

47  
**UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA**



**TRANSICION POLITICA Y GOBERNABILIDAD: DE  
LA LIBERALIZACION A LA DEMOCRATIZACION  
EN MEXICO 1968 - 2000**

**TESIS**

**PARA OBTENER EL TITULO DE  
MAESTRIA EN POLITICAS PUBLICAS**

**PRESENTA**

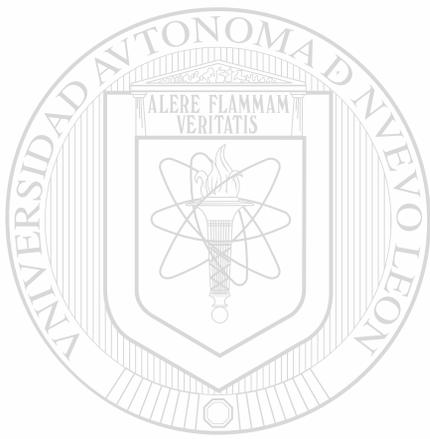
**FRANCISCO RAMIRO SANCHEZ GARCIA  
MAESTRO ASESOR: DR. JESUS MONTIEL VILLARREAL**

**MONTERREY, N. L.**

**MAYO 2001**



TM  
JL1231  
.S25  
2001  
c.1



# UANL

---

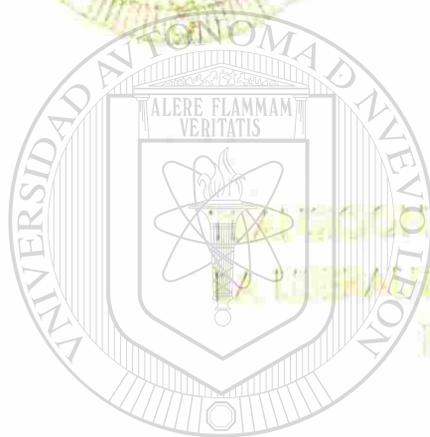
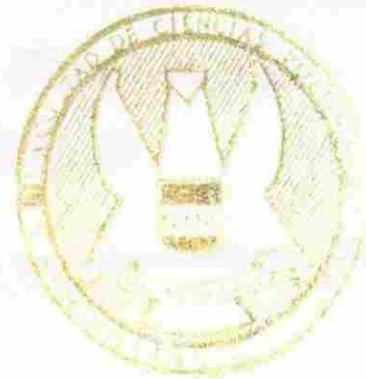
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



TECNOLOGÍA POLÍTICA Y GOBERNABILIDAD DE  
EL LIBERALISMO A LA DEMOCRATIZACIÓN  
EN MÉXICO 1965-2000

UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

TECNOLOGÍA POLÍTICA Y GOBERNABILIDAD DE  
EL LIBERALISMO A LA DEMOCRATIZACIÓN  
EN MÉXICO 1965-2000  
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS  
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

®

PRESENTA

FRANCISCO RAMIRO SANCHEZ GARCIA

MAESTRO ASESOR: DR. JESUS MONTIEL VILLARREAL

MONTERREY, N. L.

MAYO 2001

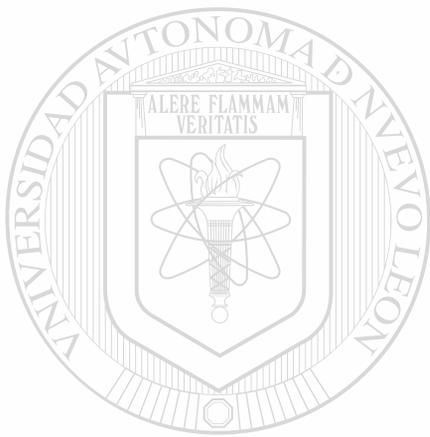


TM

JL1231

.525

2001



# UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS





**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA  
DE NUEVO LEÓN**



**Facultad de Ciencias Políticas  
y Administración Pública**

---

---

---

**TRANSICIÓN POLÍTICA Y GOBERNABILIDAD: DE  
LA LIBERALIZACIÓN A LA DEMOCRATIZACIÓN  
EN MÉXICO 1968-2000**

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

**TESIS**  
**PARA OBTENER EL TÍTULO DE**  
**MAESTRIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

**PRESENTA:**  
**FRANCISCO RAMIRO SÁNCHEZ GARCÍA**

## **AGRADECIMIENTOS**

**A mis padres por su apoyo y su presencia. Héctor Sánchez Escamilla y Blanca Lilia García Reyes**

**A mi hermano José Santos Sánchez García.**

**A mi novia Gabriela Mendoza por el apoyo recibido y su aliento para continuar con una labor que estaba a medio camino.**

**A la maestra Patricia Chapa Alarcón por su impulso para concluir ésta tarea**

**Al Lic. Jesús Montiel Villarreal por su confianza y asesoría.**

**A mis maestros de la maestría por sus conocimientos y su exigencias**

**A Néstor por el respaldo recibido**

**En especial a José Juan Cervantes por su apoyo y contribuciones en la realización de esta tesis**

**A Chelito por su confianza**

**A los estudiantes de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, por sus exigencias que alientan a la superación.**

**A TODOS NO ME QUEDA MÁS QUE DECIR, GRACIAS**

## ÍNDICE

<b>CAPÍTULO 1 INTRODUCCIÓN.</b>	<b>03</b>
<b>1.1 Antecedentes de la gobernabilidad mexicana.</b>	<b>03</b>
1.1.1 Los inicios de los problemas en el sistema político mexicano.	04
1.1.2 El ensayo de solución y la primer crisis económica.	15
1.1.2.1 Las modificaciones legales y su efectos en el sistema de partidos.	20
1.1.2.2 La relación con otros actores políticos.	25
1.1.2.3. Los grupos antisistema, la guerrilla.	26
1.1.2.4.La crisis económica de 1976.	28
1.1.3 La salida política a los problemas económicos.	34
1.1.3.1. La reforma electoral.	40
1.1.3.2 Los cambios económicos y la crisis de 1981-1982.	46
1.1.3.3 Los efectos políticos de la crisis.	52
1.1.4 La transformación del sistema y la perdida de legitimidad.	54
1.1.4.1 La ruptura del PRI y el desafío de la izquierda mexicana.	61
1.1.5 Los últimos cambios	66
<b>1.2 El Problema de Investigación Las causas de los problemas de gobernabilidad.</b>	<b>71</b>
1.2.1 Los cambios en los partidos políticos	72
1.2.2 El Partido Acción Nacional	75
1.2.3.El Partido Revolucionario Institucional	78
1.2.4 El Partido de la Revolucion Democrática	82
1.2.5 Los otros partidos pequeños	86
1.2.6 El Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral	89
1.2.7. Los cambios en la sociedad	93
1.2.7.1 El aspecto laboral	97
1.2.8 Los cambios económicos	100
<b>1.3 Objeto de estudio</b>	<b>105</b>
<b>1.4 Justificación</b>	<b>110</b>
<b>1.5 Problema de Investigación: Los objetivos.</b>	<b>113</b>
1.5.1 Hipótesis	113
1.5.2 Objetivos	113
 <b>CAPÍTULO 2 MARCO TEÓRICO</b>	 <b>116</b>
<b>2.1 Orígenes del concepto de gobernabilidad</b>	<b>116</b>
<b>2.2 Qué es la gobernabilidad</b>	<b>126</b>
2.2.1. Indicadores de la gobernabilidad.	137
<b>2.3 La gobernabilidad en los noventa</b>	<b>140</b>
<b>2.4. Governance</b>	<b>147</b>
<b>2.5 La postura de las Naciones Unidas sobre la gobernabilidad.</b>	<b>158</b>
<b>2.6 El concepto en Latinoamérica</b>	<b>161</b>

2.6.1 Los indicadores de la gobernabilidad en Latinoamérica	165
2.7 Teorías sobre las causas de la ingobernabilidad	181
2.7.1 La tesis de la sobrecarga fiscal del Estado	184
2.7.2 Tesis de la crisis de la democracia	190
2.8 Transición Democrática	192
2.9 Modelos de Transición Democrática	213
2.9.1 Modelo Consensual	217
2.9.2 Modelo Conflictivo	223
2.10 Liberalización Política	225
2.11 Democratización	240
2.12 Conceptos operativos	243
<b>CAPÍTULO 3 METODOLOGÍA</b>	<b>243</b>
3.1 Tipo de investigación.	243
3.2 Tipos de instrumentos a utilizar	252
<b>4 RESULTADOS</b>	<b>255</b>
4.1. Análisis de Coyuntura.	258
4.2. Las condiciones estructurales que afectan la gobernabilidad en México.	278
4.3 Escenario Posible.	282
4.4 El escenario deseable	287
4.5 Confrontación de escenarios.	290
4.6 Lo normativo.	292
<b>5.- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>294</b>

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



## **CAPÍTULO 1 INTRODUCCIÓN.**

### **1.1 Antecedentes de la gobernabilidad mexicana.**

Los problemas de gobernabilidad en que han estado inmersos en los últimos años los países del continente americano, específicamente los países latinoamericanos, con la excepción notable de Costa Rica, se han dado en medio de un cambio de modelo de gobierno y de organización económica; es decir, el cambio de un modelo económico nacionalista, estatista y semicerrado, a un sistema de mercado y abierto. Además, los mismos se han enmarcado en la llamada tercer ola democrática. En el caso particular de nuestro país, que también ha sufrido en los últimos años una serie de problemas de carácter político y económico que se han profundizado en sus dimensiones y gravedad, por que los mismos ocurren en medio de una situación política de transición o para decirlo de una forma más correcta en una prolongada liberalización política, situación que ha marcado la crisis de la transferencia de poder.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Los problemas del gobierno como sería; la demanda de empleos con salarios suficientes para una vida digna, la prestación de servicios de salud, agua potable, energía eléctrica, educación, además de seguridad, acompañado de mayores demandas de democracia y libertad, no son nuevos en nuestro país, lo novedoso de la situación son: por una parte, el entorno internacional en el que se presentan, es decir, una coyuntura internacional donde la tendencia mundial es la integración por bloques regionales económicos; por otra parte, por primera vez en la historia mexicana se articulan y complican,

simultáneamente, problemas estrictamente políticos con problemas económicos y sociales, mismos que constriñen y restringen cualquier margen posible de maniobra con los que pudiera contar el gobierno mexicano. A esto habrá que añadir que por primera vez existe el consenso sobre la utilidad de la democracia como forma de gobierno.

