

Gestión de las Transformaciones Sociales
(MOST)

Documentos de debate – n° 58

**Centro y regiones en México ante la
governabilidad democrática local**

por

Jaime Preciado Coronado



Las ideas y opiniones expresadas en esta publicación son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la UNESCO.

Las denominaciones empleadas y la presentación de los datos que en ella figuran no implican por parte de la UNESCO ninguna toma de posición respecto al estatuto jurídico de los países, ciudades, territorios o zonas aludidos, o de sus autoridades, ni respecto a sus fronteras o límites.

Los límites que figuran en los mapas que se publican no entrañan reconocimiento oficial alguno por parte de las Naciones Unidas ni de la UNESCO.

Publicado por el Programa MOST
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
1 rue Miollis, 75732 París Cedex 15, Francia
<http://www.unesco.org/most>

© UNESCO 2002
SHS – 2002/WS/2

- **El Programa MOST**

La UNESCO creó el Programa "Gestión de las Transformaciones Sociales" (MOST) para promover la investigación comparada internacional en el campo de las ciencias sociales. Su objetivo principal es respaldar y coordinar investigaciones independientes de gran envergadura y de larga duración, y comunicar después los resultados y conclusiones a quienes han de diseñar políticas públicas y tomar decisiones de gobierno. El Programa MOST organiza y apoya investigaciones principalmente en tres ámbitos:

1. La gestión del cambio en las sociedades multiculturales y multiétnicas.
2. Las ciudades como centros de transformación social acelerada.
3. La gestión local y regional de las transformaciones económicas, tecnológicas y medioambientales.

- **Los documentos de debate de MOST**

La colección "Documentos de debate" del Programa MOST presenta las contribuciones de los investigadores especializados en los ámbitos de estudio de MOST. Se publica para contribuir al debate científico internacional sobre estas cuestiones.

- **Títulos disponibles (enero del 2002)**

1. *Las sociedades multiculturales y multiétnicas*. Henri Giordan. 1994. Ing./Fr./Esp.
2. *Ciudad y gestión de las transformaciones sociales*. Céline Sachs-Jeantet. 1994. Ing./Fr./Esp.
3. *Diferenciación de los regímenes de crecimiento y de gestión de la reproducción social*. Pascal Byé. 1995. Ing./Fr./Esp.
4. *La investigación urbana en América Latina: tendencias actuales y recomendaciones*. Licia Valladares y Magda Prates Coelho. 1995. Ing./Fr./Esp.
5. *La gestión de la multiculturalidad y la multiétnicidad en América Latina*. Diego A. Iturralde. 1995. Ing./Fr./Esp.
6. *Lo global, lo local, lo híbrido*. Heinz R. Sonntag y Nelly Arenas. 1995. Esp.
7. *Reflections on the Challenges Confronting Post-Apartheid South Africa*. B.M. Magubane. 1995. Ing.
8. *La gestión local y regional de las transformaciones económicas, tecnológicas y medioambientales*. S. Jentoft, N. Aarsaether y A. Hallenstvedt. 1995. Ing./Fr./Esp./Ruso.
9. *Des partenariats dans nos villes pour l'innovation urbaine*. Francis Godard. 1996. Ing./Fr.
10. *Diversité: bonne et mauvaise gestion. Le cas des conflits ethniques et de l'édification de l'Etat dans le monde arabe*. Saad Eddin Ibrahim. 1996. Ing./Fr.
11. *Urbanisation et recherche urbaine dans le monde arabe*. Mostafa Kharoufi. 1996. Ing./Fr.
12. *Public Policy and Ethnic Conflict*. Ralph R. Premdas. 1997. Ing.

13. *Some Thematic and Strategic Priorities for Developing Research on Multi-Ethnic and Multi-Cultural Societies*. Juan Díez Medrano. 1996. Ing.
14. *La tecnología de la información incorporada a la empresa: una transformación social clave en los Estados Unidos*. Thomas R. Gullede y Ruth A. Haszko. 1997. Fr./Esp.
15. *Global transformations and coping strategies: a research agenda for the MOST Programme*. Carlos R.S. Milani y Ali M.K. Dehlavi. 1996. Ing.
16. *The new social morphology of cities*. Guido Martinotti. 1996. Ing.
17. *Societies at risk? The Caribbean and Global Change*. Norman Girvan. 1997. Ing.
18. *Replicating Social Programmes: Approaches, strategies and conceptual issues*. Nico van Oudenhoven y Rekha Wazir. 1997. Ing./Fr.
19. *VIH/SIDA et entreprise en Afrique: une réponse socio-médicale à l'impact économique? L'exemple de la Côte d'Ivoire*. Laurent Aventin y Pierre Huard. 1997. Ing./Fr.
20. *Desarrollo humano: problemática y fundamentos de una política económica*. Simeón Fongang. 1998. Ing./Fr./Esp.
21. *Condición salarial e intervención del Estado a la hora de la mundialización: la Argentina en el MERCOSUR*. Susana Peñalva. 1998. Ing./Fr./Esp.
22. *Movimiento de capitales y tráfico de drogas en la cuenca del Amazonas*. Lia Osório Machado. 1998. Ing./Fr./Esp.
23. *Cities unbound: the intercity network in the Asia-Pacific region*. John Friedmann. 1998. Ing.
24. *Género y Nación en el Mercosur. Notas para comenzar a pensar*. Elizabeth Jelin, Teresa Valdés y Line Bareiro. 1998. Esp.
25. *Chile y Mercosur: ¿hasta dónde queremos integrarnos?* Carolina Stefoni E. y Claudio Fuentes S. 1998. Esp.
26. *La producción mediática de nacionalidad en la frontera - Un estudio de caso en Posadas (Argentina) - Encarnación (Paraguay)*. Alejandro Grimson. 1998. Ing./Esp.
27. *Globalización, regiones y fronteras*. Roberto Abínzano. 1998. Ing./Esp.
28. *Una navegación incierta: Mercosur en Internet*. Anibal Ford. 1998. Ing./Esp.
29. *Los historiadores y la producción de fronteras: el caso de la provincia de Misiones (Argentina)*. Héctor Eduardo Jaquet. 1998. Ing./Esp.
30. *Democratic governance in multicultural societies*. Matthias Koenig. 1999. Ing./Fr.
31. *Aspectos culturales de las migraciones en el Mercosur*. Fernando Calderón y Alicia Szmulker. 1999. Esp.
32. *The participatory city: innovations in the European Union*. Voula Mega. 1998. Ing.
33. *Gestion urbaine et participation des habitants: quels enjeux, quels résultats? Le cas de Yeumbeul, Sénégal*. Sylvaine Bulle. 1999. Fr.

34. *Cannabis in Lesotho: A Preliminary Survey*. Laurent Laniel. 1999. Ing.
35. *Violence related to illegal drugs, easy money and justice in Brazil: 1980-1995*. Alba Zaluar. 1999. Ing.
36. *Drug trafficking in Mexico: a first general assessment*. Luis Astorga. 1999. Ing.
37. *Amérique latine: Les discours techniques et savants de la ville dans la politique urbaine*. Edición coordinada por Hélène Rivière. 1999. Fr.
38. *Socio-economic transformations and the drug scene in India*. Gabriel Britto y Molly Charles. 1999. Ing.
39. *Geography of illicit drugs in the city of São Paulo*. Guaracy Mingardi. 1999. Ing.
40. *La démarche comparative en sciences sociales. Esquisse pour un débat sur la méthode et les objectifs à partir de trois projets MOST menés au sein d'un réseau international de chercheurs*. Cynthia Ghorra-Gobin. 1999. Ing./Fr.
41. *Scientific diasporas: a new approach to the brain drain*. J.B. Meyer y M. Brown. 1999. Ing.
42. *Science, Economics and Democracy: Selected Issues*. Dominique Foray y Ali Kazancigil. 1999. Ing.
43. *Impact économique et social de la culture du pavot sur la Communauté des Yanaconas au sein du Massif Colombien*. Thierry Colombié. 1999. Fr.
44. *The Relationship between Research and Drug policy in the United States*. Laurent Laniel. 1999. Ing.
45. *Coping with Global Economic, Technological and Environmental Transformations: Towards a Research Agenda*. Yoginder K. Alagh. 1999. Ing.
46. *ONG, gouvernance et développement dans les pays arabes*. Sarah Ben Néfissa. 2000. Fr./Esp.
47. *El Crepúsculo del Estado-Nación. Una interpretación histórica en el contexto de la globalización*. Ariel Français. 2000. Esp.
48. *Urban development, infrastructure financing and emerging system of governance in India: a perspective*. Amitabh Kundu. 2000. Ing./Fr./Esp.
49. *Quelques aspects du développement économique, social et politique aux Iles du Cap-Vert (1975-1999)*. Elisa Andrade. 2000. Fr.
50. *Managing cultural, ethnic and religious diversities on local, state and international levels in Central Europe: the case of Slovakia*. Dov Ronen. 2001. Ing.
51. *Keeping away from the Leviathan: the Case of the Swedish Forest Commons*. Lars Carlsson. 2001. Ing.
52. *The Logic of Globalization: Tensions and Governability in Contemporary Society*. Gilberto Dupas. 2001. Ing.
53. *ONGs Governancia y Desarrollo en América Latina y el Caribe*. Jorge Balbis, 2001. Ing./Esp.

54. *Urban development Projects: Neighbourhood, State and NGOs. Final Evaluation of the MOST Cities Project.* Denis Merklen, 2001. Ing./Fr.
55. *Coping under Stress in Fisheries Communities.* Unnur Dis Skaptadottir, Jogvan Morkore, Larissa Riabova, 2001. Ing./Fr. (en impresión)
56. *Governance, Civil Society and NGOs in Mozambique.* Stefano Belluci, 2001. Ing. (en impresión)
57. *Industrial growth in small and medium towns and their vertical integration: The case of Gobindgarh, Punjab, India.* Amitabh Kundu and Sutinder Bhatia, 2001. Ing. (en impresión)

Ing. = Inglés
Fr. = Francés
Esp. = Español

Todas las publicaciones de MOST están disponibles
en la página web del Centro de Información de MOST: <http://www.unesco.org/most>

Centro y regiones en México ante la gobernabilidad democrática local

Jaime Preciado Coronado

Resumen: la descentralización asociada con la gobernabilidad democrática, se está convirtiendo en una necesidad para enfrentar un mundo crecientemente interdependiente y globalizado. Diferentes tendencias sociales vienen desarrollando las condiciones de proceso mundial que se manifiesta igualmente en México. El resultado de todo esto es que la gobernabilidad enfrenta diferencias sustanciales en sus distintos indicadores: indicador institucional, incidencia del sistema de partidos, diferenciación de la política local respecto a la nacional, procuración y administración de justicia, desarrollo económico y social, capacidad financiera del gobierno, y saldo de legitimidad. Los retos para la gobernabilidad se reconocen entonces como los desafíos para la democracia. Así, la gobernabilidad democrática local nos remite al tema de la reforma del Estado en el marco de la descentralización y la participación ciudadana local en la construcción de la nación. Sin embargo, los procesos no se dan sin actores; las tendencias, los ritmos y los resultados dependen, de la interacción entre las fuerzas que intervienen en dicho proceso. Por ejemplo las demandas de rendición de cuentas están ligadas intrínsecamente con los procesos de ciudadanía y participación de la sociedad civil, en la medida en que contribuyen a la pluralidad política y a la descentralización y democratización del poder, y favorecen la gobernabilidad, pues legitiman la actuación gubernamental. En el caso de México, esta cadena virtuosa está comenzando a fortalecerse mediante diferentes grupos de experiencias concatenadas de las distintas instancias tanto de la vida pública como civil: las motivaciones personales como dimensión importante de la vida social en situación democrática, las organizaciones civiles, un equilibrio diferente entre la sociedad civil y el poder público al igual que al interior de los mismos poderes públicos.

