



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

**“GOBIERNO VERTICALMENTE DIVIDIDO: UN ANÁLISIS
DESDE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS”**

**COMUNICACIÓN IDÓNEA DE RESULTADOS EN SU MODALIDAD DE
PROYECTO DE INVESTIGACIÓN DOCTORAL**

P R E S E N T A

ALEJANDRINA MORENO ROMERO

208380430

**PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN ESTUDIOS SOCIALES
(LÍNEA EN PROCESOS POLÍTICOS)**

**DIRECTOR: DOCTOR MARIO BASSOLS RICÁRDEZ
LECTORES: DOCTOR LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA
DOCTOR JOEL FLORES RENTERÍA
DOCTORA IRENE SÁNCHEZ GUEVARA**

IZTAPALAPA, D. F. JULIO 2010

Protocolo de investigación

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	5
PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN	7
<i>Objeto de estudio -----</i>	<i>7</i>
<i>Tema-----</i>	<i>7</i>
<i>Título -----</i>	<i>7</i>
<i>Subtítulo -----</i>	<i>7</i>
<i>Palabras clave-----</i>	<i>7</i>
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	8
<i>Gobierno dividido y acciones de gobierno -----</i>	<i>8</i>
<i>Diagnóstico y definición de la acción gubernamental -----</i>	<i>11</i>
PROBLEMA.....	16
OBJETIVOS.....	17
<i>General-----</i>	<i>17</i>
<i>Específico-----</i>	<i>17</i>
HIPÓTESIS	17
<i>Hipótesis 1 -----</i>	<i>18</i>

<i>Hipótesis alternativa</i>	18
PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	18
JUSTIFICACIÓN	20
PROPUESTA DE ÍNDICE	31
ENFOQUE TEÓRICO	34
<i>Cuadro 5</i>	36
<i>Esquema teórico general</i>	36
MARCO METODOLÓGICO	37
CLASIFICACIÓN DE FUENTES DOCUMENTALES	41
<i>Textos</i>	41
<i>Materiales estadísticos</i>	41
<i>Materiales orales</i>	41

INTRODUCCIÓN

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

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

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

El documento presentado aquí responde a una estructura metodológica que pretende dar claridad al plan de investigación propuesto. Sin hacer referencia a cada uno de sus componentes, cabe mencionar que en la primera parte se expone el tema seleccionado partiendo del objeto de estudio hasta el tema delimitado espacio-temporalmente. El problema se plantea a partir de la descripción del origen político de los gobiernos divididos en México. Posteriormente, entendidas como consecuencia en un ámbito particular, se hace referencia a las condiciones de desarrollo social. De estos elementos se desprende un objetivo general referido a los gobiernos divididos; y uno específico, sobre el estudio de caso.

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

PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN

Objeto de estudio

Gobierno (entendido como capacidad de gobernar)

Tema

Calidad de la democracia en gobiernos divididos

Título

Gobierno verticalmente dividido: un análisis desde las políticas públicas

Subtítulo

Acción gubernamental en los tres órdenes de gobierno, durante el sexenio de Felipe Calderón. El caso del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, en las Microrregiones Norte 2 y Sierra Negra del estado Puebla.

Palabras clave

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

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Gobierno dividido y acciones de gobierno

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

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

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

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

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

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

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

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

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

interacción de instituciones, políticos y programas determinará la capacidad de gobernar.

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

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

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

Si bien, este proceso político ha garantizado la conformación plural de los gobiernos, esta pluralidad tiene implícitos conflictos que le son inherentes

⁴ Luis F., Aguilar (2010), p. 8 .

al tamaño y complejidad social. Procesos a gran escala, como el pluralismo democrático, modifican la tradicional forma en que se articuló y ejerció la autonomía y el control de los actores políticos y de la manera en que éstos dirigen el gobierno. En este sentido, las transformaciones estructurales en la que se desarrollan los actores hacen necesario crear nuevos mecanismos de coordinación y cooperación, que orienten las acciones de los diferentes órdenes de gobierno bajo un objetivo común: garantizar un mejor nivel de vida de la población.

Diagnóstico y definición de la acción gubernamental

Mejorar la calidad de vida de la población es un objetivo de gobierno comprendido dentro de estrategias más amplias de desarrollo social, entendido éste último como resultado de una serie de factores tanto individuales como sociales. Sin caer en viejas discusiones sobre la clasificación dicotómica de los países entre desarrollo y subdesarrollo (enfoque predominantemente de corte económico), en la acción gubernamental el desarrollo social, por sus efectos en la calidad de vida remite a ámbitos como vivienda, alimentación, educación, salud, seguridad social, empleo, entre otros.

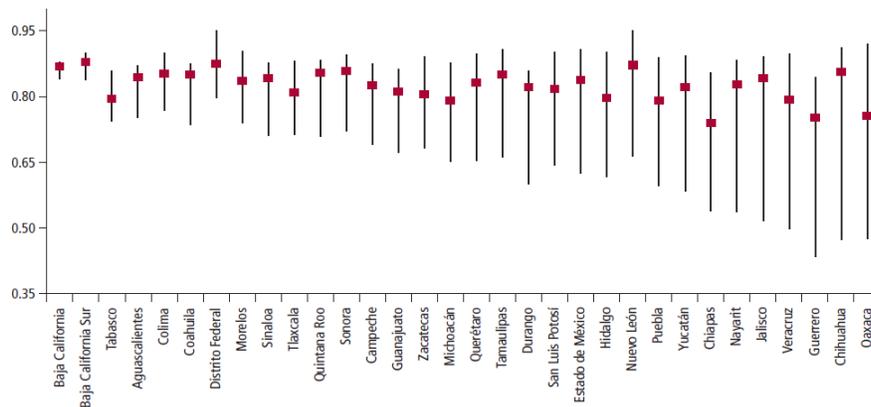
Si bien, dentro del proceso de democratización ha habido un importante interés por garantizar cierta igualdad entre los individuos, esta ha llegado a ser meramente de carácter jurídico procedimental, es decir, se trata de una igualdad ante la ley que en muchos casos se ha concentrado en el ámbito electoral. Sin embargo, esta igualdad democrática comúnmente no se traduce en una igualdad social que permita superar las diferencias en materia de empleo, educación, salud, ingreso, entre otras. En este sentido “el principio de

la igualdad jurídica [...] coexiste con –y a menudo se ve neutralizado por– una distribución desigual de las condiciones de su ejercicio efectivo: una distribución desigual de las oportunidades por una desigual distribución de recursos de poder”.⁵

Desigualdad y política social

En México, como en América Latina, las políticas sociales se han orientado a generar acciones de gobierno que contribuyan a reducir las diferencias sociales. Con criterios de compensación, focalización, selectividad, entre otros, a partir de la década de los ochentas se ha sustituido políticas universalistas y homogéneas de atención social, sobre todo con el objetivo de generar desarrollo en los sectores de la población más pobres y marginados.

Gráfica 1
Índice de Desarrollo Humano 2005
Promedio, máximo y mínimo en los estados

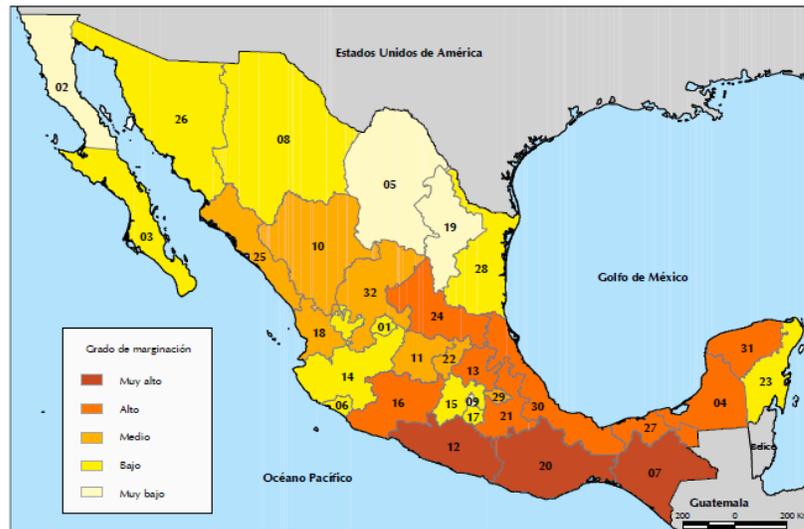


Fuente: Índice de Desarrollo Humano Municipal en México, 2002-2005, PNUD, p. 14.

⁵ Carlos M., Vilas (2005), “Pobreza, desigualdad y sustentabilidad democrática: el ciclo corto de la crisis argentina”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 67, núm. 2, abril-junio, UNAM, p. 231.

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

Mapa 1
Marginación por entidad federativa

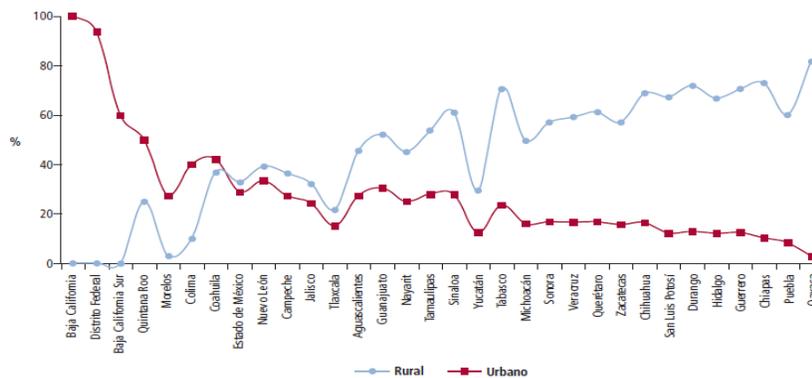


Fuente: Índice de marginación por entidad federativa, 2005, Consejo Nacional de Población, México, p. 57.

Si bien, bajo este índice a México se le ha atribuido un alto desarrollo, superior a países como Venezuela y Brasil,⁶ son evidentes niveles radicalmente distantes dentro del mismo territorio; de esta forma, entidades como el Distrito Federal tiene un nivel de desarrollo similar a la República Checa, Barbados, Hungría y Polonia, no obstante, entidades como Chiapas están por debajo de países como El Salvador y Jamaica.⁷

En este sentido, se ha reconocido ampliamente el desigual desarrollo de las diferentes regiones en las que puede ser dividido el territorio nacional; así, el norte comparte los niveles más bajos de marginación y el sur los niveles más altos (ver mapa 1). Estados como Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz, Michoacán, Hidalgo y Puebla son las entidades con el más bajo nivel de desarrollo, estimaciones que coinciden con el grado de marginación.⁸

Gráfica 2
Porcentaje de municipios urbanos y rurales por entidad 2005



Fuente: Índice de Desarrollo Humano Municipal en México, 2002-2005, PNUD, p. 3.

⁶ De una lista de más de 180 países agrupados en cuatro grados de desarrollo humano: muy alto, alto, medio y bajo; México se ubica en el lugar 53, Venezuela en el 58 y Brasil en el 75. Véase Clasificación de países del informe sobre desarrollo humano 2009, consultado en <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/>

⁷ Véase Informe de Desarrollo Humano. México 2006-2007, PNUD, pp. 23-27.

⁸ Véase Indicadores socioeconómicos, índice y grado de marginación y el lugar que ocupa en el contexto nacional por entidad federativa, 2005, Consejo Nacional de Población.

Uno de los principales problemas sociales que impactan negativamente el grado de desarrollo es sin duda el referente al desempleo, que en promedio afecta a más del 40 por ciento de la población económicamente activa; aunado a lo anterior, no podemos pasar por alto que cerca del 46 por ciento de esta población ocupada percibe un ingreso menor a dos salarios mínimos.⁹

La condición de desempleo aunado a bajo salarios es lo que se ha denominado pobreza monetaria; que en un análisis más amplio de la pobreza, es entendida como una de las principales dimensiones explicativas de la calidad de vida de la población.¹⁰ No obstante la extensión del problema en la población, se ubica a México como el tercer país más rico de América Latina,¹¹ y a su vez se da cuenta de una marcada desigualdad en la distribución del ingreso; así, para el año 2000, el 40 por ciento del ingreso se concentraba en el 10 por ciento de la población, en cambio, en el extremo contrario, el 10 por ciento de la población más pobre tenía tan sólo el uno por ciento del ingreso.¹² Según estimaciones para el año 2009, el ingreso corriente del sector más pobre de la población disminuyó ocho por ciento, mientras en el extremo opuesto su ingreso aumentó.

En el periodo 2006-2008 el ingreso nominal de la población más pobre tuvo apenas un aumento de 2.7 por ciento; cabe resaltar que el origen de los ingresos principalmente provino de transferencias gubernamentales con programas sociales como Oportunidades, que para ese periodo se incrementó

⁹⁹ Para el año 2010 el salario mínimo general promedio es de 55.77 pesos. Véase Información estadística del INEGI e Indicadores socioeconómicos, índice y grado de marginación y el lugar que ocupa en el contexto nacional por entidad federativa, 2005, Consejo Nacional de Población.

¹⁰ En diversos trabajos de Luis Felipe López Calva expone las propuestas metodológicas para la medición de la pobreza, en las que se incluyen, entre otras dimensiones, el ingreso.

¹¹ Según cifras del informe 2009 de Latin Business Chronicle México tiene un PIB per cápita de 13.62 dólares, que aunque significa un descenso del 6.2 por ciento, supera a países como Uruguay Venezuela. Consultado en: <http://www.latinbusinesschronicle.com/app/frontpage.aspx>

¹² Oscar Javier, Cárdenas Rodríguez y Francisco Javier, Luna López (2006), “Estimación del tiempo de salida de la pobreza. Una aplicación a los diez municipios más marginados en México”, en *Estudios Económicos*, enero-junio, año/vol. 21, núm. 1, El Colegio de México, México, p. 46.

en más del 40 por ciento. Contrario a lo que se esperaría, las remuneraciones al trabajo no son la principal fuente de ingreso, a lo que se le suma el decrecimiento general de más del 13 por ciento. Aunado a lo anterior, es importante resaltar que más del 40 por ciento de los hogares nacionales no cuentan con seguridad social ni forman parte de los beneficiarios de un programa social.¹³

Diversos diagnósticos sobre la situación de la pobreza a lo largo del territorio nacional dan cuenta de las persistentes desigualdades, que se expresan en diferencias entre regiones, estados e incluso entre municipios de la misma entidad. En cada uno de estos se identifican diferentes niveles de pobreza en función de tres grandes dimensiones: alimentaria, de capacidades y de patrimonio.

Pobreza, marginación y rezago son entendidos como problemas de carácter estructural que tiene su origen en las condiciones particulares como las actividades productivas, condiciones geográficas, cultura, historia, entre otros, lo que reducen las oportunidades sociales. Entender estas condiciones sociales diferenciando unidades territoriales y geográficas tiene como objetivo coadyuvar a orientar las acciones de gobierno en materia de desarrollo social tomando en consideración estos contrastes.

PROBLEMA

¿Qué elementos de las acciones de gobierno, en sus tres órdenes, condicionan su capacidad de mejorar la calidad de vida de la población beneficiada mediante la aplicación de programas sociales?

¹³ Evolución de la pobreza en México, 2009, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Consultado en http://www.coneval.gob.mx/contenido/med_pobreza/3967.pdf

OBJETIVOS

General

Conocer si el surgimiento de gobiernos verticalmente divididos conduce al consenso de los tres órdenes de gobierno, o a la parálisis de las acciones y políticas gubernamentales orientadas a mejorar la calidad de vida de la población.

Específico

Identificar, en el gobierno municipal, dónde están los nudos de la capacidad gubernamental institucional que limitan la coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno.

HIPÓTESIS

La democratización de las prácticas y acciones de gobierno se ha centrado en el gobierno federal, permitiendo que en los estados y municipios se sigan ejerciendo prácticas autoritarias, arbitrarias, abuso de poder y manejo patrimonial de recursos públicos, en particular del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP).

- *Variable dependiente:* Buen gobierno (sin prácticas autoritarias, arbitrarias, manejo patrimonial de los recursos del Programa, entre otras

características que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población).

- *Variable independiente:* Instituciones políticas y participación social.
- *Contexto político:* Gobierno verticalmente dividido.
- *Metodología:* Análisis de políticas públicas (PDZP).

Hipótesis 1

Las acciones orientadas por instituciones y prácticas tradicionales limitan la coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno, y por lo tanto se genera un vacío en las atribuciones y funciones que corresponden a cada uno, lo que conduce a la parálisis.

Hipótesis alternativa

La participación plural de nuevos actores políticos ha contribuido a generar políticas sociales consensuadas que contribuyen de manera integral a mejorar la calidad de vida de la población.

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Desde una perspectiva general hasta el caso específico del programa a analizar, las preguntas que orientan la investigación son:

1. ¿Cómo entender la calidad de la democracia?

2. ¿Los gobiernos integrados democráticamente tienen capacidad directiva?
3. ¿Cómo entender un buen gobierno?¹⁴
4. ¿Cómo se logran buenos gobiernos?
5. Los gobiernos conformados por diferentes fuerzas políticas ¿poseen la capacidad de gobernar a la sociedad?
6. ¿La pluralidad política ha contribuido a mejorar las acciones de gobierno?
7. ¿Tienen los tres órdenes de gobierno funciones y atribuciones específicas en materia de desarrollo social?
8. ¿Hay instituciones y prácticas políticas que subsuman y subordinen las acciones de los presidentes municipales en el desarrollo de su localidad?
9. ¿Las acciones de los presidentes municipales reflejan diferencias partidistas derivadas del tipo de corriente política con la que se les identifica?
10. ¿El Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias contribuyó a mejorar la calidad de vida de la población?

