal.

- Finalmente, las RIG'S conllevan a la generación de políticas (acciones o no acciones de los actores y la conveniencia de esas acciones). Las políticas son generadas por la interacción de esos actores.<sup>14</sup>

Las relaciones intergubernamentales y su objetivo, la coordinación entre las distintas esferas de gobierno, expresan una de las grandes transiciones del estado mexicano en su conjunto derivado de su evolución.

La esencia del concepto de las RIG'S es de naturaleza política pero al mismo tiempo tiene un sentido material en el conjunto de las funciones y servicios de situación administrativa.<sup>15</sup>

El nuevo balance en la estructura del Estado mexicano, implica reconocer el concepto de RIG'S y a su objetivo necesario: la coordinación y cooperación entre ámbitos de gobierno, con la finalidad única de mejorar la calidad de vida de la población, a través de la provisión más eficiente y eficaz de los servicios y funciones públicas, es prioritario reconocer la inclusión del Municipio en el marco intergubernamental y como interlocutor y no como un espacio marginal.<sup>16</sup>

La coordinación intergubernamental, a la vez que se convierte en un estimulante para los procesos descentralizadores y para afianzar el federalismo, también promueve la adecuación entre la provisión de los servicios públicos y las necesidades específicas de cada ámbito de gobierno.

Los gobiernos estatales y municipales al contar con un margen de autonomía o acción independiente pueden entrara en tensiones entre sí y con el ámbito federal. Por esos es necesario conocer las condiciones de funcionamiento de la RIG'S, los efectos político-administrativos de su diseño y las consecuencias en eventuales modificaciones, las cuales significaran una recomposición que involucra elementos políticos y de reparto de poder, estructurales, de funcionamiento y competencia.<sup>17</sup>

Las relaciones intergubernamentales requieren de un campo propicio para desarrollarse, es decir, de estabilidad social y liderazgo nacional, de política de consensos y no de enconos, de no ser así lo que puede avizorase, en el mediano plazo es el semblante de Behemoth. Y de ahí lo que resulte.

## **Conclusiones**

Habiendo descrito grandes rasgos la problemática política que prevalece en México: fin del presidencialismo autoritario, gobiernos divididos, cámara con no-mayoría, sistema multicolor de partidos, y en este marco una ausencia de liderazgo político, lo primero que podemos advertir es que el antiguo mecanismo de toma de decisiones se ha trastocado.

El presidencialismo autoritario y el centralismo que desdibujaba la estructura federalista, se ve ahora severamente cuestionado por reclamos cada vez más exigentes de una verdadera competencia partidaria por los espacio de poder y ámbitos de gobierno.

Cobran en este escenario gran relevancia la Relaciones Intergubernamentales como un mecanismo que se traduzca en una eficiente convergencia de instituciones, órdenes de gobierno y sus actores, en el

marco del nuevo federalismo.

Sin embargo en esta complejidad político electoral y de partidos, se presenta como poco viable la coordinación gubernamental para la toma de decisiones. Las RIG se ven seriamente amenazadas por la pluralidad política, y el encono de los actores políticos que hasta ahora, no se ve cómo puedan llegar a acuerdos y consensos en torno a un proyecto de nación. Queda claro que si las RIG'S no se desarrollan mediante procesos políticos y en un ambiente de cambio y consensos entre políticos y funcionarios de distintos órdenes de gobierno, no existe la posibilidad de generar política pública alguna. Las pugnas y celos entre los políticos y funcionarios no garantizan ninguna alternativa común.

Mientras tanto, el canto de las sirenas autoritarias-populistas, de derecha y de izquierda no dejan de escucharse. Tal situación puede tornarse riesgosa para la estabilidad política del país. Ciertamente, hay condiciones de un retroceso autoritario.

---

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

<sup>1</sup> MARTÍNEZ P, y BANDERAS E. *Las relaciones intergubernamentales en el nuevo mapa político nacional*. En: **Revista Reflexiones** No. 7 Enero-Diciembre de 2003. pág.120.

<sup>2</sup> TOSCANA Aparicio Alejandra. *Del mapa electoral monocromo al multicolor. Un problema metodológico*. En : **Imagen electoral en México** (1980-2002). UAM-X, México 2004, pg 49

<sup>4</sup> BAILLERES, J. *Agenda de buen gobierno y régimen presidencial en el México de la alternancia: Ponencia IX Congreso del CLAD*, Madrid 2-5 Nov. 2004. p.4

<sup>5</sup> Los procesos electorales en los gobiernos estatales y municipales siguen generando gran conflicto al grado que nadie reconoce en primera instancia el triunfo del otro, si no es por mediación de los tribunales electorales federales.

<sup>6</sup> MARTÍNEZP. , Y BANDERAS E. Op. Cit. Pág. 122.

<sup>7</sup> ARIAS MARÍN, A. *¿Alternancia regresiva?: Dilemas de la democracia mexicana*. En: **IX Congreso del CLAD**, Madrid, 2-5 Nov. 2004 pàg. 4.

<sup>8</sup> IBID., pàg.1

<sup>9</sup> BAILLERES, Op.cit. pàg.5.

<sup>10</sup> FERNÁNDEZ SANTILLÀN, J. *Reformas, consensos y disensos en México: Los dilemas de la transición*. En: **IX Congreso del CLAD**. Madrid, 2-5 de Nov. 2004 Pág. 1

<sup>11</sup> Ídem.

<sup>12</sup> Ídem.

<sup>13</sup> WINKLER, JAIME. *Autoridad y autoritarismo en los procesos institucionales y grupales*. En: **Rev. Política y Cultura**, UAM-X México s/ Pág. 78.

<sup>14</sup> CARRERA HERNÁNDEZ, ADY. P. *Evolución de las Relaciones Intergubernamentales en México: la búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía del poder político (1980-2000)*  
En: IX Congreso CLAD, Madrid, 2004 Pág. 2

<sup>15</sup> **Bases para una Reforma Constitucional en Materia Municipal.** (Documento preparado para la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo). H. Cámara de Diputados. **RED de Investigadores en Gobiernos locales mexicanos ( IGLOM)** México 2004.

<sup>16</sup> Idem.

<sup>17</sup> CABRERO, ENRIQUE Y GARCÍA RODOLFO *Las Relaciones Intergubernamentales en México.*  
**2º Congreso del IGLOM** (Red de Investigadores de gobiernos locales mexicanos). México, 2001, pàg.1

### **Reseña biográfica**

**Pedro Martínez Martínez.** Maestría en Administración Pública del CIDE; Licenciatura en Ciencia Política, Universidad Autónoma Metropolitana. Iztapalapa. Estudios Doctorales en Ciencias Sociales, Universidad Iberoamericana (México); Jefe del Departamento Académico de Administración, UAM\_a. (2000-2004); Profesor Investigador de la UAM-A (1986- a la fecha). Integrante del Grupo de Investigación en Gestión y Planeación del Desarrollo Local (GEPLADEL); Profesor de la U. Iberoamericana (1992-1997). Coordinador del Diplomado en Administración Municipal; Instructor del Instituto Nacional de Administración Pública (1986-90); Presidente de la Comisión Dictaminadora del Área de ciencias económico- administrativas UAM; Publicaciones: 10 publicaciones referentes al desarrollo local, la descentralización y el nuevo federalismo.

Dirección electrónica:

[pmm@correo.azc.uam.mx](mailto:pmm@correo.azc.uam.mx)

Teléfono: 0155 53189120