El autor: Jaime Preciado Coronado es Profesor e Investigador del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos de la Universidad de Guadalajara, México. Sus principales temas de investigación son: geografía política, gobernabilidad local, descentralización, políticas sociales, pobreza, geopolítica en México y en América Latina. Es miembro del Comité Científico Universitario en el Programa de PhD de Ciencias Sociales y del Sistema de Investigación Nacional. Director del “Centro de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos”, y de la “División de Estudios de Estado y Sociedad”. Agradece la colaboración del Lic. Jorge Hernández Velásquez, quien participó en la concepción y realización de este trabajo. E-mail: japreco@megared.com.mx

INDICE

Centro y regiones en México ante la gobernabilidad democrática local	11
Desafíos de la descentralización y de la gobernabilidad democrática local	16
Los actores de la descentralización y la gobernabilidad democrática en México	17
Cuadros:	
Crecimiento del PIB por regiones / Tasa de crecimiento promedio	24
Anexo 1: Partidos Políticos registrados para la elección del 2 de julio de 2000	25
Anexo 2: Partidos Políticos registrados para la elección del 2 de julio de 2000	26
Mapa 1: Partido gobernante por Estado federado	27
Mapa 2: Población municipal gobernada por partido	28
Mapa 3: Los secuestros en 1995	29
Mapa 4: Los asaltos bancarios en 1996	30
Mapa 5: Región del Plan Puebla-Panamá	31
Mapa 6: Personal ocupado en la industria maquiladora de 1999-2000	32
Mapa 7: La recaudación de impuestos en México	33
Mapa 8: Las participaciones federales dentro de los ingresos brutos de los estados en 1992	34
Mapa 9: Amenazas a la gobernabilidad democrática local	35
Bibliografía	36

Centro y regiones en México ante la gobernabilidad democrática local

Al igual que en el resto del planeta, en México, la descentralización asociada con la gobernabilidad democrática, se está convirtiendo en una necesidad apremiante para enfrentar un mundo crecientemente interdependiente y globalizado. La multiplicidad y complejidad de los problemas; el avance democrático (de la región latinoamericana en general, y de México en particular) de los últimos años, que comienza a impulsar con voces más firmes el debate sobre la democracia local y la participación ciudadana post-electoral; la necesidad de ganar espacios en la batalla por la competitividad internacional y por posicionar exitosamente al país dentro de las redes interdependientes de la economía mundial; así como el aumento de las capacidades locales (gobierno, comunidades e individuos) para resolver sus problemas y el interés de la denominada sociedad civil por convertirse en sujeto activo de su propio desarrollo, son las tendencias dominantes que vienen desarrollando las condiciones de este proceso.

Sin embargo, es importante hacer notar que las diferencias regionales al interior de nuestro país hacen que este proceso no sea uniforme sino fragmentado. El desarrollo desigual de las regiones subnacionales, tanto en el campo económico como político y social, marca los profundos contrastes en que se trata de resumir la realidad nacional mexicana. Así, es común encontrar que frente a la novedad política que están suponiendo en algunos estados, sobre todo del Centro y Norte, la alternancia y los gobiernos divididos, la rendición de cuentas, los intentos de reforma institucional, los mecanismos de participación directa como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, podemos encontrar también regiones sobre todo (pero no exclusivamente) en el Sur del país, donde el cacicazgo, la corrupción, la impunidad y las prácticas clientelistas parecen un signo inmutable. El resultado de todo esto es que la gobernabilidad, entendida como una doble capacidad para aplicar exitosamente un proyecto de gobierno y para procesar institucionalmente los conflictos derivados de ello, enfrenta diferencias sustanciales en sus distintos indicadores:

- El **indicador institucional** nos dice que la confrontación entre las diferentes fuerzas políticas y los distintos niveles u ordenes de gobierno es ambivalente.

En general se han acotado como nunca antes los espacios de poder, aún en los gobiernos de mayoría, con lo que por un lado, el Ejecutivo ha dejado de ser el "gran legislador" y el papel del Congreso recupera relevancia, sobre todo en los estados donde la opinión pública (líderes de opinión, medios masivos, organizaciones civiles) muestra su interés creciente y legítimo por evaluar y participar de las iniciativas.

El caso de los gobiernos divididos impone por un lado, límites a la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo, pero al mismo tiempo, la interdependencia que significaría la distribución del poder y la existencia de contrapesos, no ha obligado a la cooperación. El primer ejemplo de esta dinámica es el gobierno federal. Además de las diferencias sin precedente entre el Presidente Fox y los legisladores federales de su partido, el Ejecutivo federal no ha logrado cooperación suficiente con los siete

gobernadores del PAN, mientras que los cuatro gobiernos estatales de coalición partidaria y los dos gobiernos del PRD, en el DF y en Zacatecas, tampoco colaboran con los proyectos presidenciales de reformas a la Constitución para la Ley de Derechos y Cultura Indígena, ni con la Reforma Fiscal. Si a ello añadimos la activa oposición del PRI a todas las acciones gubernamentales, encabezadas por el “sindicato de (19 de 32) gobernadores”, que actualmente coordinan sus esfuerzos por criticar los planes foxistas, sumamos otra amenaza a la gobernabilidad (véase mapa Partido gobernante por estado federado).

- La **incidencia del sistema de partidos** en la gobernabilidad también es ambivalente. A lo largo del país existe un sistema multipartidista en términos formales, pero tripartidista o bipartidista, según la entidad, en términos reales (véase mapa de Población municipal gobernada por partido)

No obstante, cabe destacar el acceso al poder en algunos ayuntamientos por parte de partidos de los llamados chicos. Este sistema real de partidos se ha consolidado a través de la centralización del poder de los mismos, lo que se refleja en el predominio de los intereses nacionales sobre los locales, facilitando la imposición de una disciplina legislativa para votar en los congresos nacionales y locales. A pesar de su capacidad de negociación en los asuntos locales, ello convierte a los partidos en instancias mediadoras capaces de integrar ambas agendas, logrando así influir en la tensión entre conflicto y cooperación, derivada de las diferencias regionales y los intereses nacionales. Por lo que el tratamiento de las agendas nacional y local, está sujeto en gran parte a los ritmos del entendimiento y la confrontación entre estas fuerzas partidarias.

- La influencia municipal de los partidos contribuye con esa **diferenciación de la política local respecto de la nacional:**

Al empezar el año 2001, el PAN gobierna 36 de cada 100 habitantes del total nacional en 315 municipios; el PRI gobierna a 44 de cada 100 habitantes en 1389 municipios del país, mientras que el PRD gobierna a 20 de cada 100 habitantes en 268 municipios mexicanos (lo cual incluye 10 de las 16 Delegaciones internas del DF, que no son estrictamente municipios). El PAN gobierna la mayoría de la población municipal en 13 estados, pero cuenta con la mayoría de municipios en sólo tres de ellos; el PRI gobierna a la mayoría de los habitantes en 17 entidades federadas, pero tiene la mayoría de gobiernos municipales en 26 de los 32 estados que forman al país y el PRD tan solo en dos.

Es importante destacar que las reformas constitucionales requieren de la mayoría de los Congresos locales, los que a su vez necesitan de la mayoría de los municipios del Estado respectivo. De ello se deduce que el proyecto de gobernabilidad foxista tendrá que soportarse sobre legislaciones secundarias, pues el sistema de partidos no ofrece cooperación en las regiones con el Presidente sino conflictos locales crecientes y oposición al Centro agudizada. De lo que asumimos que el logro de una descentralización efectiva y el empoderamiento de los gobiernos locales, necesita del diseño de nuevos arreglos institucionales entre el Centro y las regiones, así como una reforma de los partidos políticos que acentúe la cooperación por encima del conflicto.

Dos medidas que se propuso el Acuerdo Político Nacional para el Desarrollo Nacional, promovido por la Secretaría de Gobernación en octubre de 2001, pero sin que se hayan comprometido con acciones concretas los partidos firmantes del Acuerdo. La ineficacia de dicho acuerdo está mostrando que las negociaciones políticas atraviesan por variados filtros que impiden la institucionalización de la reforma política o de Estado, que se propone llevar a cabo el gobierno federal. Las posibilidades de llegar a un acuerdo, o a un nuevo arreglo institucional, se pierde en el mar de intereses y negociaciones parciales que se dan entre las presidencias de los partidos, las coordinaciones de los grupos parlamentarios respectivos y los poderes regionales, encarnados en grupos de gobernadores, presidentes municipales y agrupaciones regionales de las tendencias internas de cada partido político.

- La **procuración y administración de la justicia** es sin duda uno de los principales retos de la gobernabilidad tanto local como federal en México. El trinomio impunidad-corrupción-arbitrariedad, aunado al deterioro económico de amplios sectores de la población, favorece el aumento de la violencia, la criminalidad e inseguridad.

Lo que se traduce en un descrédito para el gobierno federal, pero que, dada la concentración o incidencia de ciertas conductas delictivas en algunas regiones, desacredita mayormente las actuaciones locales, pues son cada vez más frecuentes las revelaciones de nexos entre las instancias de poder locales y la delincuencia organizada, como se ha evidenciado en los estados de Quintana Roo, donde se ubican las playas de Cancún, y el Estado de Morelos, zona vacacional para el centro del país; en ambos estados los gobernadores estuvieron asociados con el narcotráfico, por lo que ambos se encuentran sujetos a la Justicia mexicana

Después de la crisis bursátil y bancaria de 1995 (véanse mapas de Secuestros y robos bancarios) se acentuaron los secuestros en los estados más pobres del país, en el Sur – Pacífico y en la zona central, así como en toda la franja fronteriza. Los asaltos bancarios, también se incrementaron a partir de entonces, pero en los estados ricos del Centro y Occidente de México y, una vez más, también se incrementaron en la franja fronteriza, donde los bancos hacen muchas de sus operaciones en dólares.