Esto sucede así ya que antes el gobierno ante problemas políticos podía responder como lo hizo en el pasado con mayores prestaciones de servicios o empleos creados por el gobierno, podía recurrir a mayores gastos y déficit fiscales, hoy día, eso no es posible por los mismos rasgos de la ley del Banco de México, la pluralidad del Congreso de la Unión, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores. Ante problemas políticos las soluciones eran económicas y viceversa, ahora no puede hacerlo sin alterar gravemente cualquier equilibrio precario existente, la estabilidad del sistema es frágil y el modelo ya no tiene la fortaleza que marcó como rasgo central a un gobierno autoritario.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

### **1.1.1 Los inicios de los problemas en el sistema político mexicano.**

Los problemas en el caso mexicano no son recientes, los mismos puede ser fechados e hicieron su aparición desde finales de los sesenta. Cuando los jóvenes de clase media de las ciudades, la pretendida clase privilegiada, según la visión de presidente Gustavo Díaz Ordaz, planteaba un desafío de apertura y democratización para el sistema político, cuando el modelo económico ya mostraba claros signos de agotamiento y requería ser cambiado para alcanzar las metas sociales y económicas de pleno empleo, crecimiento

sin inflación."El modelo de SI (Sustitución de importaciones) generó la industrialización y el crecimiento durante todo periodo (1939- 1970), pero al final de la década de los años 60 presentó características claras de desempleo, concentración del ingreso y dependencia del capital extranjero (inversión extranjera y endeudamiento externo)".(Villarreal, René;1998:209). Ese modelo económico permitía combatir con cierta eficiencia los rezagos económicos y sociales del país. Tenía recursos y la voluntad política para enfrentar problemas tan graves como la pobreza (Cervantes, José Juan; 2000:25).

Para ese momento el modelo de país iniciaba un cambio histórico sus éxitos eran sus problemas, nos habíamos urbanizado casi la mitad de la población mexicana vivía en las ciudades, la misma industrialización agotó al campo, el Programa Nacional de Desmontes había ya desmontado grandes extensiones de terreno que no era apto para la siembra (Schettino:1999;145). La gran oportunidad dice Zaid, estaba en democratizar, desburocratizar, despiramidar , buscar el desarrollo desde la provincia, el sistema tuvo la oportunidad entre los años de 1968 a 1973 y la perdió.

No democratizó, se volvió demagógico, no desburocratizó al contrario creció se sextuplicó la misma como veremos más adelante, el Estado de hecho y de derecho aumentó su tamaño, se concentró más el poder y la riqueza en pocos grupos. Esto alteró los equilibrios sensibles y sobre todo fortaleció la presencia de nuevos actores políticos, los empresarios.

La respuesta que daría el régimen pretendía la inclusión y no la exclusión, pero la realidad político social y económica habían marcado un camino de políticas públicas excluyentes, el modelo no daba más de sí. El haber privilegiado a la ciudad sobre el campo dejó fuera a los campesinos, el privilegiar a las carreteras sobre los ferrocarriles, excluyó a los ferrocarrileros. La masificación de las ciudades excluyó a los recién llegados del sueño del progreso de las ciudades, la marginación fue el lugar común de estos grupos de nuevos ciudadanos, que privilegiaron las grandes metrópolis; la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, fueron los polos de atracción principal.

Esto a pesar de que el modelo tenía "tasas históricas de crecimiento del 6%, condición indispensable para el desarrollo y consolidación democrática (Villarreal, Rene, 1998:20). A decir de Schettino, el sistema había empezado a desplazar al campo y a los obreros como sus bases de apoyo, y los cambios en la estructura social presentaron a un nuevo e inesperado grupo social como el nuevo puntal en el que se apoyaría el régimen, "necesitaba, para la gobernabilidad, de la cada vez más grande clase media" (Schettino:1999;70). Sin embargo, dada la naturaleza no clasista y la heterogeneidad de este grupo resultaba más difícil de atraer al juego político del sistema.

**Grafica número 1**  
**Participación en el PIB del sector primario**

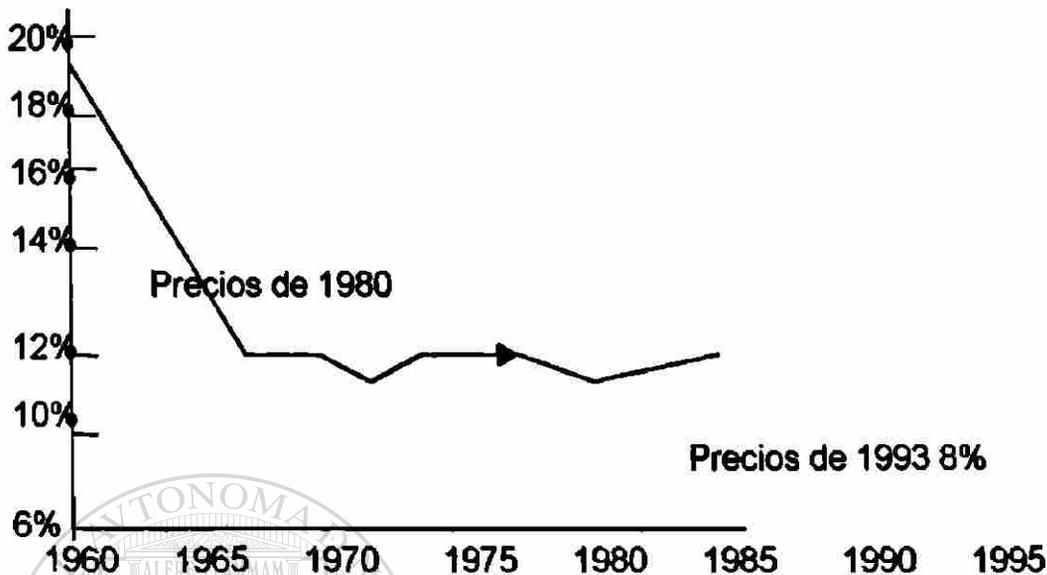


Figura 1-1. Participación en el PIB del sector primario

Fuente: Schettino, 1999:67

De 1960 a 1975 la participación del sector primario en la economía nacional se desplomó de un 19% a 12% y se encontraba oscilando en esos niveles "porque fue abandonado a su suerte: ni se invirtió en él, ni se avanzó tecnológicamente, ni hubo una necesaria redistribución de la tierra, para pasar del ejido original de la Revolución a algo más adecuado al mundo de la posguerra"(Schettino,1999:67), y el sector que se ve beneficiado es el industrial.

**Cuadro número 1**  
**Sobre la relación entre la población urbana y rural en América Latina**  
**Población Urbana y Rural**  
**en América Latina.**



Fuente: *América Mundi* 1997

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
 DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Los nuevos habitantes de las ciudades, mismos que provenían del campo, con bajos niveles de instrucción y patrones culturales diferentes, causaron, por lo masivo y rápido de la situación, la pauperización de las mismas. Esta circunstancia provocó la aparición de una serie de demandas en cuanto a nuevas políticas sociales, mismas que al ser puestas en práctica crearon nuevas tensiones políticas y sociales; por ejemplo, en la educación, los maestros urbanos tenían, ante la migración masiva, que atender una demanda creciente y sin mejoras de salarios, los médicos de igual manera. Como resultado de estos cambios se da la insurrección de estas corporaciones ante el sistema, teniendo como resultado mediato las huelgas y como respuestas las represiones

sindicales de los años 50. En el largo plazo, ésta masificación se vive en las universidades, y los jóvenes, que no veían un proyecto político incluyente, lo desafiaron.

Esta situación propiciada por el propio modelo de Sustitución de Importaciones, que planteaba como meta la industrialización del país, en tres etapas compuestas por; la sustitución de bienes primarios, la primera, la segunda por bienes secundarios, y la última la sustitución de los bienes de capital. Marca una falla estructural en el modelo que " impulsó más la industria que a la agricultura, y a partir de 1964 se empieza a importar granos"(Careaga, Gabriel:1983;217). Esto nos lo recuerda también Arturo Warman, citado por Aguilar Camín (1989; 87), sobre el modelo que "'se agotó el colchón territorial de la reforma cardenista' y dio principio el déficit agropecuario del milagro mexicano" eran los primeros síntomas del desequilibrio estructural del modelo económico. Tanto afectarían que el presidente José López Portillo intento una respuesta a ese problema y creó el sistema Alimentario Mexicano (SAM) para reorientar la producción agrícola. La pobreza extrema hace su aparición en la crisis de 1976 (Cervantes, Juan; 2000:250).

El modelo trajo consigo el problema de las concentraciones urbanas, que analiza de una manera brillante Zaid, (1987) que en 1970 la ciudad de México concentró sólo ella 7 millones de los poco más de 48 millones de mexicanos que había. De hecho en el modelo de los desplazamientos a la ciudad capital hablan de los cambios estructurales que la población tenía,"612 mil mexicanos llegaron a la Ciudad de México en los cuarentas, 800 mil en los cincuentas y 2 millones 800 en el decenio siguiente"

(Aguilar:1989;153). Las causas eran el modelo económico que había generado el abaratamiento de la vida y del dólar como señala Zaid (1987), al sostener que se da una relación inversa en el precio de la divisa americana y el crecimiento de la población en el D.F. ya que "si el dólar se abarata 10% la población crece 8%." (Zaid:1987;87).

El sistema político mexicano mostraba ya señales de agotamiento, el no lograr consensar con los grupos de la clase media, por un lado y el ensayar la represión, tanto la del 2 de octubre del 1968 y la del 10 de junio de 1970, manifiestan esa crisis, señales de una crisis que se manifestaba a lo largo de la década de los sesenta y se agudiza en movimientos más radicales en la siguiente década, como explican De la Garza, Ejea y Macías (De la Garza:1986). En cuanto a la primer represión la respuesta violenta, ha sido explicada, por un lado, como parte de la dinámica mundial, de un mundo en plena guerra fría, en el cual el gobierno de México actuaba en la órbita de los países occidentales; y por otra parte, como un rasgo propio de un régimen autoritario. En última instancia, la respuesta al desafío de la autoridad provino desde la cúpula del poder, que en ese año era dirigida por un presidente autoritario mismo que vivía la paranoia de la guerra fría y la sacralización de su propio poder, ante el desafío, la respuesta fue primero la amenaza y después la represión.