¹⁴ A partir del Sistema Nacional de Experiencias de Buen Gobierno, se entiende por éste como el conjunto de acciones que buscan resolver una problemática concreta de una comunidad, tanto en la relación entre ciudadanos y autoridades, como en la provisión de servicios públicos. Véase <http://www.buengobierno.org.mx/viewinfo.php?value=2>. Consultada el miércoles 18 de noviembre de 2009. Si bien puede rastrearse el término Buen Gobierno desde la antigüedad, en su acepción moderna democrática ha sido ubicado como un concepto que hace referencia al ámbito local, reconociendo su nuevo papel dentro del desarrollo nacional, y la necesidad de crear un gobierno corresponsable, en el que todos los actores sociales contribuyan a la solución de los problemas, en este sentido se entiende como “aquel que aprovecha el aprendizaje social, que optimiza el desempeño institucional, estimula la eficiencia adaptativa en su comunidad al vincularse con ella a través de dispositivos, rutinas y herramientas que perfeccionen la democracia en ese nivel”. Véase José A., Rosique (2007), “Evolución de las teorías políticas sobre el buen gobierno”, en *Revista Buen Gobierno*, núm. 2, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, México, pp. 6-25. Por su parte, Alicia Ziccardi y Homero Saltalamacchia entienden por buen gobierno como aquél que promueve el bienestar general mediante el cumplimiento de: a) eficiencia, eficacia y responsabilidad en las funciones que jurídicamente le son atribuidas, b) honestidad y transparencia en el manejo de la hacienda local, c) atención equitativa o incluyente de las demandas ciudadanas, d) aceptación o aliento (o los dos) de la participación ciudadana institucionalizada en el proceso de formalizar las demandas o participar en su satisfacción. Véase Homero R., Saltalamacchia y Alicia Ziccardi, (2005) “Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 67, núm. 1, enero-marzo, p. 54.

11. ¿Qué mecanismo de participación ciudadana incorporó el municipio para conocer las demandas sociales integradas al programa?
12. ¿Incide la participación de la sociedad en las acciones encaminadas a mejorar la calidad de vida de su comunidad? ¿De qué manera?

JUSTIFICACIÓN

La transición a la democracia ha abierto nuevas interrogantes en la ciencia política, en un esfuerzo por entender los procesos que se originan en los sistemas políticos y sus implicaciones en las nuevas interacciones de los diversos componentes de las sociedades modernas. El paso de valores autoritarios a valores democráticos abre nuevos desafíos en la disciplina para la “asignación imperativa de valores para una sociedad”.¹⁵

Estos fenómenos políticos cobran importancia, tanto en el plano académico como en el político cuando se traducen en crisis,¹⁶ es decir, cuando la democratización no contribuye a proveer orden y estabilidad dentro de los Estados, en cuyos gobiernos no hay capacidad para resolver los problemas económicos y sociales de la población. En este sentido, algunos estudios de la democracia pretenden superar la perspectiva procedimental y hacer hincapié en los resultados de gobierno, que den cuenta de la calidad del proceso.

En países como México la democratización se ha centrado en garantizar procesos electorales libres, transparentes, plurales y competitivos (las

¹⁵ Gianfranco, Pasquino (1988), “Naturaleza y evolución de la disciplina”, en: Gianfranco, Pasquino *et al.*, *Manual de ciencia política*, Alianza, España, p. 15.

¹⁶ Podemos entender la crisis en diversos ámbitos de la vida social, es decir, crisis política o de la política, crisis económica, crisis social. Autores como Luis Salazar argumenta que estas han confluído en algunos países de América Latina. Véase Luis, Salazar Carrión (2002-2003) “El Estado y las precondiciones de la democracia”, en: *Configuraciones*, n. 10-11, Fund. C. Pereyra e IETD, México.

reformas en materia electoral corresponden a los denominados problemas de primera generación); sin embargo, la insatisfacción social hace evidente la aparición de nuevos retos que respondan a la pregunta ¿cómo lograr buenos gobiernos?¹⁷ En este contexto, el presente proyecto tiene como propósito dar cuenta del reciente debate sobre los resultados de la democracia, particularmente en regímenes presidenciales, en los que se favorece la formación de gobiernos divididos.

Tomando como punto de partida la revisión de trabajos precedentes sobre el tema, propongo una nueva línea de investigación, que pase del análisis centrado en la relación ejecutivo-legislativo, a la relación del ejecutivo federal con los gobernadores y presidentes municipales; es decir, de la división horizontal del gobierno, referida a la división de poderes, a la división vertical, vinculada concretamente al federalismo.¹⁸

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

¹⁷ Alberto, Aziz Nassif (2003), "Problemas de primera y segunda generación en la democracia regional de México", en *Revista Espiral*, mayo-agosto, vol. 9, núm. 27, Universidad de Guadalajara, México, pp. 99 *pasim*.

¹⁸ Si bien, la línea de investigación propuesta en este proyecto reconoce el vínculo con el federalismo, es importante diferenciarlo de los abundantes estudios sobre federalismo, descentralización, desconcentración e incluso del análisis sobre las relaciones intergubernamentales. Cada una de estas líneas de investigación abordan la relación de los órganos, organismo y dependencias que comprenden la federación; sin embargo, en la concepción de gobierno dividido la dimensión partidista es tomada como eje fundamental de análisis, mediante la cual se expresan diferencias ideológicas, de proyecto político administrativo, de políticas socioeconómicas, de apoyo al régimen, religiosas, entre otras. Todos estos elementos, más allá del diseño formal de las instituciones, suponen una nueva dinámica de mayor pluralidad de actores políticos que inciden en las acciones de gobierno, concibe esta relación no sólo a partir de la división de funciones, atribuciones de los órdenes de gobierno. Para mayor claridad el tema será discutido a profundidad en el capítulo II.

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

El análisis de esta política tiene por objeto identificar las funciones y atribuciones de diferentes actores formales gubernamentales –sin dejar de lado la identificación de otros actores que ejercen poder en las decisiones de gobierno–, resaltando el papel de las instituciones en que se ubican y el contexto específico en el que pueden incidir diversos actores sociales, todo lo cual supone límites a sus acciones. En este sentido, se estudiará “la manera como el gobierno construye y desarrolla sus decisiones federales, *estatales (sic)* [inserción propia] y locales”¹⁹ a partir de un momento histórico específico –dado por la alternancia en el gobierno– en el que la participación activa de actores políticos plurales abre una nueva dinámica.

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

En un contexto gubernamental plural, la lógica debe superar la eficiencia en el ejercicio de los recursos públicos y orientarse por la capacidad de generar buenos gobiernos en los que cada orden cumpla funciones específicas sin tener como vector una lógica partidista. En términos generales, podemos preguntarnos ¿cómo realiza sus funciones sociales el gobierno, en un contexto político plural, en donde las decisiones están restringidas por los ejecutivos federal, estatal y municipal?

¹⁹ Luis F., Aguilar, (2000), *El estudio de las políticas públicas*, Porrúa, México, p. 6.

Considerando las limitaciones temporales y de recursos (humanos y económicos) éste estudio revisará el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias mencionado anteriormente, que se desprende de la política social implementada de 2007 a 2012, en el sexenio de presidente Felipe Calderón. La pertinencia de esta política en particular estriba en que su objetivo principal es generar condiciones de desarrollo igualitario en la población, focalizando las acciones en el combate a uno de los principales problemas de nuestra sociedad como la pobreza y la marginación social, mediante la articulación de funciones y atribuciones específicas en los tres órdenes de gobierno.²⁰ Este programa me permitirá explicar *cómo* se toman las decisiones bajo gobiernos verticalmente divididos, bajo el supuesto de que el centralismo ha perdido vigencia.

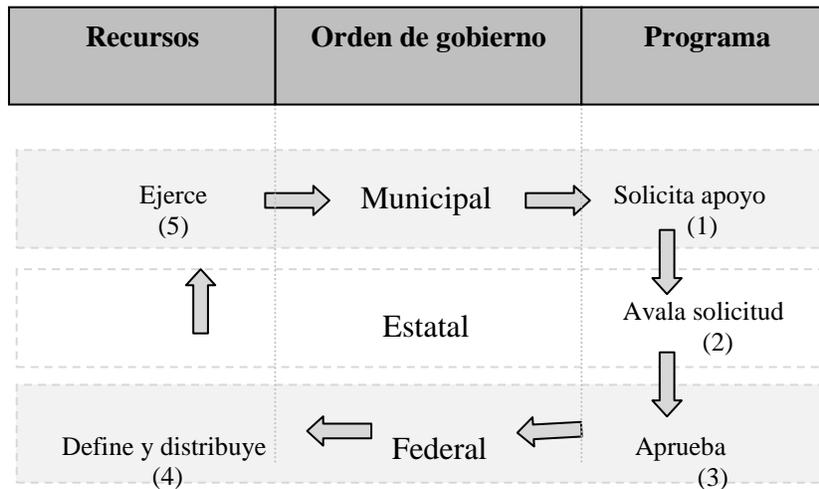
El PDZP se deriva del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes específicos en materia social, en los que se establecen los objetivos, estrategias y prioridades que regirán las acciones del presidente, definiendo atribuciones específicas a cada orden de gobierno. Este programa supone una línea de inversión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

En este sentido, como los recursos no se encuentran sujetos a la Ley de Coordinación Fiscal, son las dependencias mismas quienes definen los criterios de distribución con base a sus objetivos y las necesidades de los estados y municipios. La definición de este programa en particular, implica la

²⁰ Con base en el Programa Vivir Mejor el objetivo del Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, es contribuir a la reducción de las desigualdades regionales a través de una política de desarrollo territorial integral de las regiones con mayor marginación del país.

coordinación de los tres órdenes de gobierno en donde, el federal asigna los recursos sin que sea necesario complementarlos con presupuesto estatal o municipal, el estado avala el ejercicio y el municipio ejecuta las acciones.

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



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

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

Describir el desempeño de los gobiernos a partir de resultados sociales es una tarea bastante amplia, que para el caso que aquí interesa, el seguimiento de las decisiones en torno al PDZP implica la participación de los tres órdenes

de gobiernos. Por las propias limitaciones de la investigación los gobiernos federal y estatal serán revisados desde un enfoque histórico y legal.

Por su parte, el ámbito local, desde la construcción del Estado mexicano, ha jugado un papel muy importante que ha sido recuperado por los procesos políticos contemporáneos. En la democratización es en éste orden de gobierno donde se gestan los primeros procesos políticos de transición. Aunado a lo anterior, la dinámica internacional les ha conferido gran importancia como parte activa de la economía nacional, de esta forma se “amplían sus ámbitos de acción pública y despliegan sus estrategias de integración interregional e intergubernamental”.²¹ En este sentido, y a partir del reconocimiento de esta realidad social, la investigación empírica se centrará en el gobierno municipal, tomando como eje el siguiente cuestionamiento: *¿de qué forma las diferencias partidistas estatales y federales condicionan las acciones del gobierno municipal?*, lo que necesariamente plantea la pregunta más general sobre *¿cuál es el papel de los gobiernos municipales en la consolidación de la democracia?*

El análisis del municipio a partir del enfoque de las políticas públicas “permite reflexionar tanto sobre las posibles interacciones al interior de los componentes del gobierno municipal [...], como sobre algunos componentes intergubernamentales de la política (interacción con gobierno estatal, federal y organismos descentralizados)”.²² Es en esta interrelación con diferentes actores que se define el denominado interés público. Son las interacciones entre órdenes de gobierno las que interesan a este trabajo, tomando como eje de análisis las diferencias partidistas.

²¹ Enrique, Cabrero (2007), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, CIDE-Porrúa, México, p. 13.

²² *Ibid.* p. 26.

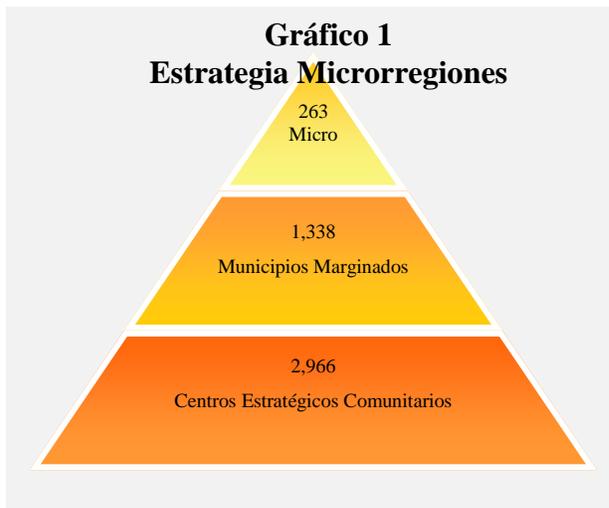
DELIMITACIÓN DEL ANÁLISIS EMPÍRICO

El Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias es el resultado de la fusión de dos programas heredados del gobierno de Vicente Fox, ambos orientados a la atención de localidades marginadas y altamente marginadas.

En la primera versión del programa las acciones se orientaron a partir de la estrategia de Microrregiones, categoría en la que se ubicaban 263 localidades, en 2,966 Centros Estratégicos Comunitarios a los que se dirigían las acciones de gobierno.

Si bien, Microrregiones abarcó a las 31 entidades federativas, los diez

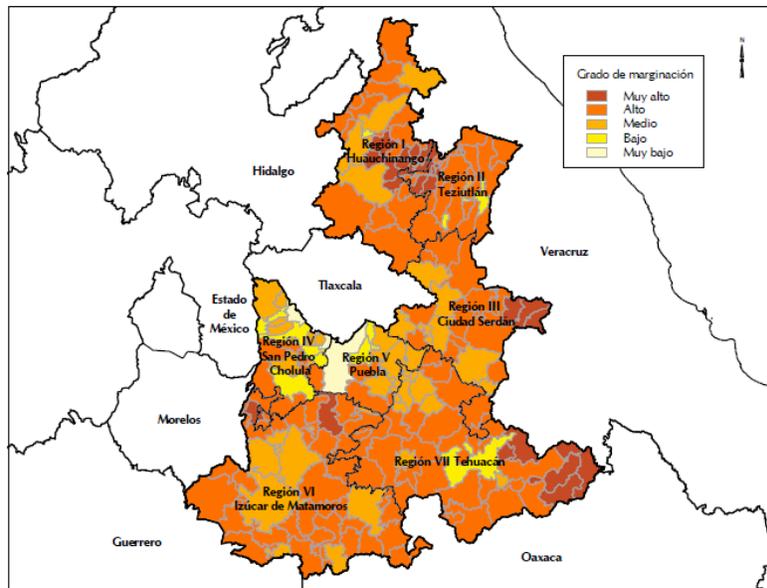
Estados con mayor cobertura fueron Oaxaca, Chiapas, Campeche, Guerrero, Veracruz, Guanajuato, Chihuahua, Michoacán, San Luis Potosí y Querétaro. Por su parte, el estado de Puebla, a pesar de ocupar a nivel nacional la posición número siete por grado de marginación, no



fue una de las entidades que recibiera importantes apoyos del programa (95 acciones en el periodo 2002-2006, esto es 3.8 por ciento del total del monto invertido). Lo anterior representa una de las más bajas coberturas por entidad federativa, esto es sólo el 13 por ciento del total de su población objetivo.²³

²³ Véase Evaluación del Programa para el Desarrollo Local (microrregiones) 2006, Universidad Autónoma Chapingo.

Mapa 2
Grado de marginación en el estado de Puebla



Fuente: Indicadores socioeconómicos, índice y grado de marginación y el lugar que ocupa en el contexto nacional por entidad federativa, 2005, Consejo Nacional de Población.

Por su parte, la focalización del PDZP toma como referencia la llamada estrategia 100x100, en la que las acciones se concentran en los 125 municipios con más alto grado de marginación y pobreza, bajo esquemas de coordinación interinstitucional.²⁴ La cobertura del programa prioriza la atención de los municipios concentrados en siete estados: Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Veracruz, Durango y Nayarit. De éstas, las primeras cinco se ubican dentro de los mayores porcentajes de incidencia de pobreza multidimensional extrema, principalmente como resultado de la vulnerabilidad poblacional por falta de empleo y bajos ingresos, coincidente con los más altos índices de rezago en servicios sociales como: educativo, salud, seguridad social, servicios básicos en las viviendas y acceso a la alimentación.²⁵

²⁴ Véase descripción y objetivos del programa consultado en <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=802364>

²⁵ Mapas de Pobreza multidimensional 2008, CONEVAL.

Cuadro 2

Entidad	Población	Municipios
Chiapas	423,023	20
Durango	30,069	1
Guerrero	373,908	21
Nayarit	30,551	1
Oaxaca	267,421	58
Puebla	95,692	9
Veracruz	181,216	15
Total	1,401,880	125

Fuente: Secretaria de Desarrollo Social, consultado
<http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=802312>

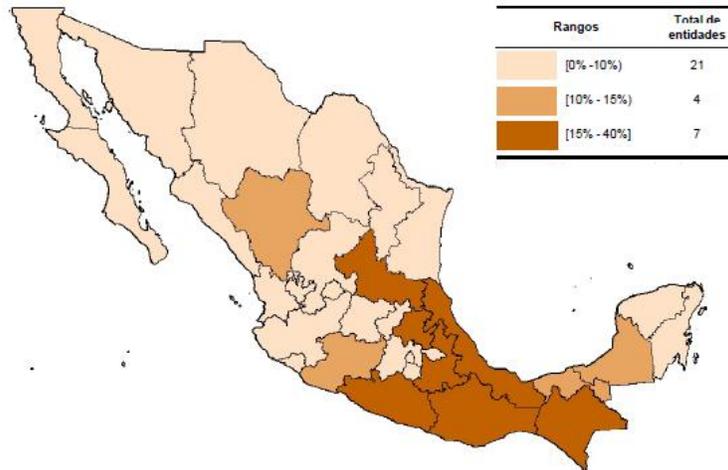
Estos indicadores colocan a Puebla, junto con Chiapas, Oaxaca y Guerrero, como una de las entidades con mayor intensidad de pobreza multidimensional.²⁶ En este sentido, a partir de indicadores sociales como educación, acceso a servicios de salud, calidad y espacios en la vivienda y servicios básicos, en el estado de Puebla se ubican importantes Zonas de atención Prioritaria.