No obstante, el papel que desempeñando por organizaciones como Transparencia Internacional en la denuncia y la concientización de los problemas de la corrupción, ya han arrojado algunos resultados, pues la creciente indignación de la opinión pública, ha ejercido mayor presión sobre los gobiernos para combatir actos de impunidad, corrupción y arbitrariedad. El activismo de la Secretaría de la Contraloría, encabezada por el ex gobernador panista de Chihuahua, Francisco Bario, busca frenar todas las formas de corrupción en el país. En el mismo sentido, estudios novedosos como el de *Pricewaterhouse Coopers* y su Índice de Opacidad, revela en términos muy concretos las severas pérdidas causadas por la falta de transparencia y reglas claras; ello quiere decir que la corrupción de los sectores público y privado opaca las posibilidades de realizar operaciones económicas y financieras, al aumentar “artificialmente” el costo del capital (impuesto oculto en el soborno de funcionarios). Además, la “prima de riesgo” significa que hay mayores costos en los créditos externos

que se soliciten, debido al aumento de la tasa de interés que se eleva por esos costos “extra-financieros” que representa la corrupción.

En México, el “equivalente fiscal” calculado por esa empresa es del 15 por ciento (monto promedio de los sobornos), mientras que la Prima de Riesgo, es de un 3 por ciento; cantidad que se paga de sobre-precio en los créditos internacionales.

- En materia de **desarrollo económico y social**, la fragmentación del país es más evidente aún.

No es una casualidad que el Plan Puebla-Panamá (ver mapa sobre la región del Plan), impulsado por Fox, reconozca que la integración del país a la economía norteamericana deba hacerse en etapas diferenciadas, dejando que la parte Sur pueda competir en términos eficientes, en un primer momento, con una zona regional como la centroamericana, para que así, enseguida, adquiera un desarrollo suficiente antes de avanzar hacia el Centro y Norte de México, como lo va haciendo el resto del país.

Las diferencias de desarrollo entre las tres regiones que distinguimos: Norte, Centro y Sur, también se reflejan en las tasas de crecimiento de cada una de ellas; así, podemos observar que la tasa de crecimiento anual promedio en el periodo 1993-1999 en el Norte, es casi el doble del crecimiento la región Sur, en tanto que la región Centro registra un crecimiento intermedio. Además de que la contribución al PIB total de cada región, revela que el Centro aporta casi la mitad del PIB (49.3%), mientras que el Sur, aporta apenas un 14.2% (véase Cuadro 1). No obstante, al interior de estados y municipios, las polarizaciones económica y social ahondan los conflictos derivados de las diferentes políticas contempladas en los proyectos de gobierno y dificultan su procesamiento institucional, pues la percepción de dichos proyectos es que ahondan las desigualdades regionales, y que hay pocos instrumentos o políticas que reviertan estas polarizaciones.

- Otra división económica, que no obstante coincide en gran medida con la ya citada, es la existente entre los sectores productivos dedicados al mercado interno y al mercado de exportación:

Las zonas del Norte y Centro, concentran la mayor parte de las industrias maquiladoras, que han generado una gran parte de la oferta de empleos nuevos que ha registrado el país en los últimos años, aunque en esas industrias se han presentado bs recortes más severos, durante lo que va de 2001, debido a la desaceleración económica estadounidense. Sin embargo, el maquilador ha sido el sector de más rápido crecimiento en los años recientes (véase mapa Personal ocupado en la industria maquiladora de exportación, 1999-2000). Un dato ilustrativo al respecto es que, durante el periodo 1988-1994, la tasa de crecimiento promedio anual de la parte de la industria dedicada al sector externo, fue de 7.7% y entre 1994-2000 alcanzó un crecimiento del 16.3%. Mientras que La parte de la industria destinada al mercado interno, apenas creció a una tasa de 3.5% y de 1.3% en los mismos periodos (véase Cuadro 2)

Lo cual significa que se ahondan las diferencias de desarrollo entre las regiones subnacionales, debido al mayor crecimiento que están impulsando las industrias orientadas a la exportación y su corolario de mayor desempleo, menores oportunidades y movilidad social; situaciones todas ellas, que

ponen en entredicho por un lado, las capacidades del gobierno federal para diseñar estrategias tendientes a reducir las brechas de desarrollo subnacional, pero que al mismo tiempo cuestionan incisivamente los proyectos locales, minando así la gobernabilidad local.

- En materia de **capacidad financiera del gobierno** para atender sus funciones estratégicas como son el gasto social y la promoción de políticas de desarrollo, el rezago de las instancias locales es uno de los puntos más señalados

Cerca del 58 por ciento de las recaudaciones fiscales se hacen en el DF (véase mapa de Recaudación y distribución de impuestos), proporción que aumenta casi al 80 %, si se suman los estados del centro del país. El resto de la recaudación se hace, principalmente, en dos estados fronterizos, donde sus elites empresariales empiezan a reclamar mayor control sobre los recursos que aportan. Al respecto, las posiciones neofederalistas pugnan, entre otras cosas, por mayores facultades fiscales y capacidades presupuestales, además de una mayor autonomía en la toma de decisiones, que permitan un papel más efectivo de las instancias locales como promotoras del desarrollo regional.

Si se observa la participación federal en los ingresos brutos de los estados en 1992 (situación que muy poco ha cambiado), se tiene un mapa paradójico; en los tres estados con mayores recursos industriales: Nuevo León, Jalisco y Baja California, la menor proporción de sus ingresos proviene de la Federación, al igual que tres de los estados más pobres y deprimidos del país. En algunos estados del centro nacional y en estados deprimidos, el gasto federal es decisivo. A pesar de la irresponsabilidad y malos manejos de algunas de las administraciones, aunada a la impunidad, las corruptelas y complicidades, entre otros vicios, reducen aún más los márgenes de maniobra del ejercicio de los presupuestos locales; las partidas están previamente comprometidas y los niveles de endeudamiento suelen ser altos.

Las inercias en la distribución y el ejercicio de la inversión y el gasto públicos han sido difíciles de vencer, pero la alternancia en el poder y los gobiernos divididos han mostrado algunas mejorías sobre la vigilancia presupuestal y la rendición de cuentas aunque, también hay que decirlo, muchas veces han impedido que se tomen decisiones financieras gubernamentales oportunas, debido a la politización de estas cuestiones con fines partidistas.

- El **saldo de legitimidad** de un gobierno comprende su capital político, y se encuentra relacionado de forma indiscutible con todos los factores anteriores que hemos citado.

Los índices de popularidad del Presidente Fox y del gobernador del DF, Andrés Manuel López Obrador, eran muy altos al inicio de 2001: 73% de la población nacional en el caso del primero y 74% de la población del DF, en el caso del segundo, aprobaba sus gestiones al frente de su respectivo gobierno. La definición de gobernabilidad a la que nos apegamos, define que existe correlación entre la legitimidad de un gobierno, sus acciones y la capacidad para procesar institucionalmente los conflictos, lo cual ha erosionado el respaldo popular de ambos, con el transcurso de sus gestiones.

Sin embargo, en las regiones es difícil de medir esta legitimidad, pues el nivel de conflictividad social es tan agudo que afecta la popularidad de los gobiernos. Hay al menos cuatro amenazas que

acechan las posibilidades de profundizar las democracias locales en los estados federados mexicanos (véase mapa de Amenazas a la gobernabilidad democrática local): 1) se ha detectado que en unos diez estados del país hay guerrillas actuantes de distintas inspiraciones ideológicas; solamente se han abierto canales de negociación con el EZLN; 2) hay fuerzas paramilitares asociadas con los cacicazgos locales, particularmente en Chiapas, que vulneran la capacidad del Estado mexicano para hacer vigente el Estado de derecho, en función de sus nexos con las elites locales; 3) los cárteles del narcotráfico del Golfo, de Juárez y de Tijuana (en la frontera con Estados Unidos y en el Pacífico), lograron corromper altos funcionarios del gobierno federal y de los gobiernos locales (Tamaulipas, Morelos y Quintana Roo), además, han constituido centros de operaciones estratégicos en los estados del país para el transporte e, innegablemente, para el mercado interno de estupefacientes. Su presencia significa graves problemas para los gobiernos locales. 4) Por último, un problema que viene disminuyendo es el de los conflictos electorales, en los que hay diferencias entre gobierno federal y gobiernos locales aferrados al "antiguo régimen"; afortunadamente, dos casos que podrían generar ingobernabilidad local: Tabasco y Yucatán, han entrado en cauces legales, pero las elecciones que ahí se realizaron fueron una prueba de fuego para medir las capacidades de negociación federales y locales en torno a un proyecto de gobernabilidad democrática.

Desafíos de la descentralización y de la gobernabilidad democrática local.

En América Latina en general, y en México en particular, el debate sobre la descentralización, la democracia y los gobiernos locales está enfrentado con una dificultad entre el discurso y los hechos.

La gobernabilidad democrática local se deteriora, pues hay un "sobrecalentamiento" de las capacidades del gobierno central para responder a las crecientes demandas de participación: reforma fiscal descentralizada, fortalecimiento de los procesos de institucionalización de los gobiernos locales, participación de la sociedad local en decisiones nacionales; demandas de autonomía étnica y defensa de los derechos y la cultura indígena. Demandas que a pesar de haber sido incluidas en las plataformas de los candidatos, se condicionan al momento de gobernar en razón de las supuestas limitaciones "estructurales" enfrentadas que sólo son posibles de mantener mediante el ejercicio de la centralización del poder.

Como apunta Ottón Solís (1999), por un lado, "la descentralización -el traslado de poder a instancias locales y comunales- podría constituir la herramienta de reforma del Estado y de modernización política más efectiva en muchos países del continente". En tanto que por el otro, la diferencia entre el discurso y la práctica políticos ha generado un importante vacío de legitimidad para la democracia representativa en nuestros países latinoamericanos.

Esta situación de vacío de legitimidad se constituye como una de las principales amenazas a la gobernabilidad, a la que se suman: las pesadas inercias y herencias del autoritarismo, que limitan los nuevos proyectos de gobernabilidad que se están construyendo, sobre todo en lo que se refiere al desgaste institucional que debilita el procesamiento de conflictos. De la misma manera, la falta de

consensos para alcanzar la viabilidad de un nuevo pacto social favorable a la reforma de Estado democrática, contribuye al vacío de legitimidad. Tal déficit se relaciona con los problemas de definición del papel del Estado en la agenda del desarrollo pues, pese al saldo creciente de pobreza y desigualdad económica, sectorial y regional, en el marco del modelo económico abrazado por nuestros países, se sigue entregando al mercado la asignación de los recursos, con el consecuente deterioro en espiral del Estado social, que limita crecientemente sus capacidades de regulación y planeación del desarrollo.