Como señala Daniel Cosío Villegas, citado por Krauze (1997: 334)"por primera vez en un cuarto de siglo, la autoridad acostumbrada al aplauso oficial, insincero pero estruendoso, ha sido obligada a reconocer la existencia de una opinión pública disidente". La oposición política de derecha tenía tres decenios de estar organizada y

presente en el escenario político mexicano, en 1939, había nacido el PAN. La izquierda mexicana que desde 1919 se manifestaba, se encontraba en una coyuntura política que le permitiría crecer, pero seguía siendo un partido clandestino, la margen de la ley.

El reto al poder no es tolerado y la orden es la represión, como se ha señalado. Lo importante de ese acontecimiento es que marca la mayor crisis del sistema político, señala con ello el inicio de la descomposición de aquellos mecanismos que fueron creados para canalizar las demandas, para reforzar la legitimidad del régimen y para establecer los cuerpos de representación política. Los canales que servían de enlace entre el gobierno, vía el PRI y la sociedad ya no funcionaban para atraer a una sociedad más urbanizada y con una clase media más dinámica. El modelo en realidad respondía a su genesis era un acuerdo entre grupos revolucionarios con poder, era pues un acuerdo de paz y de traspaso de poder político entre ellos, pero los integrantes originales, los militares ya habían muerto, salvo Marcelino Barragán, Secretario de la Defensa del Presidente Díaz Ordaz, no quedaban más militares revolucionarios de importancia (Pineyro:1985;109-127). Los nuevos actores políticos que estaban surgiendo buscaban una negociación que les permitiera mayores espacios políticos, esto siempre cargado de una fuerte dosis de ideología marxista, todo en medio de la guerra fría como escenario de trasfondo.

Las manifestaciones de los estudiantes, se caracterizan por ser muy civilizadas y por el contenido democrático de sus demandas. De hecho la lucha por el respeto a los derechos políticos es el rasgo central de las demandas, la derogación de los artículos

145 y 145 bis, que prevén el delito de disolución social, arma principal del gobierno contra la oposición, mecanismo que sirvió para llevar a la cárcel a líderes sindicales, que desafiaron el control corporativo del sistema, como Demetrio Vallejo y Valentín Campa. Estos presos políticos y su liberación formaban parte de las demandas de los pliegos petitorios del Consejo Nacional de Huelga (CNH). El respeto a la autonomía universitaria, la desaparición del cuerpo de granaderos, que era el cuerpo represivo favorito del gobierno en la capital del país y la destitución de los jefes de esa corporación.

Como han señalado especialistas del tema, como Krauze, (1997) Jorge Castañeda (1999) y, Scherer (1999), al interior de camarilla gobernante, en su círculo íntimo, se desarrolló una lucha de poder para determinar la respuesta que el sistema daría al movimiento estudiantil de 1968. Todavía no queda claro quién dio la orden; si provino del presidente, si fue una decisión de Gobernación, o una decisión autónoma del ejército, mandado por Marcelino García Barragán o si provino de una maniobra directa del Estado Mayor Presidencial, dirigida por el General González Oropeza.

En todo caso, en lo que todos coinciden es que se libraba una profunda lucha de poder político. Entre los diferentes precandidatos que aspiraban a la presidencia. El secretario de Gobernación Luis Echeverría, el secretario de la Presidencia Emilio Martínez Manatou y Alfonso Corona del Rosal, jefe del Departamento del Distrito Federal. (Castañeda: 1999). Ante todo la descomposición de la camarilla política que se había iniciado, se pasaba por encima de la autoridad del presidente y se tomaban decisiones que no eran

consultadas con él mismo, y a sus espaldas se decidía la política a seguir. Los enconos de los militares con los civiles crecieron y marcarían la relación tensa entre ambos grupos en el siguiente sexenio. El inicio de los problemas de *governance* al no tener una dirigencia capacitada, el sistema tendría problemas.

La lucha interna aceleró la descomposición de la élite y obligó a una recomposición del sistema político mexicano, aún y cuando los efectos a corto plazo no fueron sentidos, ya que la crisis política no afectaba aparentemente la fortaleza del Partido Revolucionario Institucional, su candidato Luis Echeverría, "obtuvo el 84 por ciento de la votación en tanto que Efraín González Morfín abanderado del PAN, recibió el 14 por ciento" (Aguilar & Meyer; 1996:215).

Lo que demuestra esta primera crisis política del sistema es la fragilidad de las relaciones internas y lo endeble del equilibrio y lo desfasado del mismo, ya que la alteración de las bases de poder, que si en los treinta, tenía como el principal grupo social de apoyo a las políticas de los gobiernos revolucionarios y que estaba conformado por los campesinos con un poco más del 50% de la población, para los años 50, los grupos que mayor dinamismo tuvieron fueron los sindicatos, el sector obrero, la llegada de miles de trabajadores a las ciudades presionó a la baja los salarios de los trabajadores, pero los sindicatos reaccionaron con una fuerte actividad sindical "Entre 1958 y 1966 se genera, si no la mayor cantidad de huelgas, sí las más significativas" (Schettino,1999:63). Junto con ellos hace su aparición la clase media que desde

entonces empezó a dominar los espacios políticos en México y que desde entonces sigue dominado como muestra el siguiente cuadro.

<b>Cuadro 2. Distribución de candidatos a diputados federales del PRI*</b>						
Sector	1979	1982	1985	1988	1991	1994
Obrero	70 - 23%	74 - 25%	72 - 24%	75 - 21%	57 - 16%	55 - 16%
Agrario	48 - 16%	44 - 16%	46 - 15%	58 - 17%	50 - 14%	42 - 12%
Popular	182 - 61%	182 - 61%	182 - 61%	217 - 62%	243 - 70%	243 - 71%
Total	300	300	300	350	350	340

Fuente: Campillo Lona; 1996:147. \*Señala las candidaturas ofrecidas por sector en número y en peso porcentual.

Como se puede apreciar, en el cuadro anterior, la recomposición de las fuerzas políticas al interior del partido dominante han marcado una tendencia a una baja en la participación política de los campesinos y de los obreros al tener menor peso político en la repartición de cargos de elección popular. El llamado sector popular ha pasado de un 61% en 1979, con la aplicación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), que en su artículo tercero establecía la composición de la Cámara de diputados con 300 de mayoría relativa y 100, según el principio de representación proporcional, (LFOPPE, 1978) a un 71% con la aplicación del Código Federal de Procedimiento Electorales que contempla 300 diputados de mayoría relativa y 200 de representación proporcional. Los números absolutos hablan de su peso de 182 hasta 243 diputados.

Sin embargo, el desafío real que el sistema político percibió, fue la amenaza a su capacidad para ordenar; su prerrogativa para dictar las leyes, decidir que es bueno y malo, cuál es el rumbo correcto, el faro que servía de guía, lo que ha sido llamado por Daniel Cosío Villegas, el estilo personal de gobernar, mismo que permitía al presidente

de manera casi unilateral tomar las decisiones más trascendentales para el país. El presidente mexicano se sentía el legislador omnipotente de Maquiavelo. "El poder del Presidente fue alguna vez inmenso, y precisamente por que lo ejercía de un modo personal e imprevisible, los núcleos a quienes podía afectar más su ejercicio, se organizaron para inclinarlo a proteger y favorecer sus intereses" (Cosío:1974;07) y estos los empresarios empezaron su aventura política.

El que le da toda su organización al Estado mexicano, le dicta leyes, lo organiza económicamente, le da sus valores, en este caso y en ese momento los de la revolución. Pero ese príncipe de Maquiavelo, está pensado para una sociedad moralmente corrupta, entendiendo esa inmoralidad como la falta de vigor social de sus habitantes, o para un Estado que esta naciendo (Sabine, 1984:p 249 – 264) México no se encontraba en ninguna de esas situaciones, la prueba era esa demostración de vigor social de ese segmento de la población de la ciudad de México, la cual demandaba sus derechos políticos, si el más preparado y por ello el más crítico.

### **1.1.2 El ensayo de solución y la primer crisis económica.**

Para Roth y Wilson, uno de los logros del sistema político mexicano fue "la institucionalización de un sistema unipartidista, México ha desarrollado una considerable estabilidad de la élite" (1983; 587). Esa estabilidad se empezaba a demostrar la debilidad de ese modelo presidencialista, la naturaleza del propio sistema, el ser presidencialista es lo que marca su propia debilidad. De hecho Sartori critica el modelo

---

No es verdad.   
 ✓   
 Serán die   
 Johnson de la   
 Conherra

presidencial que predomina en América Latina, y en México por ser altamente disfuncional y hace una propuesta de un sistema Presidencial alternativo para el caso de México y Sudamérica (Sartori:1996). Ahora bien "la esencia del régimen presidencial se encuentra en que: a) el presidente es jefe de Estado y jefe de gobierno; b) es auxiliado por un gabinete con funciones consultivas; y c) ni el presidente ni su gobierno son responsables ante el poder Legislativo al cual no asisten" (Carpizo:1996;13) Su degeneración es el presidencialismo donde se da un predominio del presidente. Y el sistema político mexicano resintió una debilidad crónica del ejecutivo. Una élite no capacitada, sin liderazgos propios, con un ejecutivo que era predominante, marcaba las fallas del sistema.

Cuando?   
 Quien?

La respuesta del sistema político consistió en una serie de modificaciones a las leyes constitucionales y electorales. Que sólo en los primeros treinta días "de su gobierno mandó treinta y dos iniciativas de ley, de modo que debió convocarse al Congreso a un período extraordinario que duro tres meses" (Cosío:1976;276). Modificaciones que tenían las más importantes en materia política electoral la finalidad de reclutar a los líderes, del movimiento estudiantil y de la clase media, de traer al espacio político legal a los que optaban por la salida armada y que ahora se encontraban no sólo fuera del sistema político, sino contra el mismo. Otra respuesta sería la ampliación de la burocracia como forma de comprar lealtades, como podemos apreciar en el siguiente cuadro ya que se pasó del 4.8% en 1970 de la población ocupada en la burocracia a tener el 14% del personal ocupado en relación a toda ocupada, se pasó de 6161 607 a 2 151 890 burócratas en menos de un sexenio.