A partir de la división en Microrregiones, de las trece del estado de Puebla (el nombre y división geográfica de cada una de las Microrregiones puede verse en el mapa 4), la identificada como Norte 2, tiene 3 de los municipios más favorecidos con el Programa para el Desarrollo Local (Jopala, Tlaola y Tlapacoya) y 3 municipios de la estrategia 100x100 (Camocuatlá, Chiconcautla y San Felipe Tepatlán). Estas características hacen de esta región la más beneficiada por los dos programas sociales federales mencionados.

Por su parte, la Microrregión Sierra Negra está formada por cuatro municipios integrados en el Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias, que de igual forma han sido objeto de acciones del programa anterior.

²⁶ *Ibid*

Mapa 3
Incidencia de la pobreza multidimensional extrema

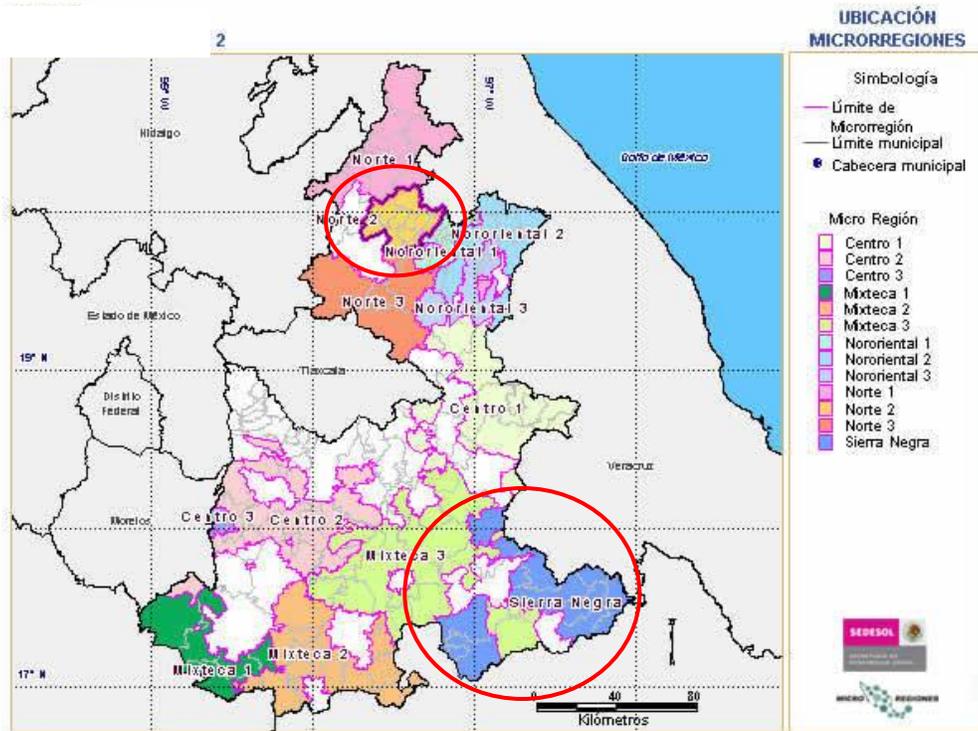


Fuente: Mapas de Pobreza multidimensional 2008, CONEVAL

Con base en lo anterior, por su grado de marginación y mayor incidencia en la participación en política de desarrollo social federal, el análisis empírico se centrará en los municipios de Camocuautla, Chiconcuautla, San Felipe Tepatlan, Coyomeapan, Eloxochitlan, San Sebastian Tlacotepec y Zoquitlan, comprendidos en las Microrregiones Norte 2 y Sierra Negra del estado de Puebla. La coincidencia de programas sociales del gobierno de Vicente Fox y Felipe Calderón, permitirá rastrear y evaluar los resultados de las acciones de gobierno.

Las técnicas empíricas de investigación que emplearé son: la observación participante de las acciones del gobierno municipal, entrevistas a funcionarios públicos y sondeos de opinión en un grupo de la población del municipio que ha sido beneficiada por el programa social.

Mapa 4
Microrregiones en el estado de Puebla



Fuente: Consultado en el portal Microrregiones de la Secretaría de Desarrollo Social en <http://cat.microrregiones.gob.mx/diagnostico/capuno.aspx?refnac=210060001>

PROPUESTA DE ÍNDICE

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

CAPÍTULO I

Gobierno y democracia

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

- Definición y análisis del gobierno dividido

CAPÍTULO II

Instituciones y fuerzas políticas

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

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

CAPÍTULO III

La política de la política social

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

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

CAPÍTULO IV

La política social como mecanismo de coordinación en el gobierno.

Considerando la pobreza como un grave problema nacional que requiere soluciones integrales que se materializan (entre otras formas) en acciones de política social, el objetivo es describir la dinámica gubernamental que

vincula a los tres órdenes de gobierno con funciones y atribuciones específicas.

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

CAPÍTULO V

Parálisis o consenso en el gobierno de alternancia

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

Cuadro 3
Esquema general de contenido

Cap.	Tema	Contenido general	Estudio de caso
I	¿Qué es el gobierno dividido?	Revisión sobre gobiernos divididos	
II	¿Quién gobierna?	Instituciones democráticas y actores	Pluralismo político y social en los estados
III	¿Cómo gobiernan?	Diseño de la política social por orden de gobierno Diagnóstico de la pobreza	Eficiencia y eficacia (combate a la pobreza)
IV	¿Cuáles acciones de gobierno?	Implementación de la política social	Factores que favorecen o condicionan la coordinación de los actores de gobierno
V	Consenso o parálisis de las acciones de gobierno	Conclusiones	Resultados de gobierno en los municipios.

Fuente: Elaboración propia.

ENFOQUE TEÓRICO

El estudio de los recientes procesos políticos ha sido abordado desde diversos enfoques teóricos. El institucionalismo como teoría del Estado cobra importancia con trabajos pioneros como el de North Douglass, sin embargo, previamente tanto el análisis político como la ciencia política se han centrado en el estudio de las instituciones, es decir,

Si retrocedemos hasta la antigüedad y consideramos el primer pensamiento sistemático acerca de la política, observaremos que las preguntas fundamentales que los estudiosos formulaban se referían a la naturaleza de las instituciones gubernamentales que podían estructurar el comportamiento de los individuos.²⁷

En el pensamiento político el institucionalismo desde sus diferentes enfoques permite el análisis de los elementos estructurales, normativos e históricos de los gobiernos.

A partir de la década de los ochenta del siglo XX, el institucionalismo cobra auge como una alternativa a enfoques centrados en el comportamiento individual racional que le permite al individuo tomar sus propias decisiones, sin que su conducta se encuentre limitada por instituciones formales e informales. Los conductistas, entendían las preferencias colectivas como la suma de las preferencias individuales; algunas de las críticas hechas a la teoría se basan en el desconocimiento de las fallas del mercado y del contexto en el que se ubican los actores sociales.

²⁷ B. Guy, Peter (2003), *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, núm. 4, Gedisa, Barcelona, p. 16.

Dentro del neo-institucionalismo podemos encontrar una amplia gama de enfoques de los que se desprenden premisas y objetivos particulares que no necesariamente coinciden entre ellos. En este sentido, de igual forma podemos encontrar una amplia variedad de acepciones del término institución. No obstante, cualquiera de las definiciones debe tomar en cuenta cuatro elementos básicos sobre lo que deben ser: 1) un rasgo estructural de la sociedad o la forma de gobierno, 2) estables a través del tiempo, 3) afectan el comportamiento individual y, 4) con sentido de valores compartidos.²⁸ La definición más aceptada en el ámbito académico, y que se empleará en este trabajo, entiende por institución a: “las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”.²⁹

Cuadro 4 Enfoque de neoinstitucionalismo	
Normativo	Papel central asignado a las normas y valores dentro de las organizaciones al explicar la conducta. Los individuos reflejan fuertemente los valores de las instituciones a las que están vinculados.
Histórico	Análisis del sistema político y de los actores tomando en cuenta su desarrollo histórico, cultural y socioeconómico.
Empírico	Análisis del impacto de las características estructurales sobre la conducta de los individuos y sobre los actos políticos de gobierno que dan como resultado diferencias de comportamiento, bajo un nuevo contexto político.

Fuente: Elaboración propia

A partir de esta acepción, en este trabajo se pretende recuperar algunos elementos de las diferentes versiones del neo-institucionalismo, con el objeto de tener una perspectiva más amplia de las características estructurales del sistema político mexicano y la influencia de esta estructura, en la

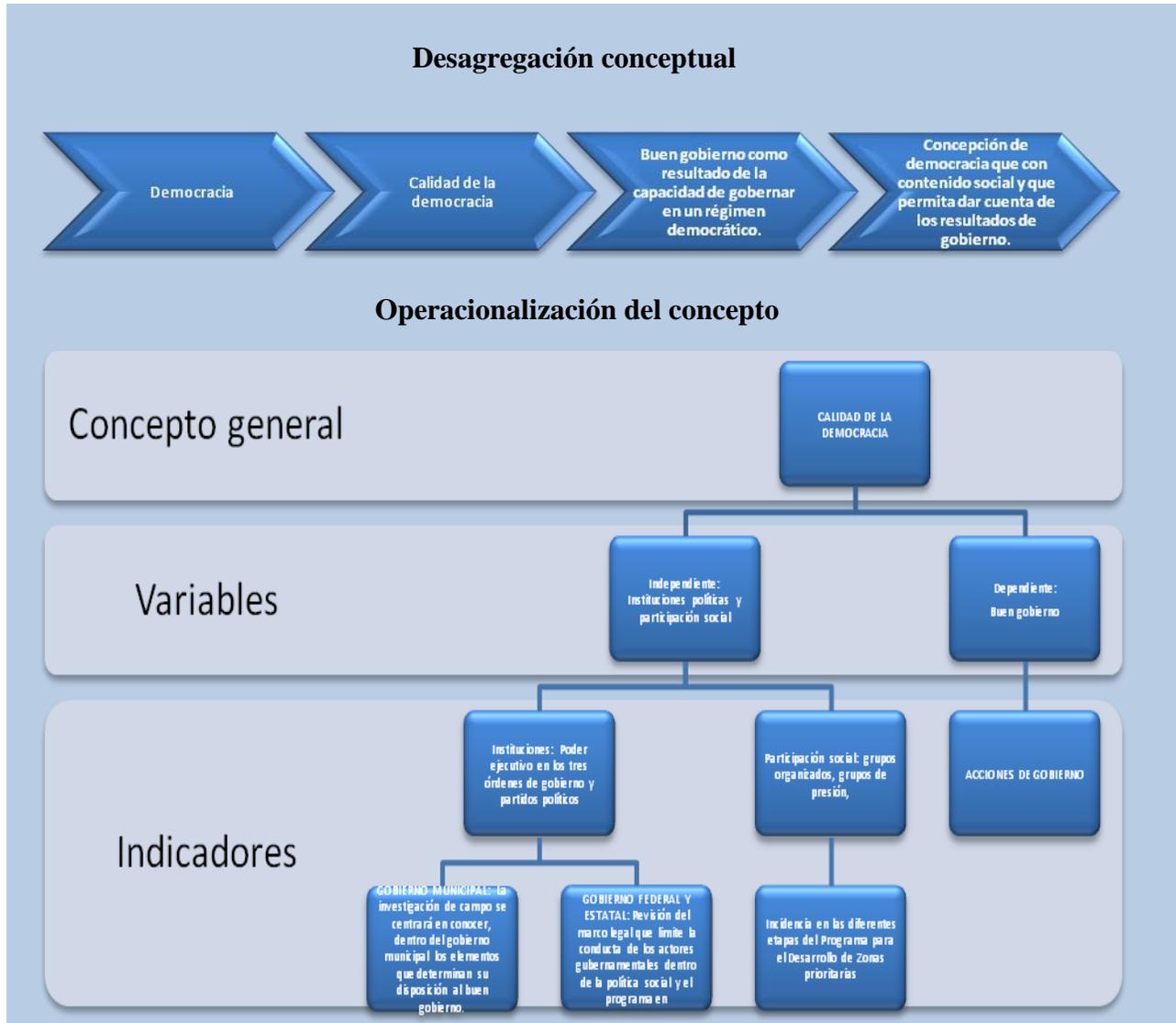
que convergen viejas y nuevas instituciones, sobre las políticas públicas y la conducta del gobierno.³⁰

²⁸ *Ibid.* p. 36-37.

²⁹ Douglass C., North (2006), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, 3era reimpresión, México, p. 13.

³⁰ B. Guy, Peter (2003), *op. cit.*, p. 15.

Cuadro 5
Esquema teórico general



Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, se tomarán elementos del institucionalismo: normativo, haciendo una revisión del marco legal al que se sujetan los actores; histórico, descripción del contexto sociopolítico en el que se ubican; y, en primer lugar, institucionalismo empírico. Los dos primeros enfoques son considerados explicaciones abstractas y teóricas. En el caso del institucionalismo empírico

se busca “verificar [...] empíricamente algunas de las conceptualizaciones [...] sobre el impacto de las diferencias entre instituciones”.³¹

De igual forma, reconociendo que los actuales procesos políticos han desembocado en prácticas de gobierno cada vez más complejas, las cuales no pueden ser explicadas exclusivamente a partir de enfoques institucionalistas, en este proyecto se revisará el papel que ha desempeñado la participación social en las acciones de gobierno.

MARCO METODOLÓGICO

Presentar un proyecto sobre el estudio panorámico de las consecuencias de los gobiernos divididos en México, representa un trabajo que rebasa, por mucho, las posibilidades materiales y humanas de las que dispongo. Como parte de un fenómeno más amplio, como la democracia, el análisis de los gobiernos divididos puede ser abordado desde diferentes perspectivas que pasan por su diferenciación entre gobiernos horizontalmente divididos y gobiernos verticalmente divididos. No obstante que el objetivo es delimitar el trabajo a los gobiernos verticalmente divididos, el diseño institucional del gobierno bajo el principio federalista implica diferentes dinámicas en cada una de las entidades federativas; esto es, más de 30 estudios de caso.

Por otro lado, si bien el interés de la investigación se delimita a los efectos de gobierno –entendidos como capacidad de gobernar– las acciones que dan cuenta de estos son muy variadas, por lo que una segunda delimitación acota el tema a acciones en materia de desarrollo social, es decir, la política social; en particular el Programa para el Desarrollo de Zonas

³¹ *Ibid.* p. 121.

Prioritarias, visto a partir del proceso de las políticas públicas bajo gobiernos divididos. En este sentido, la propuesta que presento se limita a un estudio monográfico de una entidad, que por sus características, es representativa del fenómeno. Aún así, en la misma entidad se estudiarán varios municipios, pero todos ellos a partir de un solo tema, el buen gobierno.

En términos generales, a pesar de que el estudio será monográfico en el caso de una entidad de la república, es necesario no perder de vista el panorama general ya que como proceso político nacional, se correría el riesgo de ser minimizado y pobremente explicado.³²

Lo novedoso de la discusión sobre los resultados de la democracia en el ejercicio de gobierno, obliga a afrontar el tema tomando como base estudios contemporáneos, con trabajos ampliamente reconocidos como los de Arend Lijphart y Josep Colomer, sin pasar por alto el trabajo de Duverger, que desde otro contexto histórico y eje temático aporta algunos elementos para entender los gobiernos divididos. Si bien, todos ellos hacen importantes aportaciones teóricas, también toman en consideración trabajos empíricos de diferentes países.

Como se ha mencionado a lo largo de este documento, el análisis de la acción gubernamental en gobiernos divididos, tomará como concepto eje el buen gobierno, del que parte la operacionalización de la investigación de campo. En este sentido, aún cuando el estudio es a partir de una política pública particular, es importante no perder de vista que la evaluación aquí planteada no versa sobre la política en sí misma, sino en el cambio de las acciones de los gobiernos en los que se implementa dicha política pública. Esta acotación implica una metodología diferente para ambos.

³² La delimitación metodológica del tema, bajo el concepto de panorámica o monográfica es retomada de Umberto Eco. Véase Umberto, Eco, (2003), *Cómo se hace una tesis*, Gedisa, Barcelona, p. 25-32.

De esta forma, se retoma la propuesta metodológica propuesta por Homero Saltalamacchia y Alicia Ziccardi, que parte de reconocer una estructura institucional compleja en la que interactúan diversas dependencias y organizaciones de gobierno, e incluso de la sociedad civil, bajo objetivos múltiples y variados. A diferencia de los programas que operan con objetivos en los que coinciden los diferentes actores, en las acciones de gobierno es común encontrar disenso en las decisiones, como resultado objetivos y expectativas no homogéneas de objetivos administrativos, políticos e intereses clientelares.³³

A partir de estas precisiones y diferenciar entre la evaluación del los resultados o impactos del gobierno y la evaluación formativa o de proceso, este trabajo propone conocer cuáles son los medios que permiten hablar de buen gobierno, en función de la disposición a coordinar las acciones de los tres órdenes de gobierno, con el propósito de reducir los niveles de pobreza y marginación.³⁴ De forma sintética, el planeamiento general se expone en el cuadro 6.

Bajo estas características, la investigación pretende ser de tipo explicativa, ya que busca entender los efectos de un proceso político, para posteriormente inferir sus causas dentro del gobierno y en la sociedad. Así, en la primera parte de la investigación, para la revisión de los trabajos precedentes predominará la consulta de fuentes documentales de trabajos empíricos, principalmente de América Latina y México. Una importante parte del trabajo consistirá en la investigación de campo, mediante la cual se recolectaran datos de los municipios seleccionados. En esta etapa se emplearán técnicas de recolección de datos entre las que se encuentran: la

³³ Homero, Saltalamacchia, y Alicia Ziccardi (2005), “Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 67, núm. 1, enero-marzo, p. 44.