Hay timidez o debilidad en la ciudadanización de las políticas, dado que ellas "implican decisiones orientadas hacia destinatarios específicos en lugar de tener como referente la construcción de consensos o mayorías respecto del interés general" (Duhau, 1999). Los retos para la gobernabilidad se reconocen entonces como los desafíos para la democracia: apego a la legalidad, legitimidad fundada sobre la creciente participación ciudadana, eficacia gubernamental, procesamiento del conflicto con base en negociaciones, capacidad de articular consensos mediante políticas de Estado.

Existen posiciones que ven en la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales un debilitamiento del Estado que no existe, pues como apunta la corriente a favor del gobierno local, esto no es un juego de suma cero. Al contrario, "el empoderamiento comunal libera al gobierno central de numerosas y diversas responsabilidades, lo que le permite cumplir mejor sus funciones estratégicas nacionales" (Solís, 1999) Por otro lado, el empoderamiento local puede generar sinergias de participación interesantes, que pueden ser capaces de resolver los problemas de legitimidad a través de mecanismos democráticos, eficaces, eficientes y transparentes de consulta y opinión, toma de decisiones y participación política, lo que se proyectaría al nivel no sólo local sino nacional.

El optimismo despertado por la transición democrática en México, significa grandes expectativas de cambio que se enfrentan a una larga tradición de inercias autoritarias y también a diversas limitaciones internas y externas del gobierno de transición: inexperiencia y falta de oficio político, entorno internacional inestable, entre otras. Así, la gobernabilidad democrática local nos remite al tema de la reforma del Estado en el marco de la descentralización y la participación ciudadana local en la construcción de la nación.

Los actores de la descentralización y la gobernabilidad democrática en México

En la introducción decíamos que al igual que en el resto del planeta, en México, la descentralización asociada con la gobernabilidad democrática, se está convirtiendo en una necesidad apremiante para enfrentar un mundo crecientemente interdependiente y globalizado; destacábamos entonces las tendencias dominantes que vienen desarrollando las condiciones de este proceso. En los apartados subsecuentes hicimos un recuento de las circunstancias particulares en que se está desarrollando este proceso y analizamos los apoyos y obstáculos que enfrenta. Sin embargo, los procesos no se dan sin actores; las tendencias, los ritmos y los resultados dependen, de la interacción

entre las fuerzas que intervienen en dicho proceso. Por esta razón, en este apartado trataremos de aportar algunos elementos que arrojen luz sobre los actores y sus interacciones.

La sociedad civil mexicana, su interacción con el aparato político-institucional, los puentes y las barreras que se erigen entre ambas partes, así como las respuestas particulares y las formas de afrontar las demandas de cambio y las inercias de continuidad, son (además del contexto nacional e internacional), los factores decisivos que marcan el rumbo y avance en la construcción de los procesos de descentralización y empoderamiento local, con sus consecuencias, generalmente positivas, para la gobernabilidad democrática.

Uvalle (1999) señala que "el agotamiento del centralismo no es inercial ni casual. Obedece a circunstancias que cada país genera y reproduce. En el caso de México, las demandas por democratizar el poder y sus beneficios es producto de la revitalización de la vida pública y de la multiplicación del pluralismo político". Uvalle describe así un nuevo contexto sociopolítico mexicano, que amplía los contenidos mismos de nuestra democracia tradicional, pues el origen de las demandas de descentralización del poder aparece como fruto de un proceso de ciudadanía, participación y pluralismo crecientes. Elementos todos ellos muy importantes, pues parafraseando a Vargas (1999), podríamos afirmar que no es posible hablar de democracia sin participación, porque ella implica rendición de cuentas; que no sólo es voluntad gubernamental de ofrecerlas sino, y sobre todo, voluntad de la ciudadanía de pedir las.

Ello quiere decir que las demandas de rendición de cuentas están ligadas intrínsecamente con los procesos de ciudadanía y participación de la sociedad civil, en la medida en que contribuyen a la pluralidad política y a la descentralización y democratización del poder, y favorecen la gobernabilidad, pues legitiman la actuación gubernamental. En el caso de México, esta cadena virtuosa está comenzando a fortalecerse mediante diferentes grupos de experiencias concatenadas de las distintas instancias tanto de la vida pública como civil:

- En primer lugar, como afirma Torres-Rivas (2001), "las motivaciones personales cobran fuerza poderosa en la sociedad moderna. Este universo de intereses particulares que estimula el mercado, la política, la cultura, la creciente avalancha de información, etc., forma una dimensión importante de la vida social especialmente en una situación democrática".

Así que el inicio de la construcción de la sociedad civil, que se encuentra en "intereses privados que aparecen, crecen, adquieren identidad para organizarse y cobrar vida orgánica al asociarse", encuentra bases suficientes en el México democrático, hoy en proceso de consolidación, pero que se ha venido construyendo desde tiempos más lejanos.

- En segundo lugar, aunque hay que reconocer que en la mayoría de los casos las organizaciones civiles apenas desarrollan experiencias locales y no llegan a integrar un proyecto nacional estructurado (con sus excepciones), en el pasado proceso electoral estas instancias desempeñaron un papel inédito y sumamente relevante, que contribuyó a establecer una relación distinta entre el poder público y las organizaciones de la sociedad civil.

Ello ayudaría a explicar el espacio que el presidente Fox ha dedicado para la creación de la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana, a cargo de Rodolfo Elizondo (un político panista destacado), cuya misión es la de "establecer y asegurar la relación de la Presidencia con la ciudadanía y sus organizaciones, e incrementar la credibilidad, confianza y legitimidad del Presidente y su gobierno a través de la reforma del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil, que garanticen llevar a término la transición democrática y alcanzar la democracia participativa" (Alianza Ciudadana). Otro ejemplo en el mismo sentido lo constituye el hecho de que el primer encargado del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), principal instrumento gubernamental para promover el desarrollo humano de la población de escasos recursos, provenía de una trayectoria destacada como dirigente de organizaciones civiles; el actual, proviene de Alianza Cívica, una de las ONG más importantes de México.

Hay señales inequívocas de que desde la antigua cúspide tradicional del poder público y el centralismo se está reconociendo la necesidad de incorporar a las fuerzas activas de la sociedad civil al proyecto de gobernabilidad democrática. La misma situación de reconocimiento se reproduce al interior de los estados de la república pero, como hemos dicho, las participaciones locales sólo han incorporado experiencias aisladas de organizaciones que no han logrado trascender en un proyecto de mayor profundidad y alcances extra-locales. Se trata de organizaciones locales que han logrado convertirse en interlocutores del poder público, pero también de instancias civiles que no han cubierto sino pocos rubros especializados de intereses.

- En tercer lugar, la pluralidad se está fortaleciendo a partir de un equilibrio diferente no sólo entre la sociedad civil y el poder público, sino también al interior de los mismos poderes públicos.

La alternancia en el gobierno federal mexicano ha fortalecido la separación y diferenciación entre el Ejecutivo y el Legislativo; así como una mayor independencia del Poder Judicial. Por su parte, la votación del 2 de julio de 2000 se tradujo en que ninguno de los diferentes partidos políticos tuviese mayoría absoluta en el Congreso de la Unión, y así está sucediendo en los congresos locales, a raíz de las elecciones recientes en los estados. Si bien ello complica el avance legislativo, dada la debilidad relativa de la representación parlamentaria de cada partido, por otro lado, obliga a la cooperación y los consensos entre estas fuerzas políticas.

Desafortunadamente, aún no se ha logrado la cooperación deseada para sacar adelante los asuntos más trascendentes de la agenda nacional, pero la demanda y presión de las organizaciones ciudadanas, expresadas sobre todo a través de los espacios de opinión pública generados en los medios masivos de comunicación, apuntan hacia la cooperación entre los actores políticos. Tales llamados no tienen una respuesta positiva en los actores políticos.

Un ejemplo claro de esta negativa a procesar consensos por parte de los actores políticos, ha sido el vacío generado de cara a la propuesta presidencial de convocar a las fuerzas políticas y sociales a un "pacto político" que destrabe los asuntos medulares del país; en efecto, hay resistencia de los partidos

nacionales opositores vis á-vis el Pacto Político para un Desarrollo Nacional, convocado por el gobierno foxista en octubre de 2001, en razón de los intereses del corto plazo de esos partidos. También está la falta de apoyo que ha tenido el gobierno de Fox entre las filas de su partido, pues ese instituto político no ha impulsado decididamente el Pacto Nacional al que se les convocó.

Por su parte, los organismos civiles no se han adherido a la convocatoria presidencial, pues los partidos han suplantado la participación ciudadana al monopolizar la representación ciudadana. Habría que aceptar también la falta de iniciativa y de creatividad de alcance nacional en la propuesta ciudadana, pues sus proyectos de acción están enclaustrados en la dimensión local y si acaso, en la dimensión sectorial, sin que una propuesta nacional plural inclusiva esté en el horizonte de sus reflexiones. Algo similar sucede con los frentes “ciudadanos” convocados por el EZLN, los cuales no se sienten convocados al Pacto por su carácter antigubernista, aunque tampoco han logrado permear otras capas sociales diferentes a los indígenas y los campesinos.

- En cuarto lugar, cabe destacar la influencia del papel de los medios masivos como canalizadores de demandas sociales no organizadas; como foros de discusión entre los diversos actores civiles y gubernamentales; como espacio democrático para las ideas; pero también como líderes de opinión (con su capacidad de influencia tanto positiva como negativa) con capacidad de convocatoria y movilización de masas, lo que se traduce en poder real de presión e influencia.

Existen algunos autores quienes señalan que el avance democrático está ligado de manera positiva a una sociedad civil fuerte y organizada. Sin embargo, estudios como el de Torres-Rivas (2001) han mostrado que los casos de democracia estable (Costa Rica, Uruguay y Chile, a pesar de sus momentos autoritarios) o parcialmente duradera (Venezuela, Colombia, Ecuador) no se explican necesariamente por esta condición de la sociedad civil sino más bien por "la importancia de los partidos políticos y de una substancial capacidad para trazar acuerdos entre contendientes". En el caso de México, podemos hablar de una asociación entre partidos y sociedad civil para impulsar la democracia que ha generado un fenómeno interesante en tres tiempos:

- Antes de la transición: por un lado, ni los partidos (deslegitimados por sus candidaturas ajenas a la sociedad civil) ni las organizaciones civiles (con espacios de participación política insuficientes) poseían la fuerza para definir el cambio. Lo que llevó a la alianza entre ambas instancias para sumar fuerzas, traduciéndose en espacios para candidaturas ciudadanas que impulsaron la participación de la sociedad civil organizada, situación que devolvió una cuota nada despreciable de legitimidad a los partidos políticos, aún en el caso de no ganar y que abrió a la sociedad civil espacios de reconocimiento y estímulo creciente a su participación política.
- Durante el proceso: dadas las estructuras políticas del sistema, las organizaciones civiles tuvieron que desdibujarse hasta cierto punto para dar paso a la imagen de los partidos, pues sin

su cobijo no podían participar en el juego electoral. No obstante, las plataformas presentadas para el proceso electoral por los partidos, incorporaron en buena medida las inquietudes de las organizaciones que participaron a su interior.