*Elo no  
deum  
modo.*

<b>Cuadro 3. Personal ocupado en el sector público</b>			
	<b>1970</b>	<b>1975</b>	<b>1983</b>
Defensa y marina	70, 000	97, 314	123, 500
Sector civil	242, 220	973, 881	1,778, 757
<b>Gobierno federal</b>	312,220	1, 071,195	1,902, 757
Otros federales	210, 000	760, 429	1, 437, 349
<b>Total federal</b>	<b>522, 220</b>	<b>1, 832, 624</b>	<b>3, 339, 606</b>
Estados y municipios	94, 387	320, 266	651, 096
Total sector público (TSP)	<b>616, 607</b>	<b>2, 151, 890</b>	<b>3, 990, 702</b>
Población ocupada (PO)	12, 955, 057	15, 370, 642	19, 562, 264
Población total	48. 225, 238	56, 777, 675	73, 045, 339
TSO/PO	4.8%	14.%	20.4%

Fuente grafica tomada a partir de datos de Zaid: en el Libro "La economía presidencial" (1987:20)

Se nota la estrategia de captar a los que acepten un puesto en el gobierno, los costos de esta maniobra se notarían con un tremendo desbalance en el déficit fiscal, se pasaría a tener gastos públicos del orden de 25 por ciento para 1970, en 1976 se alcanzó el 38 por ciento, en 1982 fue del 46 por ciento, con relación al Producto Interno Bruto (PIB). Mientras el déficit fiscal pasó de ser inexistente en 1970 a un 9 por ciento en 1976, y duplicarse para 1982 con un 18 por ciento (Zaid:1987;25).

Como resultado de la crisis política el sistema mostraba señales de deterioro estructural en su relación con los grupos de apoyo al poder del régimen. Esta descomposición se manifestó en los terrenos político-electorales a través de dos vertientes; por un lado, el crecimiento del PAN, lento y paulatinamente, ganaba terreno en materia electoral, al pasar del 9.4 por ciento, en 1958, al 10.9 por ciento en 1964 y al 13.8 por ciento para 1970. En cambio, el PRI obtuvo en esos años 90.4, 89 y 85.8 por ciento

respectivamente. La declinación más rápida ocurriría en las ciudades y en particular en el D. F. donde el comportamiento electoral era más intenso, el PRI apenas alcanzaba el 62.3 por ciento contra el PAN que llegó a 32.9 por ciento. La segunda vertiente era: que junto con el crecimiento de la derecha, se daba el crecimiento del abstencionismo, en 1967 sólo votó el 64.5 por ciento de la población y la cifra decae dramáticamente para 1970 para alcanzar apenas un 59.7 por ciento.

De esa crisis, en primera instancia los más afectados fueron los partidos "satélites" del gobierno, el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), ambos incapaces de obtener el 2.5 por ciento exigido por la Ley Electoral Federal, vigente desde 1964. Electoralmente ambos partidos no eran atractivos para la población que veía en ellos a las comparsas creadas del sistema, el PPS era llamada la izquierda atinada del PRI. El PARM era el refugio de todos los priístas que no encontraban la nominación en el PRI y veían en ese partido una oportunidad política.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

En el esquema de la geografía política del sistema político mexicano, el papel de estos partidos no era desdeñable, sobre esto nos dice Soledad Loaeza: " La existencia de una oposición leal, única legal y aceptada, representó para los sucesivos gobiernos la posibilidad de integrar esas minorías más o menos representativas al sistema político sin renunciar al monopolio del poder, ni compartir la responsabilidad gubernamental." (Nexos, Junio de 1985; No.90).

Además estos partidos permitían que se configurará un esquema con un partido de izquierda, el PPS, un partido de centro izquierda, el PARM, un partido de centro el PRI, y a la derecha del espectro ideológico el PAN. Con ello, el universo político, mejor dicho, el sistema político configurado dejaba al partido oficial como el elemento central capaz de hacer alianzas a la derecha o a la izquierda. Por ello cualquier crisis afectaba esta estabilidad, desaparecer al PPS, empujaba a la izquierda al PRI, lo que nunca quiso el sistema porque reducía el margen de maniobra ideológica, en cuanto a las políticas a seguir.

Bajo la Ley Electoral Federal vigente en aquel entonces todos los partidos estaban obligados a alcanzar el 2.5 por ciento para tener registro. A estos partidos se les favoreció, porque nunca alcanzaron dicho porcentaje y hasta la reforma de 1973, con la nueva Ley Federal Electoral, (se le cambio hasta denominación a la ley) que exigía un nuevo mínimo de 1.5 por ciento, lograron cumplirlo en la elección de 1973 (Cosío:1974:70-86). En esa ocasión el PARM obtuvo el 1.85 por ciento de la votación y con ello ganó una diputación de mayoría relativa y le asignaron 6 diputados de partido, mientras que el PPS obtuvo 10 diputaciones de partido y ninguna de mayoría relativa. De hecho en su historial el PPS había ganado 7 diputaciones de mayoría desde 1949 hasta 1961 y por su parte el PARM sólo había obtenido una en 1958. En cambio el PAN podía declarar que había obtenido desde 1946 37 diputaciones de mayoría y 78 de diputados de partido. Era en otras palabras un partido con más arraigo en la población.

Por su parte el Partido Popular Socialista (PPS), desde 1968 se encontraba en crisis, a pesar que desde las XLVI, XLVII, XLVIII y XLIX legislaturas del Congreso de la Unión tenía 10 diputados en cada una de ellas. Sin embargo en 1968 muere su fundador Vicente Lombardo Toledano, y el partido queda en la orfandad de su tradicional liderazgo político. Además se ve profundamente afectado por una nueva crisis en 1975, cuando Alejandro Gascón Mercado, candidato pepesista a la gubernatura de Nayarit demandó la nulidad de las elecciones por considerarlas fraudulentas. El presidente del PPS, el sustituto de Lombardo Toledano, Jorge Cruickshank, aceptó la determinación oficial de dar el triunfo al candidato priísta, sin consultar con su candidato ni con el resto del partido, además, posteriormente el mismo Cruickshank, recibió la nominación de candidato a Senador por Oaxaca por el PRI, como resultado de ésta maniobra se escindieron del PPS un grupo de militantes encabezados por Gascón Mercado y formaron el Partido del Pueblo Mexicano.

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
**1.1.2.1 Las modificaciones legales y su efectos en el sistema de partidos.** ®  
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

La búsqueda de la legitimidad del sistema los llevó también a ensayar una respuesta estrictamente política electoral, y se pensó en una modificación a la ley electoral. La solución que había planteado Luis Echeverría Álvarez, para enfrentar la crisis del sistema político mexicano, la respuesta se pretendía incluyente, en ese sentido la primer modificación sería constitucional y fue la modificaciones en la edad para ser ciudadano y por ende para votar que pasó de 21 años 18 años, acompañada de ese cambio se

reformó la Ley Electoral, y el 5 de enero de 1973 se promulga, y se utiliza por primera vez ese mismo año la Ley Federal Electoral.

La cual estableció una nueva edad mínima para ser votados en una elección en 21 años para candidatos a diputados y en 30 años para senadores (Cosío:1974;70). Además se estableció un nuevo mínimo para conservar el estatuto de partido nacional, este se colocó en 1.5 por ciento y con ello se tenía derecho a cinco diputados de partido, y el máximo posible se elevó a 25 cédulas, ésta modificación permitió que partidos como el PARM y el PPS pudieran mantener el registro, se reduce también la cantidad de militantes necesarios para formar un partido de 75 mil a 65 mil, y a 2 mil el número de residente en al menos dos terceras partes de las entidades federativas, se creaba la credencial de elector.

De esa modificación nos habla Fuentes Díaz y dice que "el Ejecutivo procedió a enviar al Congreso un proyecto de nueva Ley Federal Electoral que además de reglamentar las enmiendas a la Carta Magna incluyó otros preceptos por los que se otorgaron más facilidades a los partidos, como fueron la reducción de 75 000 a 65 000, del número de afiliados para obtener el registro legal, además se inicia de manera abierta el llamado financiamiento indirecto al dárselos a los partidos políticos; el acceso a los medios masivos de comunicación, radio y televisión, para difundir sus tesis en épocas de campaña electoral; además se da la franquicia postal, para que los partidos distribuyan gratuitamente su correspondencia." (Fuentes:1996;286). Por primera vez se reglamentaba el financiamiento indirecto de los partidos por parte del Estado mexicano.

La crisis de finales de los sesenta aparentemente no alcanzó al PRI, pieza central del sistema político, pero sí afectó notoriamente a la oposición en su conjunto. Y a la fuente de su legitimidad, a la Revolución Mexicana, que comparada con los logros de la Revolución Cubana era considerada una Revolución traicionada, y no servía ya como elemento de unidad entre todos los mexicanos.

Este era el problema político principal, la creación y consolidación de mecanismos de legitimación, la solución ensayada en las democracias occidentales era el establecimiento de las elecciones, pero incluso en ellas era un mecanismo que estaba siendo revalorado por ser insuficiente para lograr los niveles de consenso y legitimidad necesarios para dirigir a un país, los gobiernos occidentales mostraban un déficit en su gobernabilidad por excesos de democracia( Borja: 1998; 471-475 ). También por una sobrecarga de demandas los Estados capitalistas eran además deficitarios en términos económicos: México no percibió eso y sus consecuencias, se lanzó a un modelo de Estado que estaba fracasando en el mundo, generando problemas de gobernabilidad.®

Allá el problema era producto de los excesos de la democracia en México era la falta de ella y la nula credibilidad en las elecciones, en el caso mexicano las mismas ya existían pero no eran creíbles, además el sistema de partidos existentes era como hemos visto una creación artificial casi total del mismo gobierno, salvo el PAN, los otros partidos no representaban más que pequeñas facciones de poder que no cabían en el PRI. Eran productos de escisiones internas, pero no tan grandes que desafiaran de manera seria la hegemonía del partido en el gobierno

No existía pues un sistema de partidos, ni un sistema electoral que lograra darle credibilidad al gobierno mexicano, y como resultado de la represión se había profundizado la crisis del mismo. De allí la reforma electoral como una solución que permitiera que se reforzara el endeble sistema de partidos, para lograr canalizar las demandas y principalmente para legitimar al régimen.