³⁴ *Ibid.* p. 49.

observación directa y encuesta a funcionarios de los municipios (cuestionarios al personal encargado de operar los programas, y de ser posible a los presidentes municipales se les aplicarán entrevistas a profundidad).

Cuadro 6
Evaluación de la acción de gobierno en municipios del estado de Puebla

Concepto eje	Variables explicativas	Indicadores de la acción de gobierno
Buen gobierno (en el contexto de gobiernos divididos)	Gubernamental	Eficiencia <ul style="list-style-type: none"> • Personal capacitado • Planes y programas • Marco legal • Mecanismo de evaluación
		Eficacia <ul style="list-style-type: none"> • Rendición de cuentas • Atención a la población • Promoción y aceptación de la participación
	Social	Participación <ul style="list-style-type: none"> • Conflictos locales • Organización social (tipos e incidencia*) • Mecanismos de participación

Fuente: Elaboración propia.

*Organizaciones: partidista, por sectores productivos, por sector social

De igual forma, la investigación de campo estará apoyada en el análisis documental de fuentes oficiales. Esto es, los planes y programas que en materia de desarrollo social han definido los tres órdenes de gobierno (específicamente el programa que aquí interesa –PDZP–), leyes y normas que definen funciones y atribuciones de los funcionarios, reglas de operación del

programa, estudios de evaluación, bases de datos sobre la implementación del programa, y demás que contribuyan al estudio.

La selección de la población de los estudios de caso, como se mencionó anteriormente se determinó por características cualitativas no estadísticas.

CLASIFICACIÓN DE FUENTES DOCUMENTALES

Textos

La revisión de fuentes secundarias considera textos teóricos y estudios empíricos sobre las palabras clave expuestas.

Materiales estadísticos

Esta información se centra en dos objetivos. El primero es dar cuenta del mapa electoral, que refleje la pluralidad de partidos políticos en gobiernos estatales y municipales; en este sentido la información corresponderá a los resultados electorales en todas las entidades federativas. El segundo es exponer información sobre desarrollo social, específicamente referente al Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias.

Materiales orales

En los casos de estudio se entrevistará a los funcionarios públicos y se hará una encuesta en la población beneficiada por el programa, con base en una muestra estadísticamente representativa del total de la población beneficiada.

Capítulo I
Gobierno y democracia

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	444
EL TIPO DE GOBIERNO	45
<i>Los partidos en el gobierno</i> -----	<i>511</i>
GOBIERNO DIVIDIDO	566
ABORDAJE DEL GOBIERNO DIVIDIDO EN AMÉRICA LATINA	677
<i>Estabilidad y Democracia</i> -----	<i>68</i>
<i>El Presidencialismo: el origen institucional</i> -----	<i>744</i>
DIVISIÓN DEL GOBIERNO EN MÉXICO	811
<i>El sistema electoral: análisis cualitativo</i> -----	<i>844</i>
SOBRE LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS EN MÉXICO: UN DEBATE	8888
CONCLUSIÓN	922
BIBLIOGRAFÍA	955

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este avance de investigación es exponer la revisión del estado actual del estudio sobre los gobiernos divididos en México, a fin de identificar los conocimientos que se han generado sobre el tema, ubicando los desafíos que deben abordarse desde la concepción amplia de gobierno dividido, con una línea de investigación específica que no ha sido explorada, el *gobierno verticalmente dividido*.³⁵ La revisión expuesta a continuación, si bien, no representa un estudio exhaustivo, es un avance de la documentación revisada hasta el momento.

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

³⁵ Para Joseph Colomer además de las relaciones horizontales entre instituciones también pueden distinguirse relaciones verticales, correspondientes a los estados unitarios o a los descentralizados de tipo federal. En el modelo unitario, un solo gobierno tiene todos los poderes importantes. En los estados descentralizados, el partido en el gobierno central puede controlar diferentes proporciones de poder en los gobiernos regionales y locales (Colomer 2007, 180).

EL TIPO DE GOBIERNO

En teoría política, un tema recurrente ha sido el estudio del gobierno, abordado desde diferentes perspectivas, generalmente estas coinciden en lo siguiente: un análisis descriptivo del que, como resultado de la observación, se desprende una clasificación o tipología, y; un análisis prescriptivo en el que se determina cuál de los tipos es el mejor, el óptimo y el correcto.³⁶

Un punto de partida común en el estudio del gobierno debe ser la definición del término mismo. Para fines de este trabajo se entiende como “el órgano que tiene la tarea de imponer las reglas de conducta y de toma de decisiones necesarias para mantener la cohesión del grupo”.³⁷ Una pregunta obligada a esta definición es ¿en qué órgano (u órganos) reside esa tarea?

La tipología numérica, que a pesar de su antigüedad mantiene vigencia en la comprensión de los procesos políticos actuales, responde a la pregunta antes planteada. El poder puede residir en: una persona, en más de una pero pocas o, en la multitud (en muchas). Este criterio clasifica al gobierno en tres tipos: monarquía, aristocracia y república o gobierno constitucional.³⁸

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

³⁶ Norberto, Bobbio, (1999), *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, FCE, México, p. 9.

³⁷ María Eugenia, Valdés (2007), “Sistema político, régimen y gobierno”, en Gustavo Ernesto, Emmerich, y Víctor, Alarcón Olguín, (coord), *Tratado de ciencia política*, Antropos-UAMI, México, p. 88.

³⁸ Aristóteles (2000), *Política*, Porrúa, Colección Sepan Cuantos, núm. 70, México, p. 204.

el caso de democracia) o, de una parte del pueblo (en una aristocracia). En las dos últimas especies el poder es unipersonal, con la diferencia sustancial de que el monarca está sujeto a leyes preestablecidas y, el déspota atiende a su voluntad y caprichos.³⁹

Una diferencia sustancial entre estos dos últimos tipos se refiere a la existencia de poderes intermedios (o contrapoderes) que limitan la concentración del poder en el monarca; es decir, entre los súbditos y el soberano hay entidades que desarrollan funciones estatales para limitar el abuso del poder y dar libertad política a los ciudadanos. Surge así la primera forma de división del poder, con base en las tres funciones fundamentales del Estado: la legislativa, la ejecutiva y la judicial.⁴⁰

En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace las leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares.⁴¹

La discusión en torno a la división de poderes fue abordada por el liberalismo como condición básica para garantizar los derechos y libertades de los individuos. Así, su diseño constitucional se consideró una tarea fundamental, mediante el cual se establecían competencias y funciones delimitadas para cada uno de los poderes.⁴² Los tipos básicos de arreglo, mediante las cuales se definen tanto las divisiones orgánicas como funcionales

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

⁴⁰ Norberto, Bobbio (1999). *Op. Cit.* p. 133-136.

⁴¹ Montesquieu (2003). *Op. Cit.* p. 145.

⁴² Luis Eduardo, Medina (2007), “División de poderes”, en Gustavo Ernesto Emmerich y Víctor Alarcón Olgún (coord). *Op. Cit.* pp. 135-152.

de los tres poderes son: parlamentarismo, presidencialismo y semi-presidencialismo o sistema mixto.

Cuadro 1
Clasificación del gobierno como resultado del diseño constitucional y la incidencia partidista

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

Fuente: Elaboración propia.

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

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

mecanismos legales y legítimos de definición de los representantes. De esta forma, se concede y reconoce el importante papel de los partidos políticos como tercer actor dentro de una relación básica de representantes y representados, o gobernantes y gobernados; “no se trata, en lo sucesivo, de un diálogo entre el elector y el elegido, la nación y el Parlamento: se ha introducido un tercero entre ellos, que modifica radicalmente la naturaleza de las relaciones”.⁴³

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

Como resultado de la intervención de estos actores el gobierno dividido se puede entender en función del número de partidos en el sistema de partidos,⁴⁴ lo que permite diferenciar entre gobiernos de un solo partido mayoritario y gobiernos multipartidistas,⁴⁵ esto es: gobierno unificado, en el primer caso, y, gobierno dividido, en el segundo. Partiendo de la definición inicial, podemos entender por gobierno unificado a aquel en el que el poder de imponer reglas de conducta y de toma de decisiones recae en representantes con un origen partidario común (instituciones de gobierno encabezadas por el

⁴³ Maurice, Duverger (2004), *Los partidos políticos*, FCE, XIX reimpresión, México, p. 378.

⁴⁴ La clasificación de los sistemas de partido se basa en criterios cualitativos como la competitividad y la ideología, o criterios cuantitativos. Entre los primeros podemos encontrar propuestas como las de La Palombara y Sartori y en los segundo propuestas como las de Duverger.

⁴⁵ Arend, Lijphart (2000), *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel, Barcelona, p. 71.

mismo partido); así, por exclusión entendemos por gobiernos dividido al que tiene representantes de diversos partidos.

En este contexto, los partidos políticos transforman profundamente la distinción clásica entre presidencialismo, parlamentarismo y semi-presidencialismo, ya que el grado de separación de los poderes no sólo depende de su diseño constitucional, sino también del número de partidos y de su propia estructura interna, “la separación real de los poderes es, pues, el resultado de una combinación entre el sistema de partidos y el marco constitucional”.⁴⁶

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

Fundamentalmente identificamos tres elementos estructurales del régimen político⁴⁷ que pueden dar origen a gobiernos divididos: a) diseño constitucional, b) sistema electoral y de partidos y, c) concentración del poder (referido a la división horizontal y vertical del poder). El énfasis puesto a cada uno de ellos permite un abordaje teórico particular, sin que ello implique que no se han realizados esfuerzos por conjugar enfoques, con el objeto de presentar explicaciones integrales.

Los trabajos centrados en el diseño constitucional como elemento fundamental del comportamiento gubernamental, tienen como sustento teórico

⁴⁶ Maurice, Duverger (2004). *Op. Cit.* p. 420.

⁴⁷ A pesar de que el término de régimen político es básico dentro de la ciencia política, éste ha sido empleado para referirse a diversos elementos, resultado de definiciones poco claras. Para los objetivos de este trabajo, inicialmente retomo la propuesta de Duverger, quien lo considera una subcategoría del sistema político en el que se encuentran instituciones políticas específicas.

el viejo institucionalismo. “La ley constituye tanto la estructura del sector público mismo como una herramienta fundamental del gobierno para influir sobre el comportamiento de los ciudadanos”.⁴⁸ Un trabajo pionero que se ocupa de la ley y su papel dentro de la actividad gubernamental, fue el realizado por Woodrow Wilson.⁴⁹

En el análisis del sistema electoral y de partidos ha predominado la teoría de la elección racional, con trabajos como los de Shepsle, Arrow, Riker, entre otros, quienes han propuesto modelos explicativos de la conducta de los votantes y los legisladores. A partir del interés por generar condiciones de competencia y alternancia en países autoritarios, la democratización se centró en los procedimientos electorales que pudieran garantizar la participación plural de la sociedad. En este sentido, bajo la llamada democracia procedimental,⁵⁰ esta teoría tiene como unidad de análisis los individuos racionales y su comportamiento bajo reglas técnicas establecidas.

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

⁴⁸ B. Guy, Peters (2003), *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*, núm. 4, Gedisa, Barcelona, p. 21.

⁴⁹ *Ibid* p. 17.

⁵⁰ La democracia procedimental es entendida como el “conjunto de normas de procedimientos –las reglas del juego– que permiten ante todo la participación [...] de los ciudadanos en el proceso decisonal político”, también entendida como democracia formal. Véase Michelangelo Bovero (2002), *Una gramática de la democracia*, Trotta, p. 44.

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

La mayor incidencia de estudios ha sido realizada a partir del institucionalismo empírico.⁵¹ En éste se examinan los actos de gobierno y su resultante desempeño, en función de las características estructurales de un país. En términos generales, dan cuenta de la influencia del diseño de instituciones como el ejecutivo, el Congreso y los partidos políticos sobre la eficiencia de los gobiernos.⁵² Entre estos trabajos destaca el análisis hecho por Arend Lijphart quien examina el desempeño de más de 30 democracias, bajo diseños institucionales diferenciados que dan cuenta del grado de concentración del poder.

Los partidos en el gobierno

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

⁵¹ El institucionalismo empírico es una de las siete perspectivas del nuevo institucionalismo identificada por Guy Peters.

⁵² B. Guy, Peters (2003). *Op. Cit.* p. 121 y *passim*.

En la definición del fenómeno se deben considerar diversos elementos tanto del sistema político en general, como de la estructura interna de cada uno de ellos. Estos elementos son: a) el número de partidos, b) su tamaño, c) la distancia ideológica entre ellos, d) sus pautas de interacción, e) su relación con la sociedad o grupos sociales, y, f) su actitud frente al sistema político.⁵³

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

Aún cuando el estudio de los gobiernos divididos y unificados se ha ligado a los procesos contemporáneos de democratización, podemos encontrar antecedentes de su estudio, particularmente en Estados Unidos. Si bien Duverger no emplea el término de gobierno dividido y unificado como tal en su clasificación de partidos políticos, el análisis del bipartidismo y multipartidismo da cuenta de este fenómeno.⁵⁴ Así, en los sistemas donde existen sólo dos partidos, uno de ellos asegura para sí la totalidad del gobierno, dejando al otro el papel de oposición activa y crítica frente a las acciones de gobierno. En el caso de los sistemas multipartidistas la formación de coaliciones es una tarea permanente mediante la cual se logran consensuar las acciones de gobierno.

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

⁵³ Dieter, Nohlen (1995), *Sistema electorales y partidos políticos*, FCE, 1era reimpresión, México, p. 38.

⁵⁴ Maurice, Duverger (2004). *Op. Cit.* p. 378 y *passim*

modelo mayoritario y el sistema multipartidista al modelo consensual.⁵⁵ A cada uno de estos sistemas han sido asociadas ventajas y desventajas comparativas en función de su impacto en los votantes y en las decisiones y acciones de gobierno. En el caso de los votantes, el bipartidismo contribuye a una elección clara de los candidatos y sus propuestas de gobierno y, en este mismo sentido, a tener claridad sobre la responsabilidad de cada uno de los actores políticos; por su parte, las decisiones y acciones del gobierno derivan de un solo programa que hacen posible políticas efectivas y estables, sin necesidad de contar con el apoyo de otras fuerzas políticas. Para el caso de los sistemas multipartidistas los resultados son los opuestos.

Sin afán de retomar las amplias y controvertidas discusiones metodológicas sobre cómo deben contarse los partidos —considerando sólo su número o también características estructurales y de competencia—, diversos trabajos han coincidido en que el sistema bipartidista o multipartidista conduce al gobierno bajo dinámicas e interacciones radicalmente diferentes. En el bipartidismo, como característica del gobierno unificado, algunos elementos que pueden advertirse son:⁵⁶

- I. La división del poder (horizontal o vertical) es rebasada por la fuerza del partido mayoritario. Un solo partido permea la estructura gubernamental, lo que le permite concentrar el poder a su alrededor, y de esta manera modificar informalmente el esquema jurídico vigente. Así, “parlamento y gobierno se parecen a dos maquinas animadas por un mismo motor: el partido”.⁵⁷

⁵⁵ Arend, Lijphart (2000), *Op. Cit.* p. 72.

⁵⁶ En el ambiente académico contemporáneo hay un amplio consenso sobre los posibles efectos del gobierno dividido, sin embargo, pueden encontrarse antecedentes del tema en los sistemas de partidos de Duverger.

⁵⁷ Maurice, Duverger (2004) *Op. Cit.* p. 420.

- II. Frecuentemente el poder e influencia de un funcionario dependerá de su posición dentro del partido, dejando en segundo término la importancia de su cargo público.
- III. Si bien muchas de las consecuencias son muy similares a las que podríamos esperar en un sistema de partido único, en el bipartidismo el segundo partido juega un papel muy importante. Por un lado, dota de legitimidad a un gobierno resultante de un proceso electoral bajo el supuesto de competencia entre las fuerzas políticas. Por otro lado, la discusión de los problemas le permite influir veladamente en el gobierno, aportando opiniones y evaluando el desempeño del gobierno desde la oposición.
- IV. Estando la mayoría de los órganos de gobierno en manos de un partido, el diseño y reforma del sistema electoral a menudo permite fortalecer el sistema de partidos. Arreglos como: elecciones concurrentes, mandatos de los diferentes órganos por el mismo periodo de gobierno, entre otros.
- V. La estructura y organización interna del partido mayoritario influye determinadamente en la concentración del poder. Aún cuando puedan darse rivalidades entre fracciones del mismo partido, la centralidad, cohesión y disciplina de los miembros asegura una mayoría permanente para la aprobación y ejecución de las acciones de gobierno bajo una misma doctrina.⁵⁸

Por oposición, en el multipartidismo se esperan características casi por completo contrarias a las descritas hasta este momento. De manera general, permite el funcionamiento de la separación constitucional de los poderes, lo

⁵⁸ Véase Maurice Duverger (2004). *Op. Cit.* p 380 y *passim*.

que desemboca en una estructura de gobierno dividido entre diferentes fuerzas políticas. La presencia plural de fuerzas políticas obliga a la negociación entre las diferentes instituciones de gobierno con el objeto de alcanzar mayorías con composición heterogénea, que permitan la aprobación y ejecución de las acciones de gobierno. Aquí podemos hablar de un efectivo equilibrio del poder. Estas condiciones han permitido afirmar que el sistema multipartidista, en muchos casos, refuerza al gobierno y a la autoridad gubernamental.