- Con la transición: si bien como apunta Torres-Rivas (2001) la existencia de una sociedad civil fuerte y organizada no garantiza ni es condición necesaria en la consolidación democrática, es evidente que la relación entre ambas puede ser muy positiva, pues en un régimen democrático es más factible la aparición de una amplia gama de intereses que se agrupan para ser tomados en cuenta. Lo cual augura un florecimiento de la sociedad civil organizada que la posiciona como definitoria del rumbo que tome el país en los próximos años.

Torres-Rivas (2001) compara las posibles relaciones entre sistema político y sociedad civil:

- a) Un sistema político débil puede estar acompañado con una sociedad civil fuerte y los resultados no necesariamente favorecen a la democracia;
- b) En cambio, un sistema político mejor estructurado puede caminar bien hacia la democracia aun teniendo una sociedad civil débil o fracturada. Obviamente las cosas irían mejor para la democracia si ambos se refuerzan;
- c) Una sociedad civil fuerte pareciera constituirse más fácilmente y sobre todo, ser más efectiva cuando se apoya en una cierta tradición de ejercicio de valores liberales. De sociedades y culturas post-autoritarias no pueden surgir rápidamente asociaciones voluntarias de reconocible carácter cívico;
- d) Una sociedad civil fuerte ayuda o debilita las estructuras políticas según las coyunturas en que actúa y en esa medida, puede constituirse en una amenaza o un factor favorable a la democracia. No es su existencia sino su calidad lo que hace de la sociedad civil un factor favorable para la vida democrática;
- e) La sociedad civil refleja las diferencias socioeconómicas internas existentes en la sociedad y que ahora el mercado exagera; y la estratificación que se traduce en desigualdades sociales está acompañada de desigualdades espaciales o geográficas. La heterogeneidad de la sociedad vuelve desigual la oportunidad de organización / participación / influencia política que la sociedad civil expresa.

De lo que podemos confirmar que la relación favorable entre el sistema político y la sociedad civil es deseable para la consolidación de una descentralización y democratización del poder, dados los equilibrios que impone entre ambas instancias. Pero habría que decir que si bien el sistema político era débil para impulsar el cambio, la influencia de la sociedad civil contribuyó en esa dirección, pero dada también la debilidad de esta última, no era ni es suficiente para consolidar la democracia. Por lo que el fortalecimiento del sistema político fue y sigue siendo necesario.

Este fortalecimiento se dio incorporando a la sociedad civil más activamente, mediante su apoyo al logro de la alianza estratégica entre grupos de partidos que operó en las elecciones de julio de 2000.

Y es que si bien las organizaciones civiles han jugado un papel trascendente en el cambio democrático y lo seguirán haciendo, en la parte más visible de este proceso se encuentran aún los partidos políticos.

La necesidad de fortalecer al sistema político estriba en que las experiencias aisladas de las organizaciones civiles del país, aún no logran integrar un proyecto nacional. Por ejemplo, existen movimientos civiles en todo el país que buscan respuestas a sus demandas mediante manifestaciones y movilizaciones. Sin embargo, pocos de estos movimientos han logrado hacer eco en las instancias gubernamentales, dado que la particularidad de sus intereses no conforma un proyecto nacional. Lo mismo pasa en los casos de los grupos que se manifiestan ante los poderes estatales y municipales, que son los menos dada la centralización que aún impera y que hace que las demandas aún locales sean llevadas por lo general ante las instancias federales.

La reforma municipal emprendida por la administración zedillista, si bien ha representado un avance en la descentralización y el federalismo, sigue sin dotar aún a las localidades de herramientas operativas para dar respuesta a las demandas surgidas desde su seno. La institucionalización de la administración pública si bien ha mejorado las capacidades locales de gestión, no ha sido suficiente para resolver un problema que requiere también de mayores atribuciones financieras y de manejo de recursos.

No es casual que las principales demandas de descentralización y democratización del poder surjan desde los mismos poderes públicos locales. Ya que como apunta Uvalle (1999), "por su tendencia, (estas demandas) favorecen a los gobiernos locales, ya que son el 'medio a través del cual el pueblo procura los servicios por sí mismo, tomando parte activa y constructiva en los asuntos públicos, decidiendo por sí mismo, dentro de los límites permitidos por la política nacional y los recursos locales'. Estas demandas desde la autoridad misma tienen la ventaja de su investidura y se agrupan de manera más completa que la mayoría de los grupos civiles locales. Es el caso del 'sindicato de gobernadores'" (nombre con el que se conoce a los gobernadores del PRI que actúan de manera conjunta frente a la Federación).

Del otro lado, sólo pocos movimientos civiles han tenido la fuerza para impulsar sus demandas en niveles que lleven a la discusión nacional, tal es el caso de las organizaciones indígenas, las de derechos humanos, el de movimientos como El Barzón (originalmente formado por campesinos medios y pequeños endeudados) , el de ahorradores defraudados, y el del EZLN, del que podríamos decir que es el único que funciona como aglutinador de demandas sociales de descentralización y democratización del poder público. Existen incluso algunos movimientos que pese a su persistencia y movilización siguen sin ser atendidos, como es el caso del movimiento magisterial.

En suma, "la riqueza de las relaciones entre el poder y la sociedad, cuyo balance solo puede hacerse examinando determinados momentos históricos" (Torres-Rivas, 2001), tiene que encauzarse de tal forma que desde el poder público se impulse el clima favorable al desarrollo de la sociedad civil organizada, y esta a su vez, mediante su participación, legitime al poder.

Cuadros citados en la página 14

CUADRO 1

CRECIMIENTO DEL PIB POR REGIONES (Tasa de crecimiento media anual)			
	Norte	Centro	Sur
Contribución al PIB total, 1999	36.6%	49.3%	14.2%
Tasa de crecimiento media anual, 1993-1999	3.8%	2.8%	2.1%

Fuente: Grupo de Economistas y Asociados (GEA).

CUADRO 2

TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL (Sectores externo e interno)		
Periodo	1988-1994	1994-2000
Promedio nacional	3.9%	3.5%
Parte destinada al sector externo	7.7%	16.3%
Parte destinada al sector interno	3.5%	1.3%

Fuente: Grupo de Economistas y Asociados (GEA).

Anexo 1

Partidos Políticos registrados para la elección del 2 de julio de 2000

	Partido	Plataforma	Ideología	Base del partido
PRI	Partido Revolucionario Institucional	Basado durante muchos años como partido centro-gobiernista	Centro-Nacionalismo revolucionario	Sectores obrero, campesino y popular
PAN	Partido Acción Nacional	Demócrata	Centro-derecha	Clase media urbana, empresarios e industriales
PRD	Partido de la Revolución Democrática	Centro-izquierda	Centro-izquierda	Trabajadores y clase media
PVEM	Partido Verde Ecologista de México	Ecologista	Ecologista	Clase media urbana
PT	Partido del Trabajo	Izquierda	Izquierda	Trabajadores y clase media
CD	Convergencia Democrática	Centro-izquierda	Socialdemócrata	
PDS	Partido Democracia Social	Socialdemócrata	Izquierda, socialdemócrata	
PCD	Partido Centro Democrático	Demócrata	Centro	
PAS	Partido Alianza Social	Centro	Inspiración humanista	
PSN	Partido de la Sociedad Nacionalista	Izquierda	Nacionalista	
PARM	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	Demócrata	Centro	

Fuente: elaboración propia.

Anexo 2

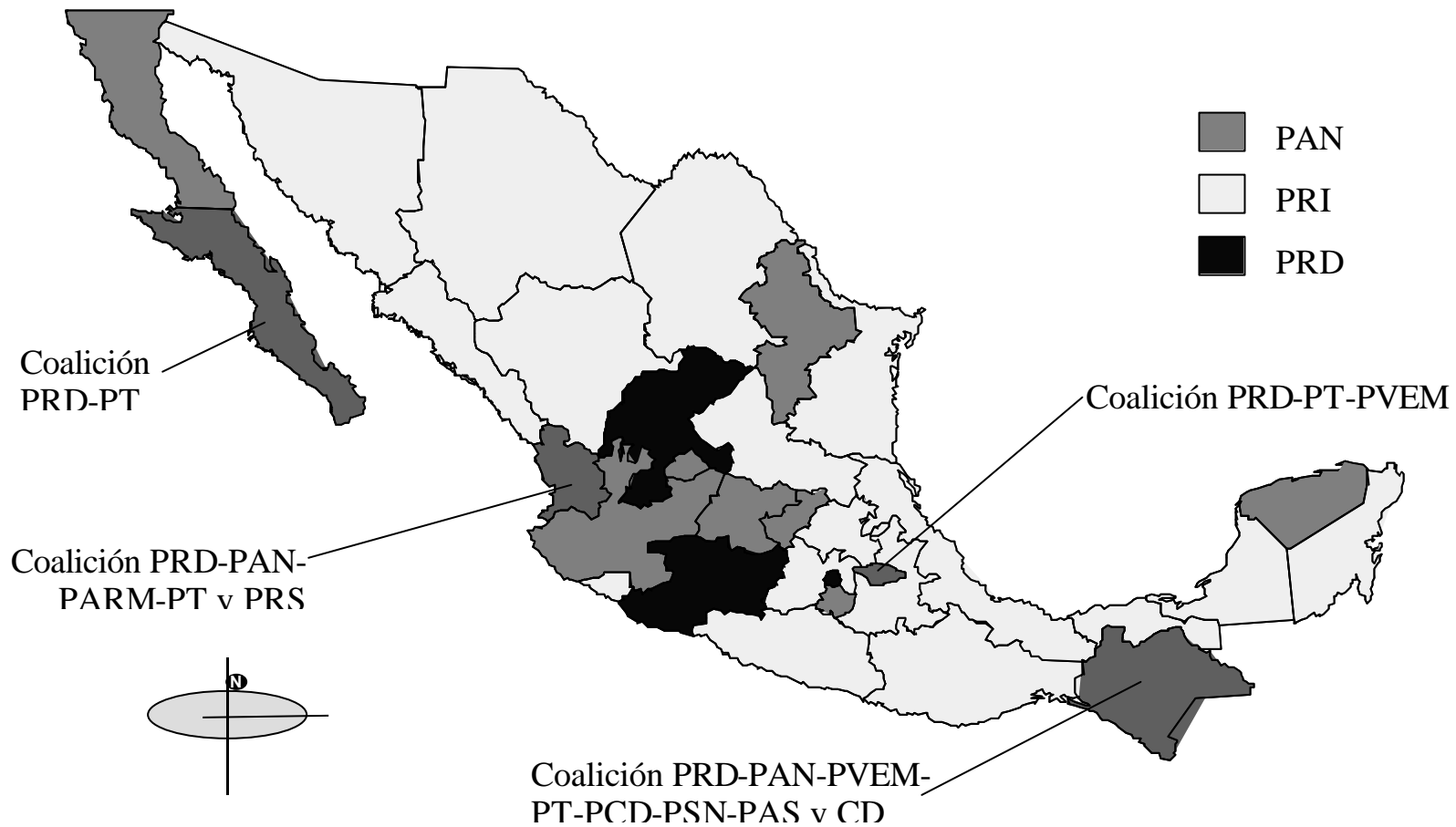
Partidos Políticos registrados para la elección del 2 de julio de 2000