La situación que se presentaba era compleja por que había afectado a toda la oposición. La crisis de la oposición, no fue exclusiva de los partidos satélites, sino que también alcanzó al único partido de oposición real que había en México. En los setenta padeció un grave problema interno que provocó que para la elección de 1976, el PAN no pudiera postular un candidato, ya que la lucha por el control interno entre las facciones del PAN y los reglamentos de elección interna se conjugaron para imposibilitar que la Convención del PAN pudiera determinar quién sería, el candidato presidencial, "el 25 de enero de 1976, los precandidatos Pablo Emilio Madero, Salvador Rosas Magallón y David Alarcón Zaragoza no lograron reunir el 80 % de la votación de los 2 mil delegados para alcanzar la postulación." (Enciclopedia de México, 1996:6231). Los cambios internos en los grupos políticos del PAN y su forma de selección interna, además de una nula capacidad negociadora impidió que designaran a quien participaría en la elección presidencial de 1976.

Ni aún y cuando el presidente del partido Efraín González Morfín impulsó la candidatura de Rosas Magallón y José Ángel Conchello el ex presidente del PAN, tenía como su candidato a Pablo Emilio Madero. La crisis del PAN, afectó al sistema político, en su base

de legitimidad, ya que el candidato priísta José López Portillo, fue postulado por todos los partidos reconocidos, PRI, PPS y el PARM, haciendo de la elección de 1976 un protocolario plebiscito electoral. El sistema no podía aducir ante el mundo que era una democracia sin tener competencia electoral, la unanimidad si es sospechosa de autoritarismo.

La descomposición del sistema clásico de partidos en México era notoria y se mostraba en el dato de que para esos años estaban naciendo agrupaciones políticas, buscando agrupar y representar los excluidos del sistema, además de los grupos radicales y antisistema que las mismas organizaciones de izquierda tradicionales ya no lograban captar (De la Garza:1986;165). Estas nuevas agrupaciones políticas no pudieron participar en las elecciones de 1976, dejando la candidatura de José López Portillo sin rival. El 15 de junio de 1975 nació el Partido Demócrata Mexicano (PDM), mismo partido que desde 1971 andaba en la búsqueda de su registro, sus antecedentes eran la Unión Nacional Sinarquista (Femat:1985), que conformó al Partido Fuerza Popular, luego el Partido de la Unidad Nacional ( Enciclopedia de México:1996; 6235). Partido de derecha y con filiación sinarquista, no consiguió su registro sino hasta 1977. El Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), nace del Comité Nacional de Auscultación y Coordinación (CNAC), mismo que había sido impulsado por: Demetrio Vallejo, Octavio Paz, Luis Villorio, Carlos Fuentes y Heberto Castillo, éste último sería el fundador del PMT en septiembre de 1973. El Partido Socialista de los Trabajadores (PST) tendría su origen en el Comité Nacional de Auscultación y Organización (CNAO), agrupación que nace del CNAC en mayo de 1975 y hasta 1979 obtiene su registro.

Otras agrupaciones políticas que nacieron fueron el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) en septiembre de 1976 y fue formado por fracciones trotskistas, siendo oficialmente la Sección Mexicana de la IV Internacional Socialista, el cual obtuvo su registro en 1978. También nació el Partido Socialista Revolucionario (PSR) originalmente llamado Movimiento de Organización Socialista (MOS) que nace a finales de 1976 pero logró establecer una alianza electoral con el Partido Comunista Mexicano que postuló la candidatura de Valentín Campa, sin ser registrado obtuvo un millón de votos. A la postre, este hecho ayudó al reconocimiento del PCM como fuerza política y los alentó a formar parte activa del sistema político mexicano.

#### **1.1.2.2 La relación con otros actores políticos.**

La crisis del sistema político también se manifiesta con una relación muy tensa, y en algunos casos, de franca rivalidad entre el presidente y los empresarios, cuyo punto culminante fue el discurso de Ricardo Margain Zozaya, pronunciado en Monterrey en el funeral de Eugenio Garza Sada, quien recibió el respaldo de los empresarios de Jalisco que resentían la pérdida de Fernando Aranguren, como consecuencia de esos actos el llamando Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN) impulsó la creación del Consejo Coordinador Empresarial.

En el campo la toma de tierras fue la constante, sólo en los años de 1972 a 1973 se realizaron cerca de 600 invasiones, lo que provocó la intervención del ejército para el desalojo de más de treinta agrupaciones campesinas. Debido al deterioro que la

Confederación Nacional Campesina (CNC) había sufrido como mecanismo canalizador de demandas de los campesinos se crea el Congreso Permanente Agrario (CONPA), al cual se unen la CNC y el Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCCM). La nueva organización decide apoyar la política agraria del presidente a través del llamado Pacto de Ocampo. Como contrapartida nace la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), cuyo objetivo es actuar de manera independiente del control estatal y llevar a cabo la reforma agraria, además de desaparecer el amparo agrario que sólo favorece a los terratenientes.

Desde el lado de los propietarios que se oponen al Pacto de Ocampo, nace la Unión Agrícola Nacional (UNAN) en 1975, además se crean organismos regionales y los de Sonora y Sinaloa realizan un paro de labores. Los conflictos se acrecentaron en Sonora donde la represión llegó a los campesinos del valle del Yaqui en octubre de 1975. El gobernador Carlos Armando Bierbrich fue destituido, y a pocos días de finalizar su mandato Echeverría, el 18 de noviembre de 1976 a través de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) "anunció la afectación de más de 37 mil hectáreas de riego y 61 665 de agostadero en los valles del Yaqui y Mayo en Sonora" (Delgado. 1997: 359).

### **1.1.2.3. Los grupos antisistema, la guerrilla.**

La nula eficiencia del sistema para canalizar las demandas por vías institucionales, cuando la descomposición del sistema de partidos provocó que nacieran agrupaciones anti sistémicas, que desde fuera del sistema trataban de cancelar las vías legales,

mediante la revolución. En ese sexenio se desarrolló la etapa más intensa de los movimientos guerrilleros tanto rurales como urbanos. Por una parte, el Partido Revolucionario Obrero Campesino Unión del Pueblo (PROCUP), llamado también el Partido de los Pobres, encabezado por Lucio Cabañas, mantuvo una situación de beligerancia contra el gobierno en la sierra de Guerrero desde principios de 1971. Existía además la llamada guerrilla José María Morelos, surgida de la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria fundada por Genaro Vázquez Rojas y en operación desde 1968. Krauze dice la respecto que se vivió una "guerra sucia" que enfrentó a "la generación de los sesenta con el poder público y el ejército" ( Krauze: 1997;370).

En las ciudades operó la Liga Comunista 23 de septiembre, el Movimiento de Acción Revolucionaria (MAR), el Comando Armado del Pueblo (CAP) y la Federación de Estudiantes Revolucionarios (FER), todas estas agrupaciones eran una secuela de los movimientos estudiantiles como el de la Universidad Autónoma de Nuevo León, la Autónoma de Puebla, la represión del jueves de Corpus, 10 de junio de 1971 en contra de estudiantes de la Universidad Autónoma Nacional de México (UNAM) y del Instituto Politécnico Nacional (IPN). ( De la Garza:1986;92-144)

Mientras que el primer tipo de guerrilla, la rural, fue prácticamente desarticulada con las muertes de Genaro Vázquez en 1972, en un accidente automovilístico y la de Lucio Cabañas, el 2 diciembre de 1974 muerto a manos del ejército mexicano. El segundo tipo de guerrilla, la urbana, era más difícil de reducir al orden. Ambos tipos de guerrilla se apoyaron en la modalidad del secuestro para obtener recursos económicos y

propaganda política. Destacan los secuestros de empresarios como Julio Hirschfield Almada, por el Frente Urbano Zapatista, en septiembre de 1971, en octubre el de Jaime Castrejón, rector de la Universidad de Guerrero, por Genaro Vázquez.

En 1973, los cónsules de Estados Unidos en Guadalajara y el cónsul honorario de Gran Bretaña, junto con el industrial de Jalisco Fernando Aranguren, quien moriría asesinado. En ese año, en septiembre muere el industrial regiomontano Eugenio Garza Sada, en un intento de secuestro. En el año siguiente es secuestrado el senador y candidato de Guerrero, Rubén Figueroa por Lucio Cabañas. También sería secuestrado el suegro del presidente Echeverría, el señor José Guadalupe Zuno, quien a la postre sería liberado. Estos graves problemas se los heredaría, a su sucesor en la presidencia, José López Portillo (Delgado 1997: 304). Formalmente es hasta 1980 cuando el gobierno acabaría con el último grupo armado opositor, la Liga 23 de Septiembre, con la muerte de sus líder Miguel Ángel Barraza. (Aguayo:1990;116).

#### **1.1.2.4. La crisis económica de 1976.**

Para este momento la situación del sistema político era muy frágil. El presidente Luis Echeverría Álvarez, quien había recibido a un país de 48.3 millones de habitantes lo entregaba con 62.3 millones, es decir en su sexenio nacieron 14 millones de mexicanos. Con un Producto Interno Bruto per cápita de 690 dólares y lo entrega con un PIB per cápita de 1 670 dólares, pero con una economía desacelerada, con

crecimientos promedio de 6.1 por ciento y con el problema de la inflación que alcanzó un 13.7 por ciento (Castañeda, :1999;24).

El rompimiento del patrón dólar en 1971, aunado a las devaluaciones de Estados Unidos de 1971 y 1973, que terminó con la adopción en ese país del sistema de libre flotación en el mercado, un incremento acelerado de la inflación mundial, con consecuencias particulares para México, se importó inflación. Se dependió de la emisión de dinero, lo que causó que se duplicará la masa monetaria circulante al pasar de un 10.2 por ciento promedio en el gobierno de Díaz Ordaz a un 22.3 por ciento con Echeverría Álvarez, lo cual impactó en la inflación que empezó a desarrollarse desde 1973 cuando la misma alcanza un 15.7 por ciento (Méndez:1997;251). El crecimiento en México fue financiado con el gasto de gobierno, que no respondía a su capacidad recaudatoria y dependió de los préstamos externos, que provocaron un incremento de 4.6 veces la deuda pública externa, con un crecimiento promedio anual del 29.8 por ciento. México había entrado en una crisis deficitaria por el excesivo gasto del gobierno y su bajo nivel de recaudación.

Esta acelerada dependencia con organismos mundiales que ahora fijaban su postura basada en los principios de libre mercado, como consecuencia de la actitud tomada por los Estados Unidos, empezaban a auxiliar a los países que lo requirieran previa firma de las denominadas cartas de Intención. A la primera crisis, la de 1976, obligó al gobierno a la firma de dicho instrumento, con el compromiso de aplicar una política de ajuste recesiva. Era el fin de las políticas expansivas del gasto público, al manejo económico

desde el lado de la demanda y con ello la crisis del Estado Benefactor. Con problemas de canalización de demandas económicas y políticas, el sistema enfrentaba retos y tensiones muy fuertes que lo iban a poner a prueba en los siguientes años.