El pluralismo político toma aquí una dimensión, que permite hablar de una doble división del poder. Esto es, en algunos casos los partidos políticos se posicionan en sectores de gobierno bien definidos en donde se ubica su clientela política. Cuando los diferentes sectores son ocupados por fuerzas políticas opuestas se da una nueva división en función de las actividades y atribuciones de gobierno, por lo que se vuelve un escenario de confrontación y lucha de poder.⁵⁹ La desconcentración se polariza en sentido vertical y horizontal.

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

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

⁵⁹ Maurice, Duverger (2004), p. 427.

atribuciones establecidas en la constitución, son un elemento que agudiza la debilidad de alguna de las instituciones formales de gobierno.

A pesar de ser el multipartidismo resultado del pluralismo político —valor altamente apreciado en la democracia—, la integración de gobiernos en este contexto amenaza con crisis gubernamentales resultado de la parálisis por ausencia de mecanismos institucionales de cooperación entre los órganos de gobierno. Ante la falta de una posición mayoritaria las divisiones se acentúan en torno a siete dimensiones o temas de política pública: 1) socioeconómica, 2) religiosa, 3) étnico-cultural, 4) urbano-rural, 5) de apoyo al régimen, 6) de política exterior y, 7) materialistas frente a las post-materialistas.⁶⁰

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

GOBIERNO DIVIDIDO

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

Si bien, podemos encontrar gobiernos divididos tanto en sistemas parlamentarios como presidenciales, los trabajos se han centrado en la combinación de pluralismo político y división de poderes en sistemas presidenciales. El más importante sistema presidencial que ha permitido la

⁶⁰ Arend, Lijphart (2000), *Op. Cit.* p. 84-92.

participación plural de actores políticos es Estados Unidos, y en este sentido, los primeros análisis corresponden a este país.

Dentro de la tradición política norteamericana, podemos ubicar los trabajos realizados por Woodrow Wilson, quien revisó los problemas que se desprenden de la interacción del ejecutivo con un Congreso sin mayoría, resultado del diseño constitucional estadounidense. Como líder del *Progressive Movement*, el objetivo de Wilson fue proponer reformas a un sistema político rígido, que limitaba la capacidad de acción del presidente, al tener que sujetar todas sus decisiones a la aprobación de las comisiones del Congreso.⁶¹ Bajo este contexto y como efecto del partidismo, la parálisis del régimen era vista como una amenaza permanente, en un escenario en el que dejaba la posibilidad de tomar decisiones de gobierno con criterios políticos y no netamente legales.

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

⁶¹ Alonso Lujambio y Jaime Martínez (2002), “Gobierno dividido, estrategia presidencial y opinión pública. Un intento de clasificación conceptual”. Ponencia presentada dentro de la mesa “Relaciones entre gobierno y Congreso” del *VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, organizado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Colegio de Ingenieros Civiles, Ciudad de México, 13 de febrero de 2002, pp. 315

del ejecutivo como único representante del pueblo. Es decir, la soberanía debe residir en esta última institución.⁶²

El trabajo de Wilson fue ubicado como uno de los primeros análisis sistemáticos del papel de las instituciones en el desarrollo de la sociedad. Desde un enfoque estructuralista y legalista revisó el diseño constitucional del sistema político, que si bien, sólo se concentró en los aspectos estrictamente formales que limitaban la comprensión de los fenómenos, pudo contribuir en buena medida al estudio del gobierno.⁶³

Un siglo más tarde, la característica definitoria de la política norteamericana después de la Segunda Guerra Mundial ha sido el control dividido de las instituciones políticas. Presidencia, Congreso y Senado han sido instituciones controlados mayoritariamente por partidos políticos diferentes. Por más de un siglo el patrón vigente en la estructura de poder ha sido la elección de presidente sin mayoría en las cámaras del Congreso.

Eisenhower fue, en 1954 y luego en 1957, el primer presidente después de 72 años que se vio ante un Congreso controlado por el partido opositor. Desde entonces, “de 1955 hasta 1992, el gobierno estuvo dividido durante 26 de 38 años”; y de 1969 a 1992, el gobierno dividido prevaleció en 20 de 24 años” (Sundquist, 1992, p. 93). Ciertamente, la presidencia de Clinton restableció un gobierno con una mayoría no dividida, pero que sólo duró dos años (1993-1994).⁶⁴

Partiendo del supuesto convencional de que el gobierno unificado es más productivo que el gobierno dividido, tanto en el ámbito académico como en el político, se ha despertado el interés por evaluar la capacidad de estos

⁶² *Ibid.* p. 316 y *passim*.

⁶³ B. Guy Peters (2003). *Op. Cit.* p. 13 y *passim*.

⁶⁴ Giovanni, Sartori (2003), “Ingeniería constitucional comparada”, FEC, Tercera edición, México, p. 103.

gobiernos en la hechura de programas y políticas públicas,⁶⁵ en las que se verifiquen condiciones permanentes conflicto y estancamiento.

Uno de los trabajos empíricos más destacados sobre la productividad de los gobiernos divididos es el realizado por David Mayhew, en su análisis de la producción legislativa durante el periodo de 1946-1990, llegó a la conclusión de que los gobiernos divididos no necesariamente conducen a la parálisis y el conflicto, por lo tanto no afecta su capacidad de gobernar. Si bien en algunos círculos su trabajo fue aceptado como prueba indisputable, para otros fue objeto de importantes críticas. Su evaluación a partir de la legislación promulgada en el Congreso, tiene sus primeras críticas en la definición y selección de las que serían tomadas como “políticas innovadoras” o importantes. Con la reevaluación del mismo periodo bajo nuevos criterios otros trabajos indicaron un impacto negativo en el gobierno dividido.⁶⁶

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

La primera categoría tuvo su origen en la década de los cuarenta, como resultado de la mezcla de interpretaciones que parten del análisis de la influencia de los partidos políticos en el gobierno, con trabajos pioneros como

⁶⁵ Sean Q., Kelly (1993), “Divided We Govern? A Reassessment”, in *Polity*, vol. 25, no. 3, Spring 1993, Palgrave Macmillan Journals, p. 475.

⁶⁶ *Idem.*

el de Schattschneide, quien sostenía que el gobierno unificado es más productivo. Para este autor el volumen de legislación no es una medida eficiente de la productividad del gobierno. En ese sentido, su planteamiento es conocer si los partidos en el gobierno son más sensibles y tienen una mayor capacidad de respuesta de las demandas sociales, bajo condiciones de gobierno dividido o gobierno unificado. Esta eficiencia partidaria, sin duda estará condicionada por las divisiones ideológicas, que más allá de la división de poderes, puede generar distanciamiento y parálisis.⁶⁷

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

Regularmente se ha sostenido que los partidos contribuyen a: reducir la división constitucional del gobierno, mantener incentivos de cooperación, crear programas y políticas significativas que incorporen efectivamente las demandas ciudadanas y respondan a la opinión pública.⁶⁸

En la segunda categoría, las condiciones contextuales de parálisis del gobierno, propuestas por Mayhew son: a) el presidente puede tener más éxito

⁶⁷ John, Coleman (1999), "Unified Government, Divided Government, and Party Responsiveness", in *The American Political Science Review*, vol. 93, no. 4, December, American Political Science Association, p. 823.

⁶⁸ John, Coleman (1999). *Op. Cit.* p. 833.

si pasa su propuesta en los primeros años de gobierno y si la popularidad de este es alta, b) opinión pública y activismo social son un mecanismo de presión que influye en el comportamiento de los actores de gobierno y de los partidos políticos, y c) la disponibilidad presupuestal permite aprobar con mayor facilidad nuevos programas. A pesar de sus diferencias, cada una de estas causas se interrelacionan estrechamente, y esto puede ser confirmado en los diferentes estudios empíricos.

Entender el éxito legislativo de algunos presidentes puede ir más allá de la condición de división o unificación del gobierno. Tal es el caso de administraciones como las de Nixon y Bush, ambas en contexto de gobierno dividido pero con un control diferenciado del Congreso, como resultado de cálculos electorales del propio partido y del partido de oposición. En el caso de Nixon su popularidad en la opinión pública en general y dentro de su partido obligó al Congreso a cooperar en los programas presidenciales con alta aprobación y consenso de la opinión pública. Aún cuando los intereses de los órganos de gobierno sean marcadamente disímiles, estos cálculos redujeron la brecha existente entre el partido Demócrata y el Republicano. Por su parte, en la administración de Bush, la falta de popularidad y cohesión incluso dentro de su propio partido, desembocó en un reducido apoyo en el Congreso y por lo tanto en un reducido número de coaliciones y consensos legislativos.⁶⁹

La formación y naturaleza de las coaliciones partidistas y por implicación, el contenido de la legislación se ha visto afectada por los gobiernos divididos,⁷⁰ en un periodo en el sistema político norteamericano ha

⁶⁹ Richard S., Conley (2000), "The Electoral and Policy Context of Divided Government and Presidential Support in Congress: Nixon and Bush Compared", in *Policy*, vol. 32, no. 4, Palgrave Macmillan Journals, p. 55.

⁷⁰ Gregory R., Thorson (1998), "Divided Government and the Passage of Partisan Legislation, 1947-1990", in *Political Research Quarterly*, vol. 51, no. 3, Sage Publications, Inc. on behalf of the University of Utah, p. 751.

sido denominado como la era de las coaliciones de gobierno.⁷¹ En casos en los que ningún partido obtiene la mayoría en la asamblea es muy probable que las acciones de gobierno sean el resultado de la negociación y alianza entre las fuerzas políticas, lo que permite reducir la incertidumbre.

Se pueden identificar tres momentos específicos en los que las condiciones políticas favorecen la integración de coaliciones: a) se integran coaliciones electorales en torno a un programa común, con el objeto de crear una fuerza electoral capaz de enfrentar a sus oponentes; b) surgen coaliciones de partidos para gobernar o bloquear una acción de gobierno, y c) se generan alianzas en tiempos de crisis e inestabilidad social y desaparecen una vez pasadas las amenazas.⁷²

Teorías y modelos variados han analizado las condiciones en torno a las cuales diferentes legisladores están continuamente manipulando y formando coaliciones políticas. Las revisiones se han centrado en las características de los legisladores integrados en la coalición y en la frecuencia, la duración, los temas, entre otros elementos que conducen a la formación de mayorías. A partir del desarrollo de teorías espaciales,⁷³ los más recientes trabajos empíricos tienen como interés la estimación de la ubicación de los actores y las acciones de gobierno en el espacio político.

En la formación de coaliciones, análisis multivariados han demostrado que el control ideológico de los partidos reduce la brecha existente entre las diferentes fuerzas políticas, desde una perspectiva general de los problemas

⁷¹ Morris P., Fiorina (1994), "Divided Government in the American Status: a Byproduct of legislative Professionalism?", in *American Political Science Review*, vol. 88, no. 2, June, p. 304.

⁷² *Ibid.* p. 305 y *passim*.

⁷³ La identificación de una posición política de equilibrio en la toma de decisiones colectivas es un problema abordado por diferentes teorías políticas, entre ellas se encuentran los llamados modelos espaciales de varias dimensiones sociales. Véase Josep M. Colomer (1991), "El equilibrio político inducido estructuralmente", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 8, enero-abril, pp. 27-38.

públicos o en políticas específicas.⁷⁴ En este sentido, es probable que el gobierno dividido sólo lleve al estancamiento cuando entre el ejecutivo y el legislativo, y las diferentes fracciones del congreso discutan problemas ideológicos que lleven a metas incompatibles.⁷⁵

En gobiernos divididos, como resultado de la falta de mayorías, se esperaría una menor sensibilidad a la aprobación de políticas y programas surgidos en la sociedad. Sin embargo, la revisión empírica permite una explicación en sentido contrario, esto es, los diferentes actores gubernamentales se ven obligados a cooperar en programas de gobierno que tienen un fuerte apoyo social.⁷⁶

Si bien, la mayoría de los estudios empíricos se han enfocado en el ámbito nacional, es importante no perder de vista los otros órdenes de gobierno, en los que el fenómeno de los gobiernos divididos y unificados se puede dar de manera diferenciada. Tal es el caso de la administración de Bill Clinton, quien después de varios años logró conformar una legislatura mayoritaria a favor de su partido; sin embargo, el fenómeno no se repite en los estados cada vez más divididos.⁷⁷ Aun reconociendo la importancia del fenómeno, dado el carácter representativo del gobierno, se sabe poco sobre su asociación con el grado de satisfacción o descontento con los resultados del gobierno dividido en el ámbito nacional, estatal y local.

En Estados Unidos algunos esfuerzos por comprender la percepción social de la gestión en condiciones de división o unidad gubernamental se han centrado en el gobierno estatal, ya que ofrece la posibilidad de hacer comparaciones entre las entidades. Con base en estas consideraciones han

⁷⁴ Gregory R., Thorson (1998). *Op. Cit.* p. 759.

⁷⁵ John, Coleman (1999). *Op. Cit.* p. 837.

⁷⁶ Richard S., Conley (2000). *Op. Cit.* p. 57.

⁷⁷ Morris P., Fiorina (1994). *Op. Cit.* p. 304.

llegado a la conclusión de que no hay grandes diferencias de opinión entre los estados; sin embargo, la gente parece más feliz en los gobiernos conformados por diferentes partidos políticos. Estos resultados han sido interpretados bajo diferentes argumentos, uno de ellos atribuye la satisfacción en el desempeño del gobierno a expectativas diferentes para el ejecutivo y el legislativo, en las que cada uno de ellos tiene la responsabilidad de llevar a cabo las políticas que su electorado prefiere.⁷⁸ Es importante destacar que estas explicaciones son resultado de la característica polarización de los partidos en Estados Unidos, ya que en cada uno de ellos se pueden identificar plataformas y políticas claramente diferenciadas en las que nunca convergen totalmente,⁷⁹ lo que no ocurre en otros países.

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

La asignación de esta responsabilidad es una decisión que incorpora actitudes fundamentales como el partidismo y la orientación ideológica. Al mismo tiempo debe considerar conocimiento, información, sensibilidad y sofisticación en el votante. La interrelación de estos criterios permite al elector tomar una decisión racional que exprese mediante su voto dividido sus preferencias en las diferentes fuerzas políticas. El voto dividido, en este

⁷⁸ Peverill, Squire (1993), "Divided Government and Public Opinion in the States", in *State & Local Government Review*, vol. 25, no. 3, p. 153.

⁷⁹ Alberto, Alesina and Howard Rosenthal (1995), "Introduction", in *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*, Cambridge University Press, p. 2.

sentido, es un esfuerzo deliberado para asignar control separado a los partidos.⁸⁰ De esta forma, el gobierno dividido puede ser visto como un balance institucional.⁸¹

Finalmente, Mayhew menciona un aspecto que puede conducir a la parálisis gubernamental, éste se refiere a la capacidad hacendaria. El manejo del presupuesto y la disponibilidad de recursos públicos reducen el conflicto entre los actores políticos, ya que se pueden financiar nuevos programas y políticas. Hay un amplio consenso en que la economía y la política están profundamente interconectadas.⁸² Sin embargo, la polarización en los objetivos de la política de los partidos limita la posibilidad de converger en la distribución y asignación de un presupuesto escaso. Si bien, no se puede sostener que el gobierno dividido conduce a la inacción, se puede afirmar que es incapaz de actuar con rapidez.⁸³

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

⁸⁰ Helmut, Norpoth (2001), "Divided Government and Economic Voting", in *The Journal of Politics*, vol. 63, no. 2, May 2001, p. 421.

⁸¹ Alberto, Alesina and Howard Rosenthal (1995). *Op. Cit.*, p. 2.

⁸² *Ibid.*, p. 3.

⁸³ *Ibid.* p. 4.

la vida política nacional. En este sentido, los legisladores llevan a cabo estrategias mediante las cuales: se imponen rutinas y procesos, se definen presupuestos y se supervisan a las diferentes instancias de gobierno.⁸⁴

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

- a) *Contexto*. Se debe considerar las diferencias en los objetivos particulares del ejecutivo y el legislativo. De igual forma, en lo que se ha llamado doble condición de gobierno dividido, se considera la factibilidad de imponer controles cuando un partido tiene mayoría en ambas cámaras o sólo en una de ellas.
- b) *Capacidad técnica y profesional*. Los legisladores estarán en posibilidades de emprender importantes reformas en la medida en que cuenten con información especializada de las diferentes áreas administrativas y de política pública y, en este sentido podrá definir medidas específicas de control de la conducta sin recurrir a instancias externas de asesoría. El conocimiento y especialización en muchos casos puede ser resultado de la experiencia y profesionalización del cuerpo legislativo.

⁸⁴ John D., Huber, *et al.* (1998), "The influence of Divided Government on Policy-Making and Bureaucratic Autonomy", prepared for at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, MA, September 3-6, 1998, p. 11.

c) *Los arreglos institucionales alternativos* que influyan en las acciones de gobierno y que representen opciones alternativas de control como son: las cortes, como funciones directas del legislativo la revisión y aprobación en el nombramiento de funcionarios y de estrategias de acción y la supervisión de los objetivos planteados.⁸⁵

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

ABORDAJE DEL GOBIERNO DIVIDIDO EN AMÉRICA LATINA

En el siglo XX los gobiernos divididos cobran importancia dentro de las llamadas democracias divididas⁸⁶ como resultado de los procesos de transición de la tercera ola. Particularmente en países de América Latina, en donde la democracia se crea por primera vez, se ha hecho énfasis en la solución de los llamados problemas de primera generación, es decir, en la definición y creación de instituciones y procesos electorales que garanticen elecciones libres y competitivas.⁸⁷

⁸⁵ *Ibid.* p. 11 y *passim*.

⁸⁶ El término es empleado por Thurber en el estudio de Estados Unidos, Véase James A., Thurber (1995), *Democracia dividida. Cooperación y conflicto entre el presidente y el Congreso*, Heliasta, Argentina.