	Lema	Premisa fundamental
PRI	"Democracia y justicia social".	Impulsar el perfeccionamiento del sistema político mexicano a través del ejercicio democrático, a fin de que el poder público sea expresión genuina de la voluntad mayoritaria del pueblo mediante el sufragio universal, libre, directo, secreto, personal e intransferible.
PAN	"Por una Patria Ordenada y generosa y una vida mejor y más digna para todos".	El reconocimiento de la eminente dignidad de la persona humana y, por tanto, el respeto de los derechos fundamentales del hombre y la garantía de los derechos y condiciones sociales requeridos por esa dignidad.
PRD	"Democracia ya, Patria para todos".	Los principios constitucionales del Estado democrático de derecho fundado en el respeto público y privado a los derechos fundamentales de la persona, del ciudadano, de sus organizaciones libremente constituidas y de la sociedad en su conjunto.
PVEM		El respeto por todas las manifestaciones de la vida, la protección del medio ambiente y la contención del deterioro ecológico.
PT	"Servir al pueblo".	Lucha por una sociedad socialista, plural, democrática y humana; por la construcción de instancias de poder popular independientes, que asuman tareas generales, dando cauce a la iniciativa del pueblo para administrar y gobernar, hasta que todo el poder sea del pueblo organizado.
CD	"Un nuevo rumbo para la Nación".	Busca la tercera vía ante el fracaso de las políticas neoliberales.
PDS	"Innovar con responsabilidad para solidarizar a un México diverso".	Hacer emerger nuevos corredores capaces de llevar al escenario político las causas sociales hasta ahora ausentes de la agenda nacional.
PCD	"A forjar el futuro".	Construir la nueva República con un programa económico para tener un crecimiento sostenido e incluyente, sustentado en un Estado eficaz y en un mayor impulso a la libre empresa, que sea capaz de reducir el dualismo y aumentar el salario mínimo y el bienestar de las mayorías.
PAS	"Ser gobierno al servicio del pueblo".	Busca la democracia, el humanismo, ser libre e independiente y defender los derechos del hombre y la sociedad, lo que equivale a comprometerse por un México más justo y humano en el que todos vivamos mejor.
PSN	"México para los mexicanos".	La patria es primero.
PARM	"La Libertad se conquista, no se implora".	Que por la vía del derecho, todos los mexicanos podamos convertir a la sociedad mexicana en una sociedad equitativa, plural y democrática.

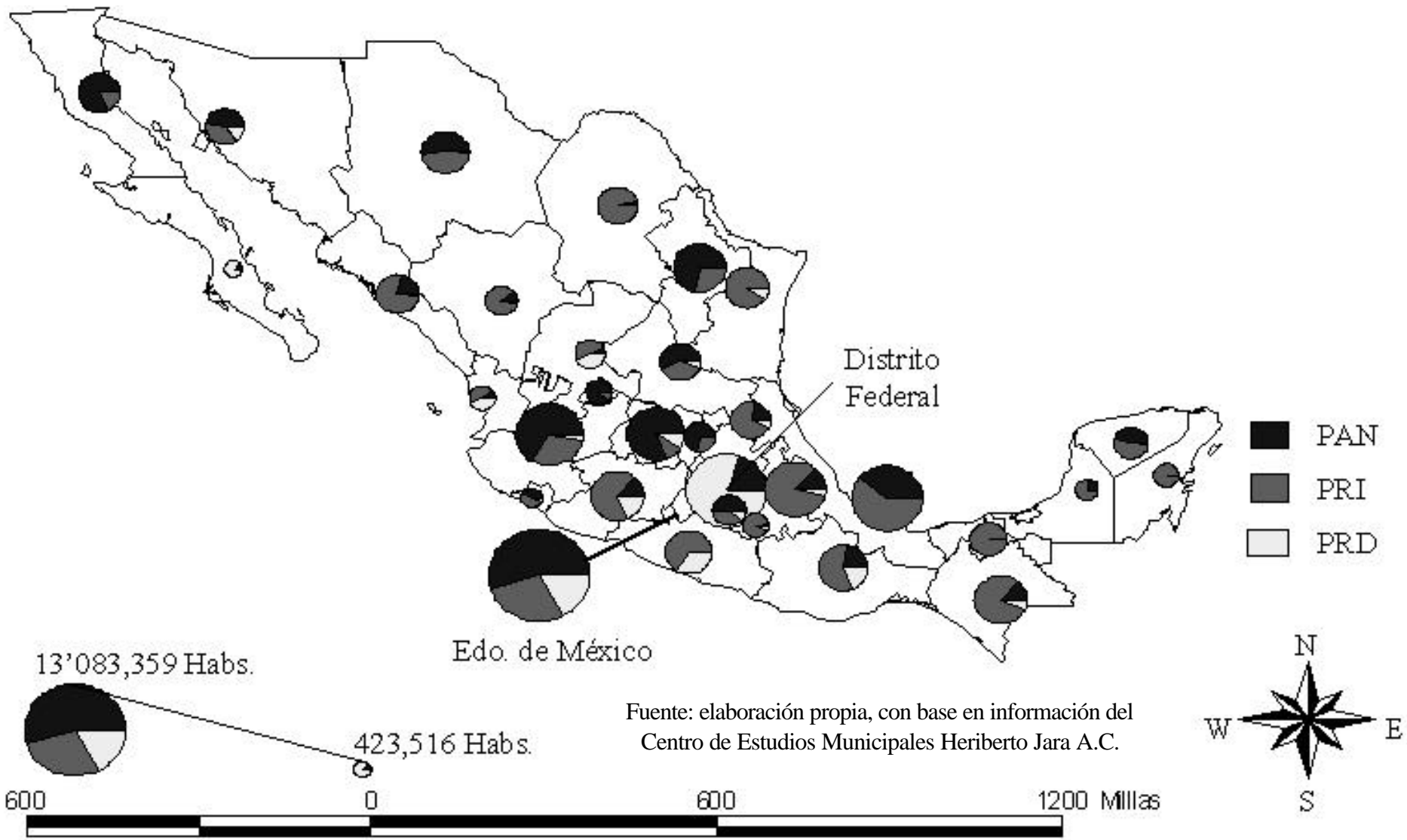
Fuente: elaboración propia.