Estos niveles de crecimiento resultaban inferiores a los niveles registrados durante el llamado "Desarrollo Estabilizador" cuyo promedio había sido de un 6.3 por ciento, pero en el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz alcanzó un 6.8 por ciento, todavía en su último año Gustavo Díaz Ordaz logró que al país alcanzaría un 6.9 por ciento, y Echeverría en su primer año sólo el 3.4 por ciento y en el último apenas un 4.2 por ciento, sin embargo, este crecimiento fue a costa de un incremento en la inflación.

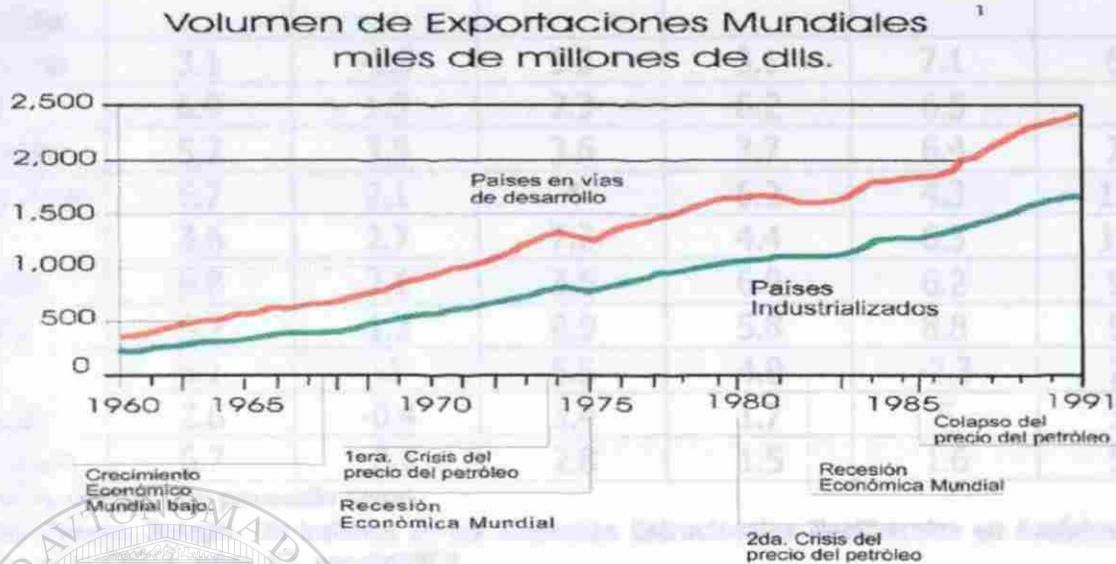
Una fuerte deuda pública que en su sexenio pasó de 5 000 millones y que llegó a 20 000 millones de dólares, así como un déficit fiscal de 4 500 millones de dólares. Lo cual era insostenible y el 31 de agosto de 1976, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), anunció el cambio en la paridad y la flotación del peso, que pasó de 12.50 a 19.70 pesos por dólar. Ese día, 22 años de tasa de cambio fija se cayeron y con ello la legitimidad del sistema sufría una crisis desde la vertiente económica (Villarreal, 1988: 321).

La devaluación del 11 de septiembre de 1976 provocó que la paridad quedase en 19.90 pesos por dólar, un porcentaje del 58 por ciento de devaluación. Con la misma, el 24 de septiembre se inició la carrera de precios contra los salarios, se anunció un incremento de un 23 por ciento para salarios de hasta 10 000 pesos, es decir la

mayoría, de un 21 por ciento para aquellos que ganaban de 10 001 hasta 20 000 y del 16 por ciento para los que ganaban más de esa cifra y con ello la inflación, la Conasupo aumenta sus productos entre un 10 y un 23 por ciento y la Secretaría de Industria y Comercio un incremento de un 10 por ciento para los precios de los productos sujetos a control, se iniciaba el deterioro de los salarios reales. El 26 de octubre de 1976, el Banco de México decide salirse del mercado y dejar el dólar a la libre flotación, con lo cual se verifica una nueva devaluación que coloca la nueva cotización en 25. 50 pesos por dólar.

En un lapso menor a dos meses se había devaluado la moneda mexicana en más del 100 por ciento. Lo acelerado de los cambios políticos y el estilo del gobernante, puso en entredicho ya no sólo la capacidad del sistema para legitimarse políticamente, sino, su eficiencia económica, las decisiones económicas concentradas en la voluntad de un solo hombre, diría Zaid son las causas del desastre económico, de cruzar la economía con un sistema político premoderno (Zaid: 1987;19), sólo en ese sexenio se crearon 232 para estatales que se añadieron a las 273 que ya existían (Hernández:2000;453). Se desarticularía la relación gobierno empresarios, los mismos buscarían nuevas opciones políticas para enfrentar desde la política las ineficiencias económicas del sistema.

### Cuadro 5. Volumen de Exportaciones Mundiales



Los cambios económicos internacionales y sus efectos en México se pueden percibir en el cuadro 5, se registra como se acelera el comercio mundial y los impactos en su crecimiento como resultado de las crisis mundiales que hacen su aparición en los setenta, pero denotan índices de bajo crecimiento en los sesenta. La interdependencia económica se empieza un aceleramiento a partir de los años setenta y se profundiza en los ochenta y noventa como se ve en el cuadro 6, al destacar el incremento del 8.8 al 9.2 en niveles de crecimiento de las exportaciones comparado con los niveles del 5.8 que creció en los años de 1950 a 1980.

<b>Cuadro 6. El desempeño Económico en la Región: Una Visión Comparativa</b>						
	<b>Producto Interno Bruto*</b>			<b>Volumen de Exportaciones*</b>		
	1945-80	1980-90	1990-95	1950-80	1980-90	1990-95
<b>América Latina</b>	<b>5.6</b>	<b>1.2</b>	<b>2.6</b>	<b>4.3</b>	<b>5.3</b>	<b>7.7</b>
Argentina	3.1	-1.5	5.3	3.1	7.1	6.3
Brasil	6.9	1.9	2.3	6.2	6.5	7
Colombia	5.2	3.5	3.6	3.7	6.4	7.4
Costa Rica	6.7	2.1	4	6.2	4.3	11.5
Chile	3.6	2.7	7.2	4.4	6.3	11.4
Ecuador	6.8	2.1	3.5	6.9	6.2	9.5
México	6.7	1.2	0.9	5.8	8.8	9.2
Perú	5.1	-1	5.5	4.9	-2.3	7.1
Uruguay	2.6	-0.4	3.4	1.7	5	3.7
Venezuela	6.7	-0.2	2.8	1.5	1.6	5.8

\*Tasas de crecimiento promedio anual.

Fuente: Ramos, Joseph. **Un balance de las Reformas Estructurales Neoliberales en América Latina**, Revista de la CEPAL, núm. 62, agosto 1997.

Tomado de: Villarreal; 1999: 119

El no entender esta situación a tiempo y no corregir el rumbo político del país en su momento, y tampoco alterar el modelo económico, trazarían un situación propicia para la nueva crisis ahora económica. En palabras de Schettino (1999), el nuevo gobernante necesitaba saber economía, pero no sabía y además tomó el control de la misma en su manos manejando la política económica desde los Pinos, y como dice en su libro, *La economía presidencial*, Gabriel Zaid (1987:11): "Desde mayo de 1973, 'se maneja desde Los Pinos' como dijo (para tranquilizarnos) el presidente Luis Echeverría. Así fue, y así nos fue." La sobrevaluación del peso, la importación de petróleo cada vez más caro, la incapacidad de los empresarios mexicanos para producir eficientemente, como consecuencia de la sobreprotección que recibieron, generaron un déficit que terminó con la devaluación de 1976. Para Cosío Villegas el nuevo presidente tenía un "airecillo dogmático, no sabía el rumbo al que llevaría al país y sobre todo tenía una respuesta

rápida y fácil para todos los problemas siempre tenía "la suficiencia de quien sabe todo y para todo tiene un medio" (1976:268 y 269).

En 1973 la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), lanzó su primer ofensiva de precios que afectó de manera recesiva al mundo, la misma política sería repetida en los años de 1974, 1978 y 1979. México, en la primera mitad de la década de los setenta no era una potencia petrolera e incluso importaba petróleo y sufrió dicha política. Para 1976 se dan a conocer los descubrimientos de grandes yacimientos de petróleo del sureste mexicano. Los países que eran parte de la OPEP tuvieron grandes excedentes monetarios y los llevaron a los bancos, los cuales ahora tenían grandes reservas y buscaban nuevos clientes a los cuales prestarles. El caso de Latinoamérica es palpable, empezó en 1970 con 27 mil millones de dólares de deuda y alcanza en 1980 231 mil millones de deuda externa, y teniendo transferencias netas de 18 mil millones anuales, en pagos de intereses y amortizaciones. Desde 1982 a 1989, los países transfirieron más de 200 mil millones de dólares a los países más industrializados (Sánchez, 1999: 33).

### **1.1.3 La salida política a los problemas económicos.**

La solución política de la reforma electoral y la cooptación vía empleos de la oposición, utilizados por el presidente Echeverría no había logrado mantener la legitimidad política del nuevo régimen. No había un real sistema de partidos, y el PAN, como ya dijimos, no se había presentado a las elecciones presidenciales de 1976, como consecuencia no se

podía hablar de democracia. Ante esto el gobierno utilizó de nueva cuenta la reforma electoral como mecanismos de válvula de escape de la tensión y como instrumento legitimador. En la nueva legislación electoral, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales( LFOPPE), en su artículo 42 la exigencia de la participación obligatoria de los partidos en las elecciones federales bajo la pena de perder el registro, y con ello los privilegios de ser partido político nacional reconocido, que se habían empezado a dar en la reforma como las prerrogativas en materia de comunicación

La situación heredada por el nuevo régimen incluía la aplicación del acuerdo económico con el FMI, pero el nuevo gobierno del presidente José López Portillo no tuvo que poner en práctica la política económica del FMI. Por el contrario, financió el crecimiento con deuda externa, que pasó de 20 000 a 80 000 millones de dólares, ya que no fueron suficientes los ingresos provenientes del petróleo.