⁸⁷ Alberto, Aziz Nassif (2003), "Problemas de primera y segunda generación en la democracia regional de México", en *Revista Espiral*, mayo-agosto, vol. 9, núm. 27, Universidad de Guadalajara, México, p. 99.

Desde un enfoque reduccionista la democratización puede ser vista como “una simple cuestión de acordar que en el futuro el poder debería ir a los que gocen del apoyo popular expresando en las urnas elecciones libres y limpias”,⁸⁸ sin embargo, los arreglos constitucionales que dan forma a regímenes presidenciales o parlamentarios, unitarios o federales, dan cuenta de diferentes grados de concentración y distribución del poder; en este sentido, a partir de un diseño formal de las principales instituciones políticas se favorece el surgimiento de gobiernos unificados o divididos.

En este marco, los estudios sobre gobiernos divididos analizan los efectos de las reformas electorales en las instituciones políticas. El acento se ha puesto en los procedimientos que regulan el acceso plural al poder, y la interrelación de un mayor número de actores en los principales cargos públicos⁸⁹ (diferenciados a partir de su origen partidario). En términos de Joseph Colomer se revisa el *cómo se vota*.⁹⁰

Estabilidad y Democracia

Si bien es cierto que un gran número de países iniciaron procesos de democratización en América Latina, se han generado gobiernos inestables que amenazan con regresar a viejas prácticas autoritarias. La paradójica situación en la que emergen democracias estables con gobiernos inestables⁹¹ es

⁸⁸ Juan J., Linz y T. González de la Fé (1990), “Transiciones a la democracia”, en *Reis*, no. 51, julio-septiembre, Centro de Investigaciones Sociológicas, p. 22. Consultada en: <http://www.jstor.org/stable/40183478>, diciembre de 2009

⁸⁹ Gerardo L., Munck, (2002), “Una revisión de los estudios sobre la democracia: temática, conclusiones, desafíos”, en: *Desarrollo Económico*, vol. 41, núm. 164, enero-marzo 2002, p 582.

⁹⁰ Josep, Colomer (2007), *Instituciones políticas*, Ariel, 2a Edición, Barcelona.

⁹¹ Anibal, Pérez-Liñan (2008), “Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre la crisis presidencial”, en *América Latina Hoy*, vol. 49, Universidad de Salamanca, p. 106.

resultado, entre otros elementos, de la ilusoria promesa de un mayor bienestar social aún no alcanzado.

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

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

Los indicadores sobre América Latina muestran que todos los países de la región son más desiguales que el promedio mundial, ya que más del 25 por ciento de la población vive bajo la línea de pobreza y en algunos casos este porcentaje alcanza a más de la mitad de la población.⁹² Datos como los del “La democracia en América Latina” publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo demuestran que si bien, la región muestra un constante desarrollo democrático —medido en términos del índice de

⁹² Informe *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2004, p. 28.

democracia electoral en lo que se ha llamado democracia procedimental o formal— los resultados sociales en muchos casos tienen un comportamiento negativo.⁹³

En poco más de veinte años el índice de desarrollo democrático de la región ha pasado del 0.64 a 0.92; sin embargo, la pobreza en términos absolutos ha alcanzado los 220 millones de personas de la cual casi 100 millones están en situación de indigencia, esto representa más del 40 por ciento de la población.⁹⁴

En países como Brasil esta situación es relevante, pues si bien ha conseguido los más altos niveles de desarrollo democrático de la región, a la par se ha incrementado la desigual distribución del ingreso y los niveles de desempleo urbano, que en sólo diez años paso del 5.6 por ciento al 6.8 por ciento. En términos generales, las condiciones de vida de la región no han progresado a la par de los procesos de democratización.⁹⁵

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

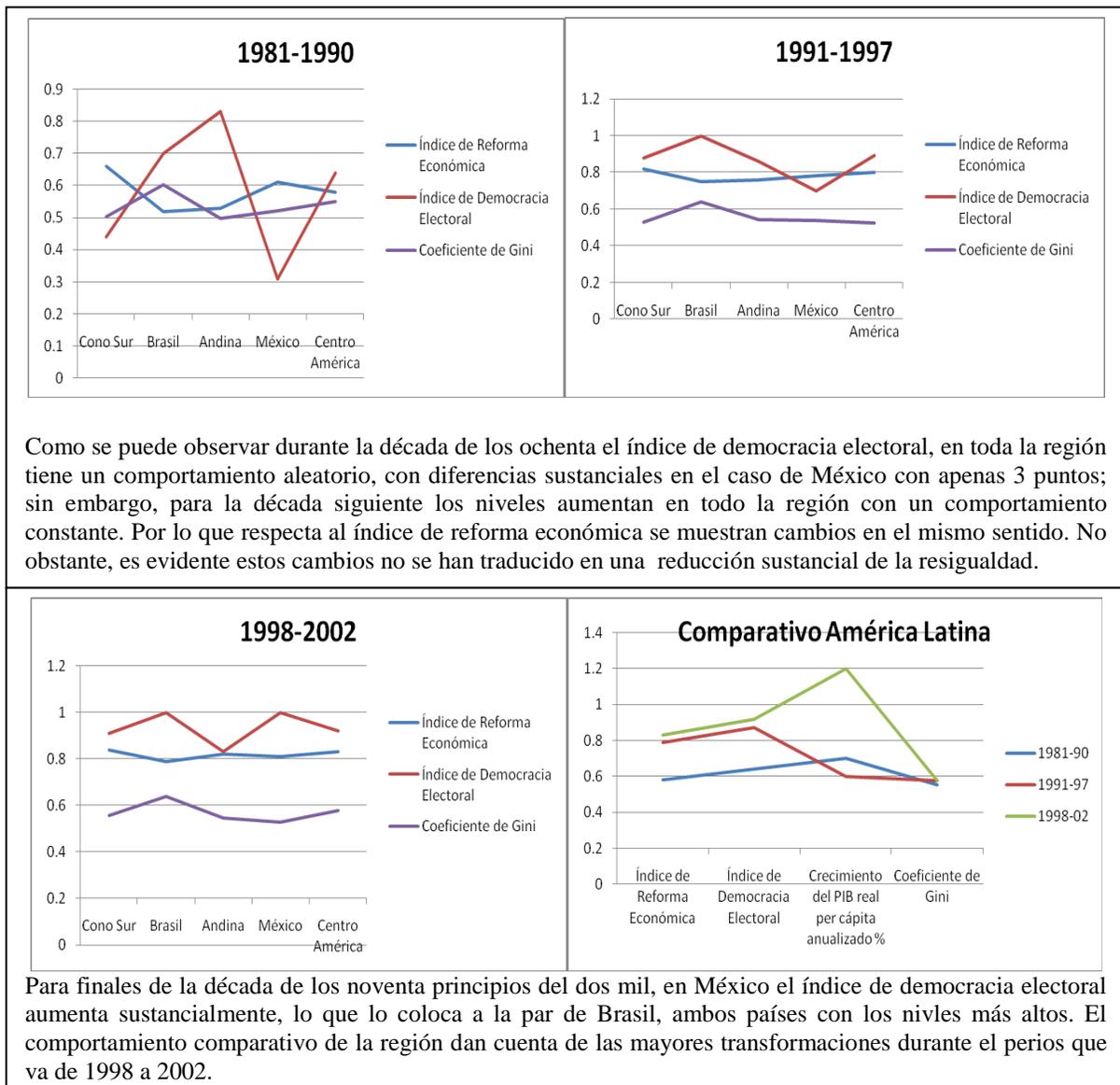
⁹³ *Ibid* p. 42.

⁹⁴ Panorama Social en América Latina, CEPAL. Consultar en <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/4/12984/P12984.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl>

⁹⁵ Informe *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2004, p. 42.

La explicación a la inestabilidad puede ser dividida en dos corrientes teóricas: la primera basada en variables estructurales de carácter económico, teoría que resulta limitada para las condiciones específicas de América Latina; ya que en países como Argentina se elevó el nivel de desarrollo económico sin que se viera reflejado en un desarrollo político democrático.

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



Fuente: Elaboración propia con base en Informe *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2004.

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

Con base en el estudio de Arend Lijphart, las características de las principales instituciones políticas son relevantes tanto para los países en transición como para las democracias contemporáneas.⁹⁶ Entendemos por instituciones a las “reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”.⁹⁷ Colomer, Lijphart y Huntington, desde diferentes perspectivas, atribuyen a las instituciones un papel primordial para la estabilidad y el desarrollo.

Para Colomer su papel consiste en establecer las áreas y reglas de la actividad pública;⁹⁸ en Huntington son la forma mediante la cual, los diferentes grupos ejercen su poder, de manera que sea compatible con la sociedad en general;⁹⁹ y finalmente en Lijphart las instituciones políticas son las que le dan forma al tipo de democracia.¹⁰⁰ En términos generales son las encargadas de mediar entre los intereses privados y el interés público al proveer de incentivos, información, oportunidades, etcétera.

En cada país la forma de gobierno y su organización implica un arreglo institucional con determinadas características; que, en la medida en que sea más complejo y plural, integrará los intereses de sectores más amplios de la

⁹⁶ Arend, Lijphart (2000), *Op. Cit.* p. 98

⁹⁷ North, Douglass (2006), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, p. 13.

⁹⁸ Josep, Colomer (2007), *Op. Cit.* p. 15.

⁹⁹ Samuel, Huntington (1972), *Orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Barcelona, p. 20.

¹⁰⁰ Arend, Lijphart (2000), *op. cit.*, p. 99

población.¹⁰¹ En dos dimensiones de análisis, Lijphart agrupa las principales instituciones políticas, la primera referente a la organización del poder de forma horizontal, como son el parlamentarismo, semipresidencialismo y presidencialismo; y la segunda contrasta el poder de forma vertical, entre federalismo y gobierno unitario. Ambas dimensiones implican diferentes esquemas de concentración del poder que permiten aplicar la categoría de gobierno de unidad o gobierno dividido.

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

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

1. Ningún partido tiene mayoría en la Asamblea y se forma un Gabinete de coalición multipartidista, como suele suceder en los regímenes parlamentarios basados en la representación proporcional.
2. El partido del presidente no tiene mayoría en la Asamblea, en los regímenes presidenciales y semipresidenciales, como tiende a ocurrir en elecciones no concurrentes.

¹⁰¹ Samuel, Huntington (1972), *op. cit.*, p. 19-20.

3. El partido del Gobierno central no controla la mayor parte de los gobiernos regionales o locales.¹⁰²

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

El Presidencialismo: el origen institucional

En América Latina, el tránsito de regímenes autoritarios a democráticos, abrió la posibilidad de expresar preferencias políticas heterogéneas representadas por diferentes partidos políticos. La resultante combinación de presidencialismo y fragmentación del sistema de partidos ha dado otro sentido a la tradicional división de poderes, en donde el efecto contra-mayoritario del diseño de balances y contrapesos se dispara.¹⁰³

Desde 1980 el sistema presidencial ha sido ampliamente asociado a las crisis democráticas experimentadas en la región. El debate, en buena medida, ha girado en torno a las consecuencias de los gobiernos divididos, en donde la conflictiva relación entre el ejecutivo y el legislativo representa una permanente amenaza a la estabilidad política.

¹⁰² Josep, Colomer (2007), *Op. Cit.*, p. 197.

¹⁰³ Véase Gabriel L. Negretto (2003).

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

Woodrow Wilson se ubica dentro de un régimen democrático que en su fundación se preocupó por no conceder demasiado poder al ejecutivo, pero con capacidad de mantener el orden interno; en general, el presidencialismo norteamericano surge como “un sistema en el que las funciones ejecutiva y legislativa se mezclaban juntas y se contraponían la una a la otra”.¹⁰⁴ De esta forma, el sistema en sus inicios desarrolla una presidencia débil a favor no sólo del congreso, sino también de los derechos de los estados.

No obstante, esta separación de poderes ha atravesado por diversos paradigmas institucionales en los que se favoreció el tránsito de la preeminencia del legislativo a la preeminencia del ejecutivo. Dos son los factores que detonaron el cambio de centro de poder gubernamental del Congreso a la presidencia. El primero, de carácter interno, es resultado de los grandes cambios económicos que lo llevaron a convertirse en una potencia industrial, lo que hacía necesaria una dirección política homogénea a nivel nacional que rebasara los intereses locales y regionales; el segundo factor, de carácter externo, es resultado del papel que jugó dentro de la Segunda Guerra

¹⁰⁴ Alicia, Hernández Chávez (coord.), (1994), “Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos”, Fideicomiso Historia de las Américas. FCE-CM, México, p. 113.

Mundial, que lo consolidó como una potencia internacional. Ambos factores hicieron evidente la necesidad de una conducción nacional que representara los intereses generales y lograra una cohesión administrativa eficaz.¹⁰⁵

Por su parte, Juan Linz se ocupa “del establecimiento y la consolidación de los regímenes democráticos que surgen de la transición desde regímenes autoritarios”.¹⁰⁶ La revisión comparativa del diseño institucional del sistema presidencial y el sistema parlamentario, dio a Linz argumentos para sostener que la democracia tendría mejor conducción de su desarrollo y consolidación bajo instituciones parlamentarias. La crítica hacia el presidencialismo parte del conflicto entre el ejecutivo y el legislativo, propio de la división de poderes.

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

La composición plural de los gobiernos latinoamericanos fue considerada como una situación problemática en la que se agudizaron las confrontaciones y con ellas la posibilidad de bloqueo entre los poderes. Si bien, en un primer momento la transición hizo énfasis en la integración de gobiernos electos a partir de procesos democráticos, libres, transparentes y competitivos, la crítica central de Linz está dirigida a la coexistencia de dos órganos legítimos que luchan por el control de los recursos políticos y la posibilidad de determinar el curso de las acciones de gobierno. En este contexto, “es probable que el presidencialismo alimente un proceso de

¹⁰⁵ Alicia, Hernández Chávez (coord.), (1994). *Op. Cit.*, p. 129-135.

¹⁰⁶ Juan J. Linz y T. González de la Fé (1990). *Op. Cit.* p. 7.

polarización en una sociedad dividida”,¹⁰⁷ que con gobiernos divididos más tarde desemboca en inestabilidad y crisis de la democracia.

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

1. La elección directa por voto popular le otorga legitimidad social, ante la que no existe alguna otra autoridad que pueda actuar para removerlo antes de que concluya el periodo para el que fue electo, sin importar su poca capacidad para gobernar.
2. La elección del presidente y del Congreso en elecciones no concurrentes, es decir, en procesos electorales separados, contribuye a la integración de gobiernos sin mayoría, que impactan negativamente la toma consensuada de decisiones.
3. Constitucionalmente le fueron concedidas amplias facultades al presidente que entran en contradicción con un sistema de pesos y contrapesos que le son impuestos por desconfianza.
4. La relación entre estos dos poderes se da en un juego de suma cero, en el que el ganador se lleva todo y el perdedor se queda sin nada.
5. Por falta de estímulos el presidente no ve la obligación de rendir cuentas y atender las demandas ciudadanas.
6. El doble rol del presidente como jefe de Estado y jefe de gobierno hace más complicado su papel.
7. Permite el acceso al poder a personajes sin experiencia política, ya sea en la conformación del gabinete y/o en la titularidad del ejecutivo.¹⁰⁸

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 23.

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

Cuadro 2
Presidentes con legislaturas minorías o mayorías
en América Latina, 1978-2003

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

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

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

¹⁰⁸ José Antonio, Crespo (2006), "Presidencialismo y gobernabilidad democrática", en: *El diseño de la democracia*, IEDF, México, pp. 46-53.

instituciones que dan cuenta de la concentración del poder, tales como el sistema de partidos y el sistema electoral.

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

Cuadro 3
Clasificación de los sistemas presidenciales en América Latina

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

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

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

con matices parlamentarios y presidencialismo parlamentarizado (ver cuadro de clasificación).¹⁰⁹

Otro importante aporte al debate es el realizado por Mainwaring y Shugart quienes sostienen que el presidencialismo tiene subcategorías, diferenciadas a partir del sistema de partidos, en donde “el número de partidos afecta por lo menos la posibilidad de una compatibilidad general entre el legislativo y el presidente”.¹¹⁰ Desde esta perspectiva se puede distinguir entre: poder partidario, referido a la capacidad del ejecutivo de controlar una mayoría en el congreso; y poder constitucional del presidente en materia legislativa, referido a las atribuciones legislativas constitucionalmente asignadas al ejecutivo. Este análisis contribuye a esclarecer el funcionamiento de los gobiernos divididos en función de los partidos políticos y su relación con el ejecutivo.

A partir de un encadenamiento más complejo de acontecimientos, condiciones e instituciones políticas, las nuevas perspectivas de análisis de los gobiernos divididos aportaron valiosos elementos que han permitido la revisión de la inestabilidad en sistemas presidenciales. Podemos rescatar aquí un fenómeno político muy valioso para la democracia, que obliga a analizar los mecanismo de coordinación y cooperación entre un presidente electo directamente por la ciudadanía y la participación plural en el gobierno, con nuevos actores políticos.

El diseño presidencialista establece un marco de condiciones básicas que actúa en el seno de sistemas complejos, con estructuras específicas y a su

¹⁰⁹ Josep M., Reniu Vilamala (2008), “Los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales de Latinoamérica. Elementos para el debate”, en *Documentos CIDOB*, América Latina, núm. 25, Barcelona, pp. 9-12.

¹¹⁰ Scout, Mainwaring y Matthew Shugart (1996), “Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 6, p. 9. Consultado en: http://www.fcs.edu.uy/icp/downloads/revista/RUCP09/RUCP-09-01_MainwaringShugart.pdf

vez cambiantes según la matriz institucional básica y los movimientos de coyuntura en lo que obra la productividad política, la configuración de la agenda y de los ejes de conflicto, la gestión de gobierno, el patrón de cooperación y de competencia de los partidos y de los otros participantes, en ciclos de moderación y en ciclos de polarización, en ejes de compromiso, patrones de alianza, fórmulas de coalición.¹¹¹

DIVISIÓN DEL GOBIERNO EN MÉXICO

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

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

¹¹¹ Jorge, Lanzaro (comp.) (2001), “Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina”, en *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, p. 22.