Partido gobernante por Estado federado

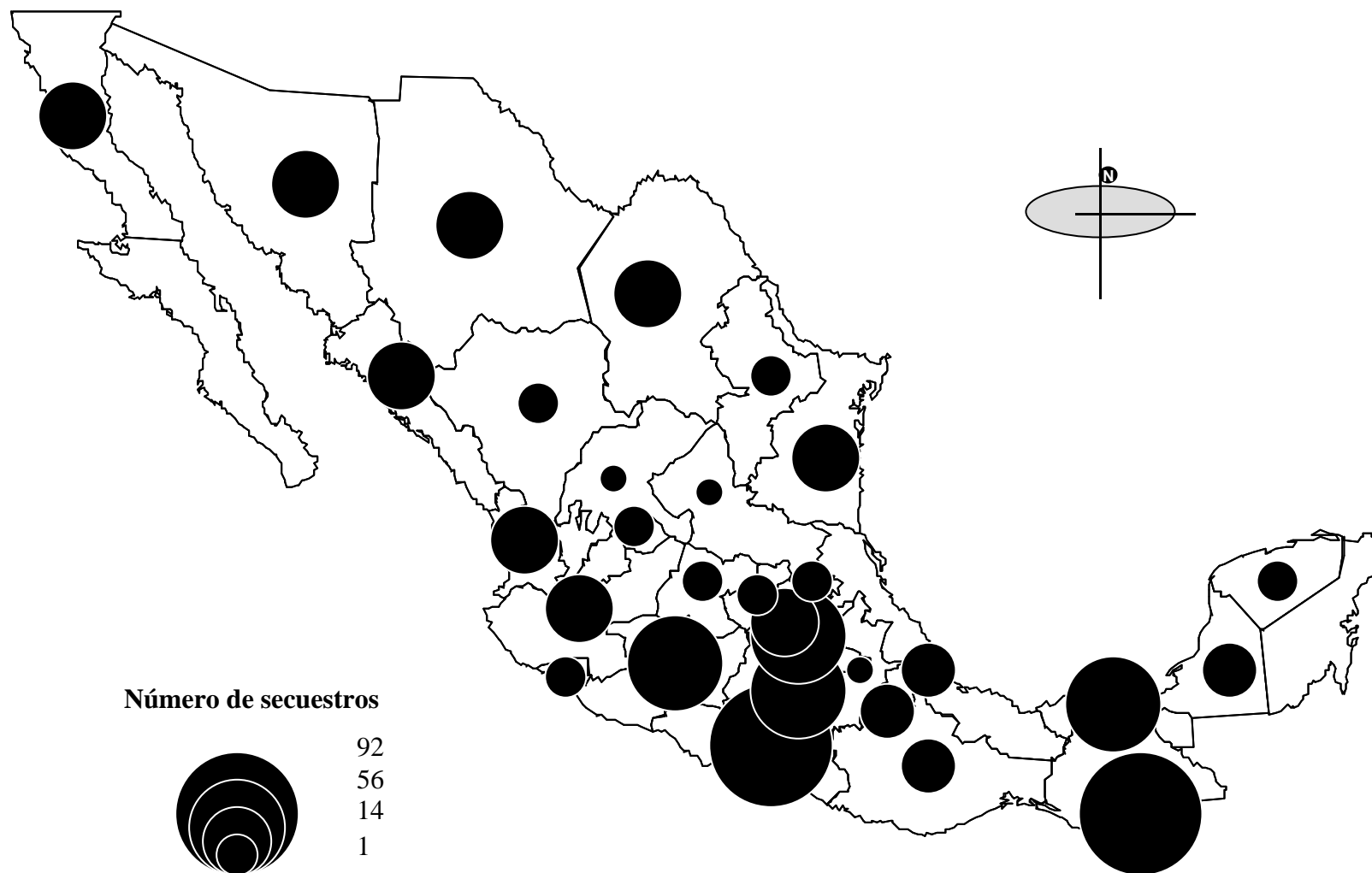
Noviembre de 2001



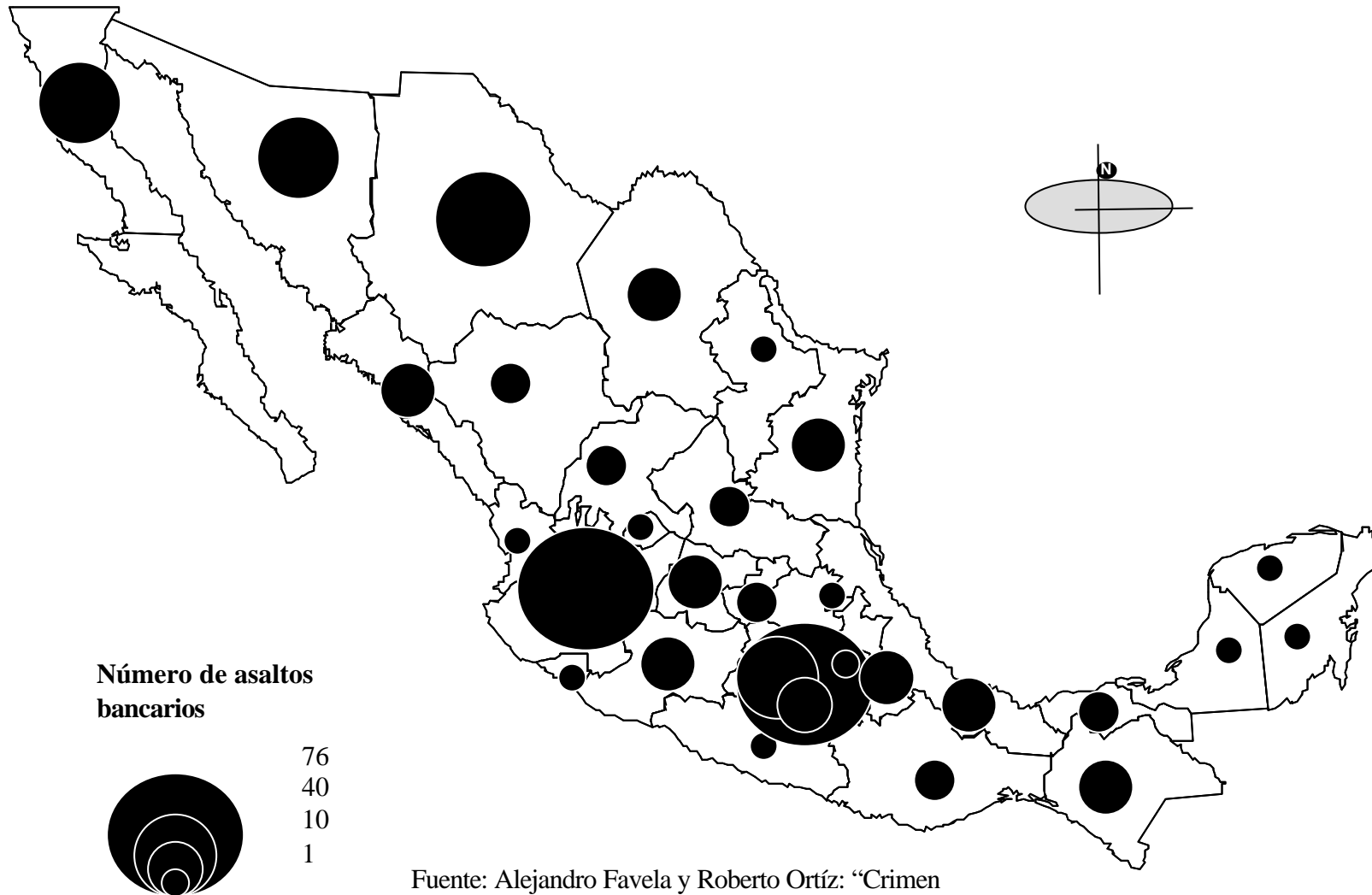
Fuente: elaboración



Los secuestros en 1995



Los asaltos bancarios en 1996



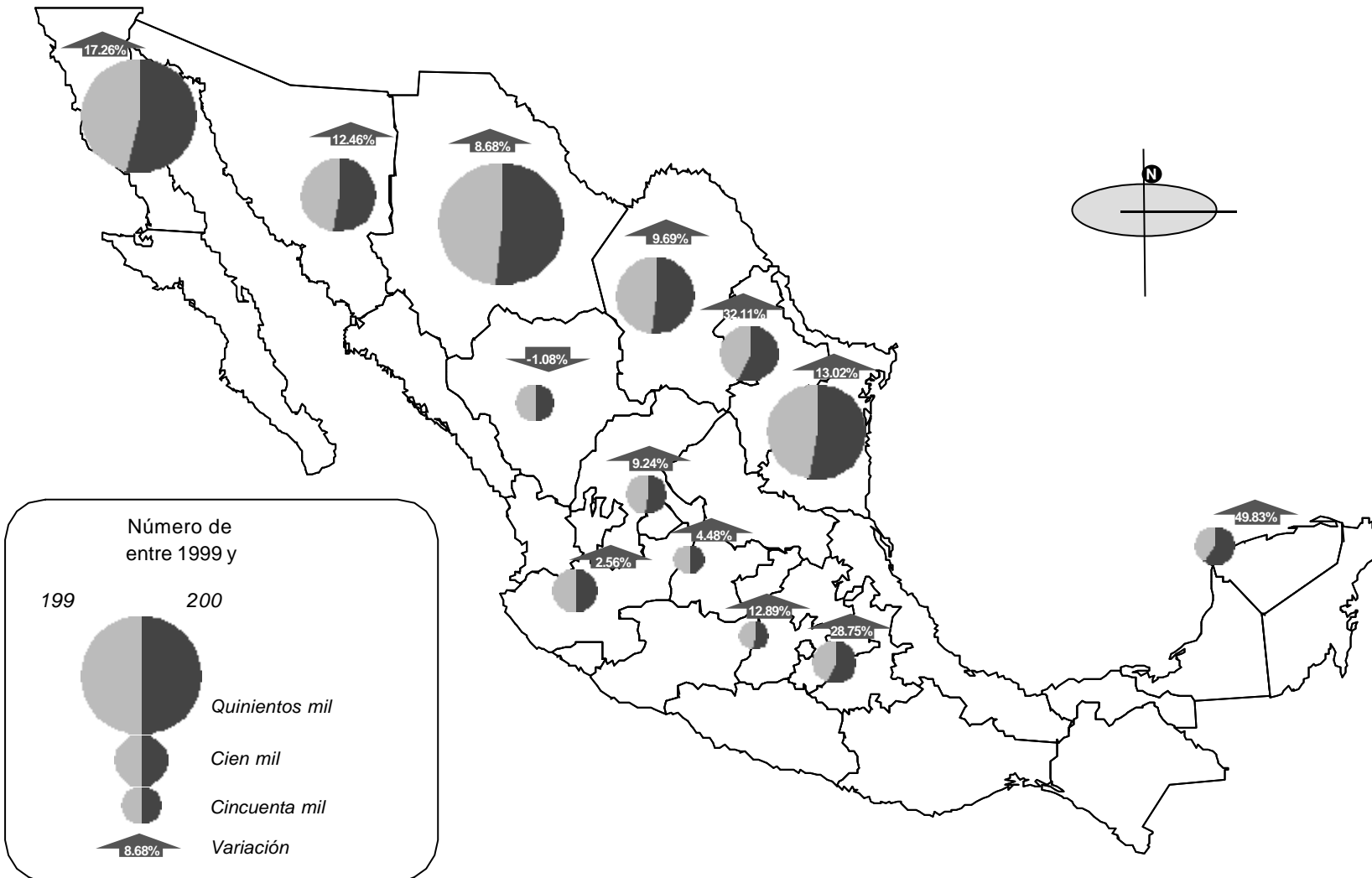
Fuente: Alejandro Favela y Roberto Ortíz: "Crimen organizado y violencia en México". En: El Cotidiano 82, marzo-abril de 1997.

Región del Plan Puebla-Panamá



Fuente: página oficial del Plan Puebla-Panamá

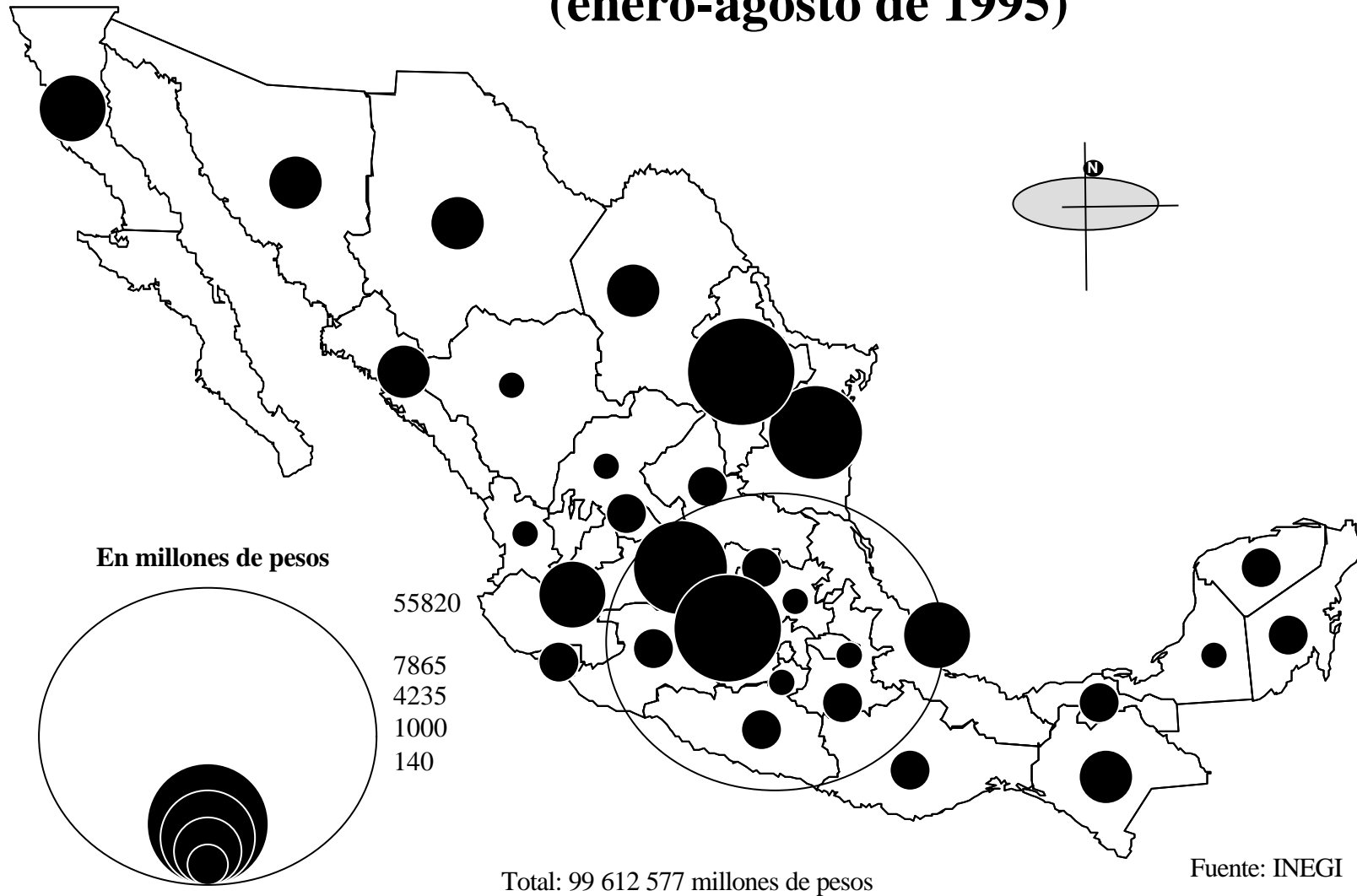
Personal ocupado en la industria maquiladora de 1999-2000*