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

El presidente apostó el desarrollo del país exclusivamente a la producción petrolera provenientes de los nuevos yacimientos petroleros de la sonda de Campeche. Consideraba que ese iba a ser el motor que impulsaría la economía mexicana, un país que recibió con 62.3 millones de habitantes y lo entregó con 67.4 millones (Castañeda:1999; 98). De hecho los problemas poblacionales ya se manifestaban como una fuerte traba para cualquier solución a los problemas mexicanos y de cualquier parte del mundo, como muestra el cuadro 7. Segovia ya detallaba los impactos en las demandas sociales debido a crecimiento poblacional que vivía México en 1982, y como nos iba a afectar en los años siguientes, el problema de la pésima distribución del

ingreso (Segovia:1996; 64-76). Sin embargo su déficit de gasto era en 1981 del 17 por ciento.



FUENTE: Gráfica tomada de la conferencia de Federico de Reyes Heróles en el Teatro Universitario de la UANL. Noviembre de 1999

Por otra parte, el fin del modelo de sustitución de importaciones, que por tres décadas había impulsado la economía mexicana, marcaba el inicio de una serie de crisis económicas en el país. Crisis cíclicas que se han repetido en los fines de sexenio, primero la crisis de 1976 y posteriormente la de 1981. El país conoció por primera vez tasas de inflación que alcanzaron un promedio de 32.7 por ciento, que alcanza su fase crítica en 1982, con una inflación que alcanzó el 98.9 por ciento. Desde el sexenio de Echeverría Álvarez la posición y situación de México dependían cada vez más de la dinámica mundial.

El desarrollo económico del país requería una situación política estable desde el inicio del sexenio de José López Portillo. La situación heredada del gobierno saliente de Luis Echeverría no era muy buena. Una elección plebiscitara, una aguda lucha contra los empresarios, los movimientos guerrilleros de las ciudades, la nula participación política de los partidos de oposición, señalaba que el profundo proceso de desgaste de la legitimidad dañaba al sistema político. Era necesario replantear la relación del gobierno con la sociedad. Era según la lógica del gobierno ampliar las bases de participación de la oposición para relegitimar el sistema.

Este deterioro era producto de la contradicción que el mismo sistema político mexicano tenía de origen. Es decir, por un lado el sistema en materia política pretendía ser un sistema político de masas producto de la corporativización creada por el Presidente Lázaro Cárdenas; por otro lado, un modelo económico básicamente capitalista, impulsado por los Generales y presidentes Calles y Obregón. Éste último había creado la estrategia populista de la "conciliación de las clases" (Delgado Cantú:1997;284), estrategia que servía para cooptar a las masas y mantener tranquilos a los empresarios, la misma ya mostraba graves daños.

Esta contradicción estructural del modelo planteaba un doble reto: por una parte, mantener su contenido de masas, y; por otra, crear los espacios para el desarrollo económico de la iniciativa privada. Esto culminó con la utilización de un modelo Keynesiano en economía y una forma corporativa de hacer la política. Donde la dinámica de la lucha por el poder político ocurría en el interior del PRI y las posibilidades

económicas se daban con la protección paternalista del Estado, en el cual todos aquellos con capacidades para organizar y dirigir podrían actuar impunemente, esto terminó en otra grave deformación del sistema, la corrupción, como un mecanismo que coadyuva en el funcionamiento fluido del sistema, pero que lo distorsiona.

Con estas características como antecedente la estrategia para solucionar la situación del país siguió dos vertientes; por un lado, el presidente José López Portillo puso en práctica una serie de políticas que intentaron reconstituir los mecanismos de representación y los canales de comunicación con los grupos más activos del sistema político mexicano, reflejo de ello fue su lema "la solución somos todos" y su programa la Alianza para la Producción, mismo que buscaba cerrar las cicatrices creadas por el gobierno anterior con los empresarios, logrando el apoyo del Grupo Monterrey que se comprometió a trabajar en abril de 1977 con el nuevo presidente.

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

El acercamiento con los empresarios pareció obedecer a una estrategia que le permitiera influir en las decisiones y evitar la intromisión de Echeverría en las nuevas políticas. Este acercamiento con los empresarios era una necesidad pero también un grave riesgo, por que implicaba un alejamiento de los grandes sectores populares que habían sido hasta ese momento los sustentos del régimen posrevolucionario, el sistema empezaba a cambiar en sus relaciones internas de poder de una manera estructural. Ante ello, la segunda vertiente de la respuesta fue la apertura democrática, postergado proyecto de Reforma Política, que había intentado ser la reforma electoral que había hecho Luis Echeverría Álvarez, se trataba de dar una salida política a las tensiones

sociales que existían y reinsertar en la dinámica institucional del país a los grupos que habían sido marginados del sistema político, pero estas respuestas no implicaron jamás el cambio de la política económica que ya impulsaba a la iniciativa privada, y la misma estrategia que perdió el rumbo por el espejismo petrolero.

En el fondo el nuevo modelo era excluyente y en esa exclusión lo eran por primera vez de manera abierta excluía amplios sectores de la población, en materia económica, a la postre esto significaría mayores problemas. La solución no era integral, volvía a ser una solución parcial y la misma acarrearía nuevos y más graves problemas, para la gobernabilidad del país.

Sin embargo, el incremento en la participación política de los empresarios trajo consigo consecuencias muy profundas y no estimadas realmente para el sistema político mexicano, no al menos en el campo político, ya que al menos como veremos adelante desde la academia ya era comprendida de manera acertada esa novedosa situación. La opción política de juntar los intereses económicos de los empresarios a los sociales del gobierno ya fuera a través de su alianza estratégica con el presidente o con su participación abierta en asuntos políticos, tendrían un impacto muy fuerte en el mismo sistema político ya que traían un proyecto y visión de organización social muy diferente al existente:

"Su aplicación plena, empero, llevaría a la nación por un proceso de expansión económica con crecientes conflictos sociales, con mayor dependencia de la

economía nacional respecto del exterior y con aumentada marginalización política y económica - amplios sectores de la población. Plantearía, en un plazo no muy largo, la necesidad de profundos cambios en el sistema político mexicano, para adecuarlos a una situación económica y social cada vez más excluyente de amplios sectores populares" ( Tello: 1981; 77)

El problema se perfilaba como señalan Tello y Cordero (1981) entre dos modelos de organización económica y proyectos políticos contrarios y excluyentes, y que tenían representantes al interior del mismo grupo político dominante, la líneas extremas en las que se desarrollo la lucha política fue la del proyecto neoliberal, (auto nombrados renovadores o "renos" los que apoyaron éste modelo), y la del modelo nacionalista (llamados dinosaurios o "dinos"). Este conflicto de visiones y proyectos políticos, de grupos e intereses marcaría la dinámica política de las siguientes dos décadas con consecuencias para el país muy profundas, tantas que terminarían por modificar las reglas básicas de sistema, entre otras las de la relación de grupos al interior del mismo PRI, y la posición del presidente. Lo interesante es que gran parte del cambio proviene de una crisis de relaciones entre la misma élite.

### **1.1.3.1. La reforma electoral.**

La respuesta política más importante del gobierno de José López Portillo fue la llamada Reforma Política, encabezada por el secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles. Tenía un doble propósito, institucionalizar las demandas políticas, impidiendo el camino

de la subversión, y por otra, dar una mayor representatividad política a los nuevos grupos. Para ello, la Reforma corrió a lo largo de tres directrices; la primera, la amnistía a los presos políticos; segundo, la aceptación del Partido Comunista Mexicano como un auténtico partido político de pleno derecho; la postura del partido Comunista en 1976 fue determinada por la "tesis de existencia de una crisis política y la lucha por obtener una solución democrática" (Martínez Nateras:1979:106) y, la tercera, era una gran Reforma Electoral, que vino a suplir a la Ley Federal Electoral de 1971. "El aflojamiento de los controles autoritarios, la reestructuración de la economía y la apertura del país facilitaron la aparición o el fortalecimiento de fuerzas políticas y sociales independientes del régimen" (Aguayo:1998;274).

La opción era aparentemente la construcción de la democracia. En realidad la idea era rehabilitar el modelo político, dándole una nueva fuente de legitimidad, las elecciones competidas, es decir con varios partidos políticos, y no necesariamente competitivas. Lo que se logró fue mantener en funcionamiento un sistema que estaba anquilosado. Los resultados inmediatos fueron la aparición de una serie de partidos de oposición:

"los partidos de la nueva generación pasaron de cuatro en 1977 (PRI, PAN, PPS, PARM), a siete en 1979 (PRI, PAN, PPS, PARM, PDM, PST, PCM), a nueve en 1982 (PRI, PAN, PPS, PARM, PST, PDM, PSUM, PRT, PSD), a nueve en 1985 (PRI, PAN, PPS, PARM, PST, PDM, PMT, PRT, PSUM), y a ocho en 1988 (PRI, PAN, PPS, PARM, PFCRN, PMS, PDM, PRT)" (González, 1989: 23).

La LFOPPE, que fue aprobada en octubre de 1977, contenía modificaciones centrales para la evolución política mexicana, desaparecía la figura de diputados de partidos y aparecía la de Diputados de Representación Proporcional. La Cámara de Diputados se amplió a 400 cédulas (300 de mayoría relativa [MR] y 100 de representación proporcional [RP]). Se impedía que aquel partido que tuviese 60 diputaciones de mayoría pudiera acceder a los de representación proporcional. Y todos aquellos partidos que obtuvieran el 1.5 % de la votación, pero no 60 diputados de MR podían tener derecho a puestos de RP. Con la aplicación de las formulas electorales que aparecían en los artículos del 156 hasta el 163 de la LFOPPE, que se apegaban al artículo 54 fracción tercera de la Constitución Política de México.