Presidencialismo y partido hegemónico

Durante décadas arreglos institucionales característicos del Estado mexicano como el corporativismo y el centralismo gubernamental contribuyeron a controlar a los diferentes sectores sociales y a los cacicazgos locales. Si bien es cierto, al presidencialismo se le conoce como un sistema de gobierno con división de poderes,¹¹² en el caso mexicano, el ejecutivo se conformó como una instancia por encima de los otros poderes de la unión, la cual superó su diseño normativo. Esto es, las reglas e instituciones formales, como son la división de poderes y los principios de organización federal, fueron desdibujadas por las atribuciones meta-constitucionales, a través de las cuales se buscó dar solución a los conflictos y confrontaciones de los diversos grupos derivados del periodo posrevolucionario.¹¹³ La subordinación del legislativo y de los gobiernos estatales y municipales al ejecutivo federal permitió la concentración del poder en un sólo individuo, quién era responsable del curso de la nación en el plano económico, social y político.

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

Un elemento paralelo que en México nos permite explicar la centralización del poder en el ejecutivo tiene su origen en el sistema de

¹¹² María Amparo, Casar (2002), “El presidencialismo”, en: *Gran historia de México .El siglo XX Mexicano I*, vol. 9, Planeta de Angostini, CONACULTA-INAH, México, p. 21.

¹¹³ Jaime F., Cárdenas Gracia (2000), *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, p. 34.

partidos. Caracterizado por una desigual lucha del poder y falta de competencia con otros partidos políticos, de acuerdo con Sartori, es clasificado como un sistema de partido hegemónico. Éste elemento no es menor ya que sienta las bases de apoyo al presidente en la integración de la cámara de senadores y de diputados, y la disciplina de los gobernadores, lo que sin duda facilita el ejercicio de gobierno. Las particularidades de nuestro sistema político, permitían caracterizarlo como un régimen autoritario con concentración de las instituciones políticas en un sólo partido. A esta simbiosis entre régimen político y tipo de gobierno, Gabino Solano lo define como autoritarismo unificado.¹¹⁴

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

La expresión de descontento social derivado de esta situación puede encontrar su antecedente más remoto en el movimiento estudiantil de 1968 en el que se hizo patente la necesidad de una mayor apertura política en la que se expresara la diversidad de grupos sociales y diera cauce a un sistema político democrático.¹¹⁵ La evidente debilidad política en materia electoral justificó la necesidad de una transición democrática centrada en la creación de

¹¹⁴ Gabino, Solano Ramírez (2006), "Los primeros gobierno divididos en México (1997-2003): su impacto en la relación ejecutivo-legislativo", en: *Revista El Cotidiano*, año/vol. 21, núm. 138, julio-agosto, UAM Azcapotzalco, México, p. 53.

¹¹⁵ Ricardo Becerra, *et al* (2005) *La mecánica del cambio político. Elecciones, partidos y reformas*, Ediciones Cal y Arena, 3era edición, México, pp. 18.

instituciones que garantizaran elecciones libres, abiertas, competitivas y transparentes.

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

El sistema electoral: análisis cualitativo

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

El impacto de los avances en la solución de los problemas de primera generación de la democracia¹¹⁶ ha sido decisivo para la conformación de gobiernos plurales y la descentralización del poder. “Se trata de un proceso en el que cada cambio a los procedimientos electorales ha reforzado a los partidos y éstos, a su vez, han empujado por nuevas mudanzas en el sistema electoral”.¹¹⁷ La mecánica de este cambio político ha favorecido la creación y

¹¹⁶ Alberto, Aziz Nassif (2003), *Op. Cit.* p. 99.

¹¹⁷ Mauricio, Merino (2003), "México: La transición votada", en: *Revista América Latina Hoy*, abril, año/vol. 33, Universidad de Salamanca, Salamanca, p. 66.

reforma de los procesos electorales mediante los cuales se garantiza la integración y ejercicio de nuevos gobiernos.

Una de las principales reformas implementó dos importantes cambios a la par de la prohibición de la reelección consecutiva de diputados, senadores, legisladores locales y presidentes municipales, extendió el periodo de mandato de los mismos cargos.¹¹⁸ La primer reforma particularmente dirigida a la Cámara de Diputados se llevó a cabo en 1962; en ella se introdujo el sistema mixto de elección, mediante el cual se garantizaban diputados de partido, a los partidos políticos que obtuvieran más del 2.5 por ciento de los votos. Para 1973, el umbral bajó a 1.5 por ciento.

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

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

Finalmente en el año de 1996 se consolidaron ambas instituciones, otorgándoles autonomía e independencia del gobierno, y en el caso del IFE, una nueva participación ciudadana. En este mismo sentido se promulgó la Ley Electoral y la Ley de Medios de Impugnación. Por lo que respecta a los

¹¹⁸ Estos cambios corresponden a la reforma de 1933. Véase Benito Nacif (2007).

partidos políticos se estableció el financiamiento público como mecanismo para equilibrar el acceso a los recursos financieros y a los medios de comunicación. Ya para 1997 se llevaron a cabo, por primera vez, elecciones para Jefe de Gobierno del Distrito Federal.¹¹⁹

Cuadro 4
Gobernadores según partido político, 1989-2001

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

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

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

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

De esta forma en el orden municipal hasta 1989, sólo 39 de los 2,387 gobiernos eran dirigidos por un partido de oposición al PRI, lo que representaba menos del 2 por ciento de la población total en el país. Para el

¹¹⁹ La cronología de las reformas electorales ha sido ampliamente revisada por varios autores como Lujambio, Merino, Aziz Nassif, entre otros.

año de 1999 el número aumento a 583¹²⁰ y; en el año 2000 rebasó los 650 municipios.¹²¹ La distribución en términos de población gobernada en el año 2003 se veía de la siguiente forma: PRI, 44 por ciento; PAN, 37 por ciento y PRD, 15 por ciento.¹²²

Cuadro 5
Ejecutivos estatales por partido político en el año 2000

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

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

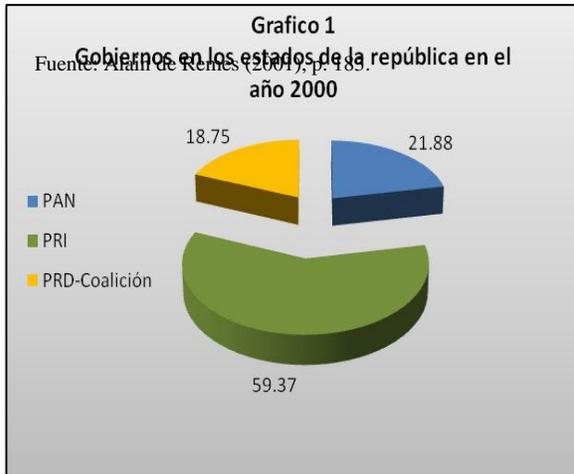
En el ámbito estatal la primer gubernatura de oposición fue encabezada por Ernesto Ruffo, en Baja California (1989). Para el periodo de 1997 al 2000 de las 32 entidades federativas 19 eran gobernadas por el PRI, 7 por el PAN y 6 por el PRD.¹²³ Sin embargo, una de las derrotas más importante ha sido la capital del país, que en su primer proceso electoral le dio la victoria a Cuauhtémoc Cárdenas del PRD con 48 por ciento de los votos.

¹²⁰ Manuel, Cedeño del Olmo (2002), *Federalismo político en México. Una perspectiva desde el presidencialismo y los gobiernos de alternancia*, Colección Félix F. Palavicini, Política y Sociedad, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México, p. 31.

¹²¹ Alain, De Remes (2001), "La nueva geografía electoral mexicana y el voto dividido en los estados después de la elección presidencial del 2 de julio de 2000", en: *Revista Sociológica*, enero-agosto 2001, año 16, núm. 45-46, UAM Azcapotzalco, México, p. 189.

¹²² Mauricio, Merino (2003), *Op. Cit.*, p 69.

¹²³ Alain, De Remes (2001), *Op. Cit.*, p. 183.



Por lo que se refiere a la integración de las legislaturas locales en el mismo periodo, menos del 50 por ciento estaba integrado por el PRI, 28 por el PAN y 17 por el PRD. En términos generales, para el año 2000 menos del 70 por ciento de las gubernaturas contaba con un

gobierno unificado.¹²⁴ En este nuevo escenario la relación entre el presidente y los gobiernos estatales, implican una dinámica de negociación-confrontación.

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

SOBRE LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS EN MÉXICO: UN DEBATE

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

El problema al que actualmente se enfrenta el país es investigar cómo se logran buenos gobiernos o por qué razones no se dan, [...] cuyos rasgos sean: eficacia, transparencia, rendición de cuentas, generación de

¹²⁴ *Ibid.* p.185.

espacios para la participación y reglas institucionales en donde la autonomía permita cumplir sus funciones de Estado, sin tener una lógica partidista como vector.¹²⁵

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

En cuanto a los dos tipos de fórmulas que contribuyen al buen gobierno, una referente a la regulación de las elecciones, y la otra, en la que se regulan los procesos y conflictos poselectorales; sólo en la primera de ellas se han logrado avances significativos, por lo que la segunda representa una agenda pendiente.¹²⁶

En el ámbito académico, lo anterior ha formado parte del debate reciente, ya que en países como México el desarrollo de las instituciones políticas no se ha dado en paralelo con la dinámica social. Como mencioné con anterioridad, es a esta situación a la que le ha sido atribuida la inestabilidad e insatisfacción social. De manera general la crisis política se ha asociado al surgimiento de gobiernos divididos. La coexistencia de diferentes partidos políticos en las instituciones deriva en falta de consenso, parálisis y bloqueo en las decisiones de gobierno.¹²⁷

¹²⁵ Alberto, Aziz Nassif (2003), *Op. Cit.* p. 99.

¹²⁶ Josep, Colomer (2003), "Gobernanza con poderes divididos en América Latina", en: *Revista Política y Gobierno*, vol. X, núm. 1, 1 semestre, CIDE, México, p. 29.

¹²⁷ José Antonio, Cheibub (1999), "Divided Government, Deadlock and the Survival of Presidents an Presidential Regimes", Presented at the conference *Constitutional Design 2000*, December 9-11, Center for Continuing Education, University of Notre Dame. Consultado en: <http://kellogg.nd.edu/events/pastconf/design2000.html>

Los estudios empíricos han abordado la problemática desde diferentes perspectivas. Estos estudios han permitido descartar las críticas hechas por Linz, con constantes casos en donde el partido del presidente no cuenta con mayoría en el Congreso, sin que se llegue a la parálisis y el bloqueo. Sin duda, existen elementos institucionales que permiten la coordinación y cooperación entre estas dos instituciones políticas, a pesar de que su diseño en sistemas presidenciales implica una doble legitimidad.¹²⁸

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

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

Desde el ámbito teórico se plantea la necesidad de reformar y construir instituciones que regulen el ejercicio de gobierno a fin de que los resultados políticos de estos procesos sean más satisfactorios en sectores amplios de la sociedad. Es necesario integrar la participación activa del escenario plural de las instituciones políticas para producir resultados políticos capaces de crear una amplia satisfacción entre los ciudadanos.¹²⁹

Un elemento que no se puede perder de vista es la confianza en las instituciones políticas, ya que como sostiene Margarita Jiménez es una variable que nos permite ubicar los avances en la consolidación de la

¹²⁸ Arturo, Valenzuela y Juan Linz (1989), "El presidencialismo, semipresidencialismo y parlamentarismo", en *Revista Centro de Estudios Públicos*, núm. 36, Chile, p. 9.

¹²⁹ Josep, Colomer (2003), *Op. Cit.* p. 30

democracia y refleja la interacción entre los componentes sociales y políticos de esta.¹³⁰ El gobierno dividido permite que la población los reconozca como actores independientes con atribuciones y responsabilidades.

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

¹³⁰ Margarita, Jiménez Badillo (2007), “Desempeño de los presidentes latinoamericanos en gobiernos sin mayoría parlamentaria”, en: *El Cotidiano*, mayo-junio, 22, núm. 143, UAM Azcapotzalco, México.

CONCLUSIÓN

El largo proceso de cambios políticos experimentados en los países que iniciaron su democratización como parte de la tercera ola, ha significado transformaciones profundas en los ámbitos social, político y económico. Gobierno, instituciones, sociedad civil, entre otros muchos sectores, se han visto inmersos en una dinámica que demanda nuevos mecanismos de convivencia e interacción.

Para comprender la democratización en México, intento reconstruir de manera muy esquemática las implicaciones que este proceso político tiene en el ejercicio de gobierno. Inicialmente, desde un enfoque reduccionista la democracia se centró en definir mecanismos plurales, legítimos y transparentes de asignación del poder político. En este sentido, el surgimiento y reconocimiento de la pluralidad política se volvió uno de los cambios más importantes que se han producido a lo largo y ancho de América Latina, ya que ha sido capaz de conformar gobiernos integrados por autoridades legítimas y poderes públicos independientes, lo que se traduce en gobiernos divididos.

De esta forma, la aplicación de procesos democráticos favoreció la efectiva división y desconcentración del poder en los diferentes órganos de gobiernos, quienes reclamaron para sí el respeto a su autonomía formalmente establecida en su diseño constitucional, y que en gobiernos autoritarios había sido objeto de control unipersonal, o en su caso unipartidista. Esta autonomía recién recuperada abrió nuevos espacios de poder a los actores políticos.

En diseños constitucionales presidenciales, característicos de América Latina, los principales actores identificados con el gobierno dividido han sido el ejecutivo y el legislativo; en donde la pérdida del control hegemónico del ejecutivo otorga independencia al legislativo para el ejercicio de sus funciones y atribuciones de gobierno, es decir, reconoce el poder de este órgano de gobierno. En este sentido, en buena medida la discusión sobre el gobierno dividido ha girado en torno a la pugna entre ambos poderes y su potencial efecto desestabilizador.

La revisión de las causas y consecuencias de los gobiernos divididos no debería reducirse a una particular forma constitucional de organizar y gobernar una democracia, ya que la propia complejidad social de las naciones modernas, por su dimensión, otorga a las principales instituciones de gobierno autonomía entre sí, lo que permite salir de la larga discusión sobre la conveniencia de diseños presidenciales o parlamentarios.

En el análisis realizado sobre el gobierno dividido a partir del presidencialismo, se pueden encontrar dos importantes vacíos. En el primero, la división de poderes se ha centrado exclusivamente en el ámbito nacional, es decir, en la relación entre ejecutivo y legislativo federal (incluso dejando de lado al poder judicial); esto implica perder de vista los procesos de pluralismo político en los ordenes estatal y municipal, ámbitos que en las sociedades modernas ha cobrado gran importancia ya que representan un espacio de participación y solución efectiva a los problemas más apremiantes de la sociedad.

El segundo vacío se refiere al carácter formalista, esto es, las revisiones del gobierno dividido han considerado sólo las instituciones constitucionales formales de gobierno. Se pasa así por alto nuevas formas de gobierno vertical

y horizontal en las que la sociedad es un factor determinante de las acciones, a partir de su influencia en el proceso de las políticas públicas.

Por otro lado, la discusión en torno al conflicto entre actores políticos es inherente al pluralismo político y no limitativo al presidencialismo; discusiones en torno a derechos, igualdad, uniformidad, diversidad, centralización, descentralización, entre otros, son dilemas propios del proceso democrático. Cada uno de estos temas tiene de fondo la discusión sobre los límites al grado de participación y de influencia del poder de cada actor político.

En este sentido, el presente proyecto, tiene por objeto iniciar la revisión del gobierno dividido a partir del diseño de las instituciones políticas actuales, del que se derivan las siguientes preguntas de investigación:

1. ¿Qué se entiende por poder político?
2. En el proceso de transición y la pérdida de hegemonía en el sistema de partidos, ¿qué cambios se gestaron en las relaciones concretas de poder en los diferentes actores políticos?
3. En la democracia pluralista ¿qué se entiende por gobierno?
4. ¿Qué procesos políticos definen las acciones del gobierno municipal?

A partir de estos planteamientos me propongo dar cuenta de la forma en que se estructura la acción política y el particular modo de gobierno que se deriva de ésta.

BIBLIOGRAFÍA

- Agranoff, Robert (1992), “Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales”, en: Mauricio Merino (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Conacyt, México, pp. 179-215.
- Aguilar, Luis F. (2000), *El estudio de las políticas públicas*, Porrúa, México.
- Aguilar, Luis F. (2010), *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, México.
- Alesina, Alberto and Howard Rosenthal (1995), “Introduction”, in *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*, Cambridge University Press, pp. 1-10.
- Alonso García, María Elisa (2008) “Los partidos provinciales y el gobierno dividido en Argentina”, en: *Revista Política y Cultura*, núm. 029, UAM Xochimilco, México, pp. 245-264.
- Arend, Lijphart (2005), “Diseño constitucional para sociedades divididas”, en *Revista Acta Republicana, Política y Sociedad*, año 4, núm. 4, Universidad de Guadalajara, México, pp. 3-11.
- Aristóteles (2000), *Política*, Porrúa, Colección Sepan Cuantos, núm. 70, México.
- Aziz Nassif, Alberto (2003), “Problemas de primera y segunda generación en la democracia regional de México”, en *Revista Espiral*, mayo-agosto, vol. 9, núm. 27, Universidad de Guadalajara, México, pp. 99-121.
- Benton, Allyson L. (2005) “Dissatisfied Democrats or Retrospective Voters?: Economic Hardship, Political Institutions, and Voting Behavior in Latin America”, in *Comparative Political Studies*, vol. 38, no. 4, May, pp. 417-442.