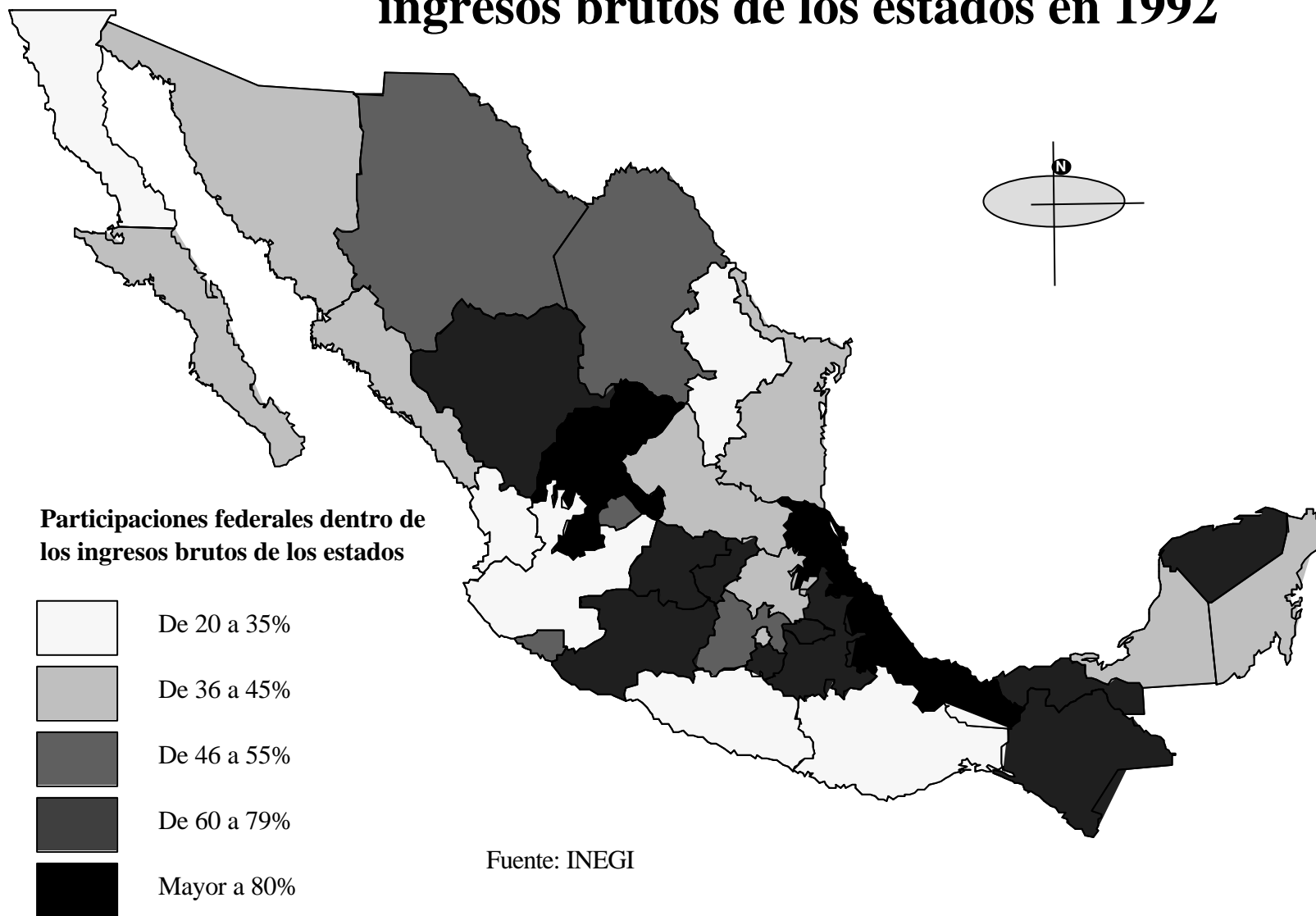
* Periodo de febrero de 1999 a febrero de

Fuente: Público con datos de

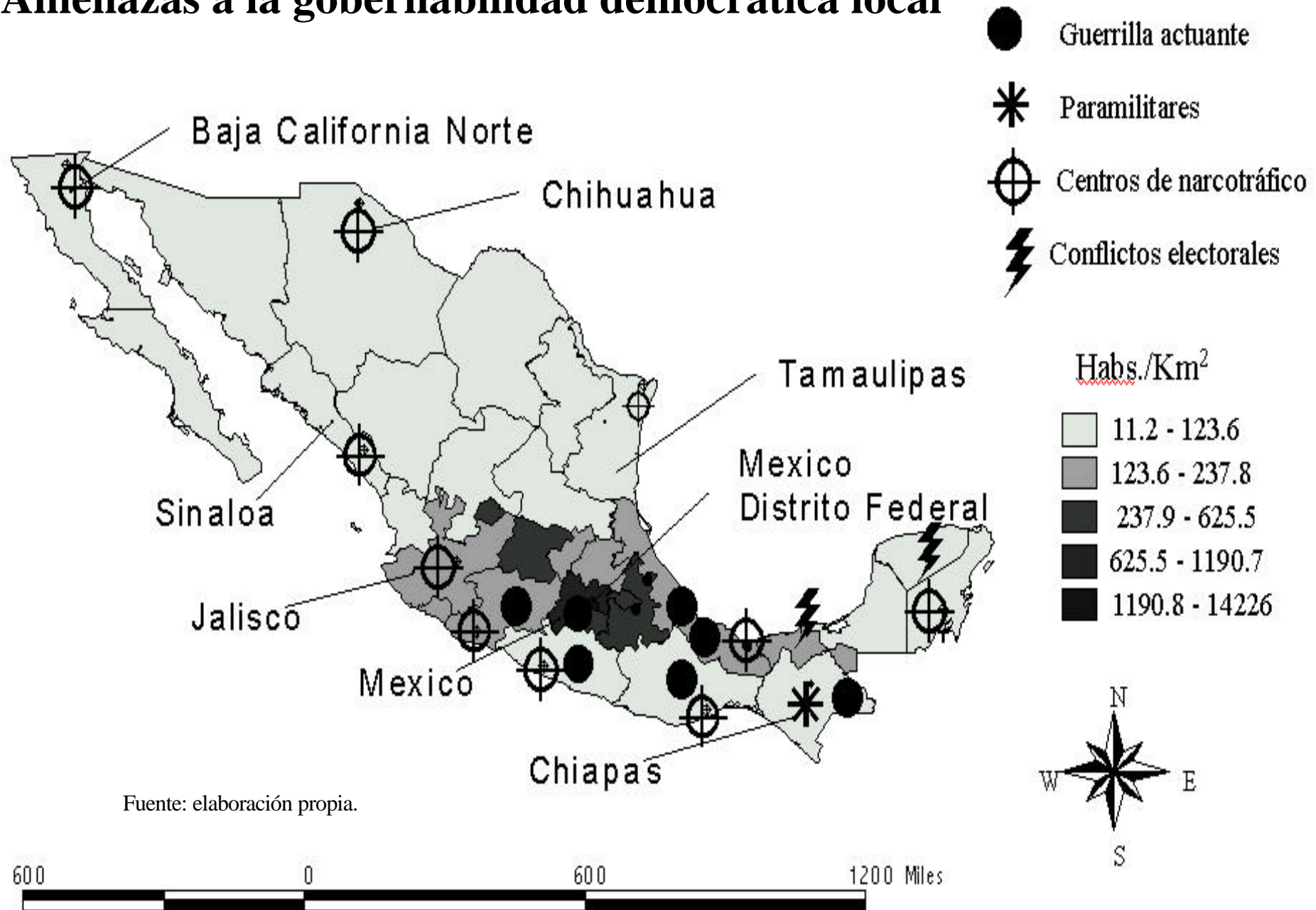
La recaudación de impuestos en México (enero-agosto de 1995)



Las participaciones federales dentro de los ingresos brutos de los estados en 1992



Amenazas a la gobernabilidad democrática local



Bibliografía:

DUHAU Emilio (1999), Gobernabilidad democrática al nivel local: problemas de la democracia participativa como alternativa al clientelismo y el corporativismo, ponencia presentada en el I Congreso de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), denominado: Gobiernos locales, el futuro político de México, Guadalajara, Jalisco, 23 y 24 de septiembre de 1999. Documento localizado en: web.iteso.mx/iglom/indic.htm

GEA, Grupo de Economistas y Asociados (2001), Escenarios de gobernabilidad en México 2000-2003, proyecto conjunto entre GEA e Investigaciones Sociales Aplicadas (ISA), presentado en febrero de 2001.

PRECIADO Jaime (2001), La gobernabilidad democrática en el México post-priista, ponencia presentada ante el Foro Social Mundial, Porto Alegre, Brasil, 25 al 30 de enero de 2001, (mimeografiado).

SOLÍS Othón (1999), Metamorfosis del Estado y la política: del poder central al poder local, documento electrónico de la Biblioteca de Ideas del Instituto Internacional de Gobernabilidad: www.iigov.org

TORRES-RIVAS Edelberto, "La sociedad civil en la construcción democrática: notas desde una perspectiva crítica", en: Revista Instituciones y Desarrollo, Edición Especial Núm. 8/9, Mayo de 2001. Documento electrónico localizado en:

www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/revista/revista8_9/docs/revis8_04.htm

UVALLE Berrones Ricardo (1999), "Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México", en: Revista Gestión y Estrategia, Núm. 7, UAM, México, octubre de 1999. Documento electrónico localizado en: www.rim.uqroo.mx/rim/art2.htm

VARGAS Culler J. (1999), comentarios al documento: "Los instrumentos de participación en el sector público", para el Taller de ciudadanía Núm. 3, organizado por el PNUD: proyecto de gobernabilidad democrática para Centroamérica, junio de 1999. Citado en: "La perspectiva de género y la participación: redimensionando el Estado", documento del Instituto Internacional de la Gobernabilidad localizado en: www.iigov.org/iigov/pnud/taller/docu/docum21.htm