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

Bowling, Cynthia J. and Margaret R. Ferguson (2001), “Divided Government, Interest Representation, and Policy Differences: Competing Explanations of Gridlock in the Fifty States”, in *The Journal of Politics*, vol. 63, no. 1, February, Cambridge University Press on behalf of the Southern Political Science Association, pp. 182-206.

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

Cárdenas Rodríguez, Oscar Javier y Francisco Javier Luna López (2006), “Estimación del tiempo de salida de la pobreza. Una aplicación a los diez municipios más marginados en México”, en *Estudios Económicos*, enero-junio, año/vol. 21, núm. 1, El Colegio de México, México, pp. 45-54.

Casillas Ortega, Carlos Enrique (2001) “Gobierno dividido en México: entre la pluralidad y la eficiencia”, en: *Gobiernos divididos: la experiencia mexicana reciente en la conformación pluralista de los órganos de gobierno*, IFE, México, pp. 47-59.

Chasqueti, Daniel (2001). “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”, en *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Jorge Lanzaro. CLACSO. Consultado en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lanzaro/introduccion.pdf>

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

Chinchón Álvarez, Javier (2007), “Democracia y autoritarismo en América Latina: en busca de la década perdida (1995-2005)”, en: *América Latina Hoy*, agosto, año/vol. 46, Universidad de Salamanca, Salamanca, pp. 173-199.

- Coleman, John J. (1999), “Unifies Government, Divided Government, and Party Responsiveness”, in *The American Political Science Review*, vol. 93, no. 4, American Political Science Association, pp. 821-835.
- Colomer, Josep (2003), “Gobernanza con poderes divididos en América Latina”, en: *Revista Política y Gobierno*, vol. X, núm. 1, 1er. semestre, CIDE, México, 13-61.
- Conley, Richard S. (2000), “The Electoral and Policy Context of Divided Government and Presidential Support in Congress: Nixon and Bush Compared”, in *Polity*, vol. 23, no. 4, Summer, 2000, Palgrave Macmillan Journals, pp. 595-621.
- Cossío D., José Ramón (2000), “Cuestiones constitucionales. Gobiernos divididos y control de constitucionalidad”, en: *Revista Este País*, núm. 116, noviembre, México, pp. 30-32.
- Crespo, José Antonio (2006), “Presidencialismo y gobernabilidad democrática”, en: *El diseño de la democracia*, IEDF, México, pp. 43-58.
- De Remes, Alain (1999), “Gobierno yuxtapuesto en México: hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales”, en: *Revista Política y Gobierno*, vol. VI, núm. 1, primer trimestre de 1999, pp. 225-253.
- Douglass, C. North (2006), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, 3era reimpresión, México.
- Duverger, Maurice, (2004), “Partidos y regímenes políticos”, en *Los partidos políticos*, FCE, XIX reimpresión, México.
- Dye, Thomas R. (1984), “Party and Policy in the States”, in *The Journal of Politics*, vol. 46, no. 4, November, Cambridge University Press on behalf of the Southern Political Science Association, pp. 1097-1116.
- Eco, Umberto (2003), *Cómo se hace una tesis*, Gedisa, Barcelona.

- Espinoza Valle, Víctor Alejandro (2004), “Alternancia, gobiernos divididos y buen gobierno en México”, en: *Revista Acta Republicana. Política y Sociedad*, Universidad de Guadalajara, año 3, núm. 3, México, pp. 53-57.
- Fernandois V., Arturo (2000), “Gobierno dividido versus gobierno unificado. Reflexiones sobre el periodo presidencial”, en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 27, núm. 3, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, pp. 507-512.
- Fiorina, Morris P. (1994), “Divided Government in the American States: a Byproduct of Legislative Professionalism?”, in *American Political Science Review*, vol. 88, no. 2, June, pp. 304-316.
- Harbers, Imke (2009), “Decentralization Development of Nationalized Party Systems in New Democracies: Evidence from Latin America”, in *Comparative Political Studies*, vol. XX, no. X, pp. 1-22.
- Helmke, Gretchen (2008), “The Origins of Institutional Crises in Latin America: A Unificied Strategic Model and Test”, versions of this paper prepared for the Annual Meeting of the Political Science Association, Chicago, IL August 2006, the Law and Political Economy Workshop at the Northwestern University Law School, and the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, IL April 2007, consultado en: <http://mail.rochester.edu/~hlmk/research.html>, 20 de junio de 2009.
- Hernández Valdez, Alfonso (2000), “Las causas estructurales de la democracia local en México, 1989-1998”, *Revista Política y Gobierno*, vol. VII, núm. 1, primer semestre, CIDE, México, pp. 101-144.
- Huber, John D. *et al.* (1998), “The Influence of Divided Government on Policy-Making and Bureaucratic Autonomy”, prepared for presentation at the *Annual Meeting of the American Political Science Association*, Boston, MA, September 3-6, 1998, 34 pp.
- Huntington, Samuel (2006), *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Barcelona.

- Jiménez Badillo, Margarita (2007), “Desempeño de los presidentes latinoamericanos en gobiernos sin mayoría parlamentaria”, en: *Revista El Cotidiano*, mayo -junio, año/vol. 22, núm. 143, UAM Azcapotzalco, México, pp. 92-105.
- Johnston, Richard and Fred Cutler (2003), “Popular Foundations of Divided Government in Canada”, prepared for delivery at the *Annual Meeting of the Canadian Political Science Association*, Dalhousie, Halifax, Nova Scotia, May 2003, 22 pp.
- Kelly, Sean Q. (1993), “Divided We Govern? A Reassessment?”, in *Polity*, vol. 25, no. 3, Spring, Palgrave Macmillan Journals, pp. 475-484.
- Kern, Holger L. and Jens Hainmueller (2006), “Electoral Balancing, Divided Government, and Midterm Loss in German State Elections”, in *The Journal of Legislative Studies*, vol. 12, no. 2, pp. 127-149.
- Laver, Michael (1999), “Divided Parties, Divided Government”, in *Legislative Studies Quarterly*, vol. 24, no. 1, February, Comparative Legislative Research Center, The University of Iowa, pp. 5-29.
- Lijphart, Arend (1999), “Power-Sharing and Group Autonomy in the 1990s and 21st Century”, Presented at the conference Constitutional Design 2000, December 9-11, Center for Continuing Education, University of Notre Dame. Consultado en: <http://kellogg.nd.edu/events/pastconf/design2000.html>, 15 de mayo de 2009.
- Lohmann, Susanne and Sharyn O’Halloran (1994), “Divided Government and U.S. Trade Policy: Theory and Evidence”, in *International Organization*, vol. 48, no. 4, September 22, 1994, Foundation and the Massachusetts Institute of Technology, pp. 595-632.
- López Rosas, Moisés (2001), “Gobiernos divididos horizontales en México”, en: *Revista Sociológica*, enero-agosto 2001, año 16, núm. 45-46, UAM Azcapotzalco, México, pp. 201-233.

- Loza Otero, Nicolás (2002), “Legitimidad democrática y gobierno dividido: las actitudes políticas de los legisladores locales en México”, en *Revista Polís*, año/vol. 00, número extraordinario, UAM Iztapalapa, México, pp. 89-120.
- Lujambio, Alonso (2002), “Adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México”, en: *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, núm. 23, México, pp. 203-244.
- Lujambio, Alonso y Jaime Martínez (2002), “Gobierno dividido, estrategia presidencial y opinión pública. Un intento de clasificación conceptual”, en: Cecilia Mora Donatto (coord.), *Relaciones entre gobierno y Congreso*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, pp. 309-332.
- Lujambio, Alonso y Jaime Martínez (2002), “Gobierno dividido, estrategia presidencial y opinión pública. Un intento de clasificación conceptual”. Ponencia presentada dentro de la mesa “Relaciones entre gobierno y Congreso” del *VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, organizado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Colegio de Ingenieros Civiles, Ciudad de México, 13 de febrero de 2002.
- Lutz Kern, Holger and Jens Hainmueller (2006), “Electoral Balancing, Divided Government and Midterm Loss in German Elections”, *The Journal of Legislative Studies*, vol. 12, no. 2, June, pp. 127-149.
- Maeda, Ko and Misa Nishikawa (2006), “Duration of Party Control in Parliamentary and Presidential Government: A Study of 65 Democracies”, in *Comparative Political Studies*, vol. 39, no. 3, April, pp. 352-374.
- Mainwaring, Scott y Aníbal Pérez Liñan (2004), “Nivel de desarrollo y democracia: el excepcionalismo latinoamericano”, en *Revista América Latina Hoy*, abril, núm. 36, Universidad de Salamanca, Salamanca, pp. 189-248.

- Manow, Philip y Simone Burkhart (2007), "Legislative Self-Restraint, Under Divided Government in Germany, 1976-2002", in *Legislative Studies Quarterly*, volume 32, number 3, may, Comparative Legislative Research Center, The University of Iowa, pp. 167-192.
- Martin, Lanny W. and Georg Vanberg (2008), "Coalition Government and Political Communication", in *Political Research Quarterly*, vol. 61, no. 3, September, University Utah, pp. 502-516.
- Medina, Luis Eduardo (2007), "División de poderes", en *Tratado de ciencia política*, Gustavo Ernesto Emmerich y Víctor Alarcón Olguín (coord), Antropos-UAMI, México, p. 135-152.
- Merino, Mauricio (2003), "México: La transición votada", en: *Revista América Latina Hoy*, abril, año/vol. 33, Universidad de Salamanca, Salamanca, pp. 63-72.
- Montesquieu (2003), "De las leyes que se derivan directamente de la naturaleza del gobierno", en *El espíritu de las leyes*, Libro Segundo, Porrúa, Colección Sepan Cuantos, México.
- Morton, Rebecca B. *et al.* (2007), "Separation of Powers and Turnout", prepares for presentation at the *Midwest Political Science Association Meeting in Chicago, IL*, 29 pp.
- Muñoz Patraca, Víctor Manuel (2006), "Diseño institucional para una democracia viable", en: *El diseño de la democracia*, IEDF, México, pp. 43-58.
- Nacif, Benito (2001), *Policy Making Under Divided Government in Mexico; the Pivotal Politics Model*, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Notre Dame, Indiana, April 2001.
- Negretto, Gabriel L. (2006) "Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America", in *Latin American Politics and Society*, vol. 48, no. 3, pp. 63-92.

- Nohlen, Dieter (1995), “Sistemas electorales y sistemas de partidos políticos: una introducción al problema con carácter orientador”, en *Sistema electorales y partidos políticos*, FCE, 1era reimpresión, México, pp. 34-46.
- Nohlen, Dieter (1996), *Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina*, Colección Temas de la Democracia, Serie conferencias magistrales 4, IFE, México.
- Norpoth, Helmut (2001), “Divided Government and Economic Voting”, in *The Journal of Politics*, vol. 63, no. 2, may, 2001, Cambridge University Press on the Southern Political Science Association, pp. 414-435.
- Ortiz-Mena, Antonio (2000), “¿Importa el tipo de democracia? El caso de la democracia de consenso y la distribución del ingreso”, en: *Política y gobierno*, vol. VII, núm. 1, primer semestre, CIDE, México, pp. 61-100.
- Paramio, Ludolfo (2002), “La crisis de la política en América Latina”, en: *Revista América Latina Hoy*, diciembre, año/vol. 32, Universidad de Salamanca, Salamanca, pp. 15-28.
- Pasquino, Gianfranco (1988), “Naturaleza y evolución de la disciplina”, en: Gianfranco Pasquino *et al.*, *Manual de ciencia política*, Alianza, Barcelona.
- Pérez-Liñán, Anibal (2008), “Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: Perspectivas teóricas sobre la crisis del presidencialismo”, en: *Revista América Latina Hoy*, agosto, núm. 049, Universidad de Salamanca, Salamanca, pp. 105-126.
- Perez-Liñán, Anibal S. (2003), “Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿Hacia un Nuevo presidencialismo?”, en *Latin American Research Review*, vol. 38, no. 3, pp. 149-164.
- Peter, B. Guy (2003), *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, núm. 4, Gedisa, Barcelona.

- Revueltas, Andrea (1992), “La institucionalización del poder”, en: *México. Estado y modernidad*, UAM-X, México, pp. 175-198.
- Reynolds, Andrew (1999), “Majoritarian or Power-Sharing Government”, Presented at the conference Constitutional Design 2000, December 9-11, Center for Continuing Education, University of Notre Dame. Consultado en: <http://kellogg.nd.edu/events/pastconf/design2000.html>, 20 de junio de 2009.
- Rose, Richard (1998), *El gran gobierno, un acercamiento desde los programas gubernamentales*, FCE, México.
- Rosique, José A. (2007), “Evolución de las teorías sobre el buen gobierno”, en: *Revista Buen Gobierno*, núm. 2, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, México, pp. 6-25.
- Salazar, Luis (2002-2003), “El Estado y las precondiciones de la democracia”, en *Configuraciones*, núm. 10-11, Fundación C. Pereyra e IETD, México, pp. 78-84.
- (2000), *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel, Barcelona.
- (2003), “Hacia la refundación democrática del Estado mexicano”, apto. De "Saldos políticos de la alternancia", en: *Configuraciones*, núm. 18, Fundación C. Pereyra e IETD, México, pp. 18-22.
- (2003), “Política y democracia en México”, en: *Configuraciones*, núm. 12-13, Fundación C. Pereyra e IETD, México, pp. 5-11.
- (2007), *Instituciones políticas*, Ariel, 2a Edición, Barcelona, pp. 284.
- Saltalamacchia R. Homero y Alicia Ziccardi (2005) “Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 67, núm. 1, enero-marzo, pp. 31-97.
- Samuels, David (2002), “Presidentialized Parties: The Separation of Power and Party Organization and Behavior”, in *Comparative Political Studies*, vol. 35, no. 4, May, pp. 461-483.

- Siavelis, Peter M.(2001). “Chile: las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo después de Pinochet”, en *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Jorge Lanzaro. CLACSO. Consultado en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lanzaro/introduccion.pdf>
- Solano Ramírez Gabino (2006), “Los primeros gobierno divididos en México (1997-2003): su impacto en la relación ejecutivo-legislativo”, en: *Revista El Cotidiano*, año/vol. 21, núm. 138, julio-agosto, UAM Azcapotzalco, México, pp. 51-62.
- Squire, Peverill (1993), “Divided Government and Public Opinion in the States”, in *State & Local Government Review*, vol. 25, no. 3, Autumn, Carl Vinson Institute, University of Georgia, pp. 150-154.
- Thorson, Gregory R. (1998), “Divided Government and the Passage of Partisan Legislation, 1947-1990”, in *Political Research Quarterly*, vol. 51, no. 3, September 1998, University of Utah, pp. 751-764.
- Valdés, María Eugenia (2007), “Sistema político, régimen y gobierno”, en *Tratado de ciencia política*, Gustavo Ernesto Emmerich y Víctor Alarcón Olguín (coord.), Antropos-UAMI, México, pp. 71-90.
- Vilas, Carlos M. (2005), “Pobreza, desigualdad y sustentabilidad democrática: el ciclo corto de la crisis argentina”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 67, núm. 2, abril-junio, UNAM, pp. 229-269.
- Volkerink, Bjørn an Jakob De Haan (2001), “Fragmented Government Effects on Fiscal Policy: New Evidence”, in *Public Choice*, vol. 109, no. ¾, Springer, pp. 221-242.
- Zovatto, Daniel (2007), “América Latina después del rally electoral 2005-2006: algunas tendencias y datos sobresalientes”, en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 207, enero-febrero de 2007, pp. 23-33.

Otras fuentes

Evaluación del Programa para el Desarrollo Local (microrregiones) (2006),
Universidad Autónoma Chapingo.

Evolución de la pobreza en México (2009), Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social.

Indicadores socioeconómicos, índice y grado de marginación y el lugar que
ocupa en el contexto nacional por entidad federativa (2005), Consejo
Nacional de Población.

Informe de Desarrollo Humano. México (2006-2007), PNUD.



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

ACTA DE EXAMEN DE GRADO

No. 00080

Matricula: 208380430

GOBIERNO VERTICALMENTE
DIVIDIDO: UN ANALISIS DESDE
LAS POLITICAS PUBLICAS

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

13 JUL 2010

COORDINACIÓN DE SISTEMAS ESCOLARES

En México, D.F., se presentaron a las 18:00 horas del día 12 del mes de julio del año 2010 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

DR. LUIS FERNANDO AGUILAR VILLANUEVA
MTRA. IRENE SANCHEZ GUEVARA
DR. MARIO FEDERICO BASSOLS RICARDEZ

Bajo la Presidencia del primero y con carácter de Secretario el último, se reunieron para proceder al Examen de Grado cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

MAESTRA EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLITICOS)

DE: ALEJANDRINA MORENO ROMERO



Alejandrina Moreno Romero

ALEJANDRINA MORENO ROMERO
ALUMNA

y de acuerdo con el artículo 78 fracción III del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

Aprobar

REVISÓ

LIC. JULIO CESAR DE LARA ISASSI
DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES

Acto continuo, el presidente del jurado comunicó a la interesada el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.

DIRECTOR DE LA DIVISION DE CSH

Jose Octavio Nateras Dominguez
DR. JOSE OCTAVIO NATERAS DOMINGUEZ

PRESIDENTE

Luis Fernando Aguilar Villanueva
DR. LUIS FERNANDO AGUILAR VILLANUEVA

VOCAL

Irene Sanchez Guevara
MTRA. IRENE SANCHEZ GUEVARA

SECRETARIO

Mario Federico Bassols Ricardez
DR. MARIO FEDERICO BASSOLS RICARDEZ