En la primera ocasión que se puso a prueba la nueva legislación electoral, la LFOPPE, en 1979, los resultados marcaron que el PRI ganó 296 diputaciones de MR, el PAN ganó cuatro, pero tuvo derecho a 39 de RP, el PCM a 18, el PARM a 12 y el PPS a 11, el PST a 10 y el PDM también y con ello se hicieron acreedores a su registro. Por un lado, el PRI mantenía el control de la Cámara de Diputados, y por otro, los partidos de reciente creación atrajeron para sí una nueva base de votantes. La dinámica política y social aunado a un sistema electoral confluían para garantizara el dominio de un partido en el país, el PRI todavía no estaba en crisis todavía, pero los partidos más viejos del sistema el PAN y PRI habían perdido 680 000 y 750 000 votos respectivamente en relación a la votación que habían tenido en la elección de 1976, esto ocurría en un contexto de una sociedad que se ausentaba de las urnas en un 50.67 por ciento, pero crecía poblacionalmente

Es decir, que los pocos votantes habían cambiado su intención del voto, cambiando sus preferencias político electorales y había ocurrido un swing electoral. Una porción de la población estaba decidiendo por una opción de izquierda. Con ello se iniciaba una mutación perceptible pero ya para ese entonces irreversible, la izquierda desunida por años empezaría un largo proceso de unificación, que culminaría con una alianza política entre ellos hasta terminar por configurar una opción fuerte que representará ese segmento de la población.

Ahora bien, una lectura más precisa nos señala que el modelo político iniciaba un proceso de cambio y que el logro más importante, a la postre, fue la institucionalización de la competencia electoral y la creación de un sistema de partidos más estable. Esto se logró también con el regreso a la legalidad del hasta entonces proscrito Partido Comunista Mexicano, y con la conversión de los grupos guerrilleros en partidos políticos fueron los logros más importantes de la Reforma Política. Este cambio en la actitud de los grupos antisistema permitía la institucionalización de los procesos electorales y daban una estabilidad política necesaria para iniciar la transición política. Además a la larga permitiría configurar el sistema de partidos políticos que tenemos, y la consolidación de una izquierda más democrática.

El cambio del modelo provino y habrá que reconocerse de la voluntad de los presidentes, que como pieza central, así lo llama Cosío Villegas en su clásico, "El Sistema Político Mexicano" que el mismo define como "una Monarquía Absoluta Sexenal

y Hereditaria en Línea Transversal (1972;21), "piedra angular", del sistema como la denomina Aguilar Villanueva citado por Hernández Chávez( 1994;12). La voluntad política que tenía como meta el mantenimiento del sistema político, sólo haciéndoles pequeños ajustes, nunca la transformación definitiva del sistema. Liberalizaron el sistema, utilizaron estos ejecutivos federales a las leyes electorales como válvulas de escape para la presión política, buscando garantizar la funcionalidad o gobernabilidad del sistema en su conjunto. Tantas fueron las modificaciones, 23 en el siglo XX, y nueve desde 1970 hasta la fecha, 1970, 1977, 1986, 1987, 1988, 1990, 1993, 1994, 1996. (Cabo: 1997; 101).

Que han terminado por revertirse y por debilitarlo, como el mismo Villanueva sostiene, este proceso ha terminado por acotar el poder del presidente, y Hernández Chávez va más atrás en el tiempo y nos dice que esto viene ocurriendo desde 1962 cuando el presidente decide abrir espacios a la oposición con la figura de diputados de partido (1994:38). Siempre acompañado con el apoyo de la otra pieza central el partido de Estado, el PRI.

No hacerlo sería desconocer que ellos, los presidentes, por un cálculo político que les garantizaba la sobrevivencia del sistema sin rupturas graves, mandaron las iniciativas y que la mayoría priísta con el control del Congreso aprobaba, al no existir una fuerza opositora con suficiente peso para impulsarla y aprobarla. El cambio para no cambiar, de los presidentes se conjugó con otros factores como; una mayor alfabetización, urbanización y acceso medios de comunicación, entre otros, para ampliar los espacios

de libertad política en el sistema hasta llevarlo a un sistema de partidos más competitivo y por ende más democrático. La configuración de este sistema de partidos todavía era muy endeble en los inicios de la década de los ochenta, por que estaba en formación y algunos de estos partidos eran protopartidos, es decir, agrupaciones políticas en formación sin apoyo en sectores importantes de la población .

La gran cantidad de nuevos partidos disputaba un electorado renuente a las urnas, con altos niveles de abstencionismo y ello hacía difícil su vida institucional. Existían dos partidos políticos con peso electoral importante, sin configurar un sistema bipartidista competitivo era en palabras de Giovanni Sartori un único "sistema hegemónico" (1996;7), el PRI y el PAN eran esos partidos y una tercera fuerza política compuesta por la izquierda mexicana, misma que todavía no lograba consolidar un proyecto común y seguían enfrascados en una lucha política ideológica interna muy fuerte, que les impedía la conformación de un partido que aglutinara a todos, o al menos a la mayoría, de los grupos y corrientes de izquierda en un solo organismo político. Este amalgama de partidos y grupos de izquierda se componía con agrupaciones de izquierdas revolucionarias y democráticas, tanto maoístas, troskistas, espartacos leninistas, y un largo etcétera.

Sin embargo, en los grupos de izquierda democráticas la tendencia a forma ese partido ya empezaba a manifestarse, para muestra, el Partido Comunista logró la fusión con los llamados partidos de la Coalición de Izquierda y dieron vida al Partido Socialista Unificado de México (PSUM), mismo que presentaría por primera vez, dentro de la

legalidad, su propio candidato para la elección del presidente de 1982, que fue Arnoldo Martínez Verdugo. El impulso dado tanto por sus grupos más democráticos, los que veían la opción electoral como válida habían recibido un fuerte impulso por el millón de votos para la candidatura de Valentín Campa, en la elección de 1976, candidatura al margen de la ley, pero que demostraba la posibilidad de acceder al poder desde la vía legal, esto permitió que estos grupos abandonaran la vía revolucionaria como único mecanismo de lucha política.

### **1.1.3.2 Los cambios económicos y la crisis de 1981-1982.**

En el ámbito económico el país logró salir de la crisis heredada por Echeverría, como ya señalamos páginas atrás, gracias al petróleo y a la contratación de deuda externa, mecanismos que sirvieron para impulsar la economía. El problema fue que el país se había convertido en un monoexportador de petróleo y dependiente total de los préstamos del exterior, ya que esta actividad representaba en 1981 un 50 por ciento de los ingresos por divisas y contribuía con el 25 por ciento de los ingresos tributarios del gobierno federal, junto con esto se daba acompañado de una desustitución de importaciones, que desequilibraba la balanza comercial, y en México se transformaba en un deudor neto al pasar la deuda de 20 mil millones a 80 mil millones de 1976 a 1982 (Villarreal:1987:295). La crisis fiscal, la misma que tenía en jaque a los países del primer mundo, había llegado y el gobierno no se atrevía ni pensaba en solucionarlo mediante un incremento en los impuestos, usaba la emisión de dinero, los préstamos externos y los ingresos por la venta de petróleo.

Esto ocurre a partir de 1978, el petróleo representaba el 7% de la producción nacional pero sus derivados "más dos terceras partes de las exportaciones totales del país" (Delgado:1997; 399). A mediados de 1981 el precio del barril de petróleo alcanzó niveles de 38 dólares, sin embargo, poco después vino el descenso y con ello la crisis mexicana. La decisión del director de PEMEX, Jorge Díaz Serrano de bajar los precios causa una crisis de gabinete y terminó con la renuncia del titular. Esta fue la única crisis de gabinete en todo ese largo período de hegemonía priísta y de dominio presidencial.

La situación se complicó cuando se decide aumentar artificialmente el precio del crudo, con la intención de mantener los ingresos, para tener dinero para pagar los préstamos que se vencían, y México pierde a sus clientes, con ello el presupuesto federal se redujo en un 4 por ciento. A pesar de esta situación el gobierno mantuvo su déficit y siguió financiándose con deuda externa. La realidad petrolera y la desconfianza en los procedimientos de enfrentarla provocaron una más grave crisis, una crisis de confianza que se traducía en la compra de dólares. El peso, que se encontraban sobrevaluado y la desconfianza fueron factores que se unieron y esto provocó un éxodo masivo de dinero del país, la situación arrinconaba al gobierno. La solución que instrumentó el gobierno fue una devaluación y el 17 de enero de 1982, se pasó de 26.88 a 37.66 pesos por dólar y alcanzaría la cifra de 49 para julio de ese año.

La situación sin embargo no mejoró, el país se encontraba con una balanza de pagos favorable, pero con un déficit constante en la cuenta corriente y en la de servicios, la primera de 4 800 millones de dólares y la segunda de 10 200 millones de dólares. La

devaluación no pudo corregir la situación. Lo anterior aceleró la fuga de capitales del país. El 6 de agosto el Banco de México se retira del mercado y al día siguiente la cotización alcanzó los 74.08 pesos por dólar. El 19 de agosto se congelan las cuentas bancarias en dólares, con lo que crece la desconfianza, se pagan sólo en pesos y a una cotización de 69.50 por dólar. Se crea una tasa preferencial de 50 pesos para los importadores y en el mercado libre alcanza la cifra 114.77 pesos. El desbalance es muy amplio y este doble mercado que sostiene una economía ficticia que no ayuda a corregir el grave problema, al contrario lo profundiza.

Las medidas no detuvieron la crisis, pareciera que la impulsaban cada vez más. Como resultado de esa situación, José López Portillo, el 1 de septiembre de ese año tomó la decisión de nacionalizar la Banca y decretar el control de cambios, lo que trajo como consecuencia una serie de problemas internacionales como la negociación con el Fondo Monetario Internacional de un crédito de 4 500 millones de dólares.

La nueva crisis complicó la sucesión desde septiembre de 1981, Jorge Díaz Serrano declaró a principios de ese mes que pretendía volver a la política, clara alusión a la contienda presidencial que se avecindaba, a los pocos días fue nombrado embajador en la Unión Soviética, el viejo estilo de exiliar a los políticos en desgracia se repetía, pero marcaba una tendencia irreversible en la descomposición de la élite política mexicana. Los marginados y adelantados serían expulsados y ya no alcanzarían a reintegrarse en el seno de la misma elite, en todo caso creaban otra y operaban en contra de su anterior elite. El proceso de descomposición de la elite se aceleraba paso a paso. Los proyectos

políticos y económicos de los llamados "tecnócratas" con el modelo neoliberal, (se distinguieron por que apoyaban el programa ideológico que impulsaban Ronald Reagan y Margaret Thatcher) y de los "dinosaurios" que apoyaban el modelo nacional revolucionario se enfrentaban y debilitaban tanto a la presidencia y su alta burocracia como al mismo PRI. "Los conflictos políticos están emergiendo debido a la confluencia de dos problemas: el primero es la creciente dificultad que manifiesta la élite política para mantener la cohesión del aparato de gobierno en los momentos de transición electoral: el segundo problema es la también creciente dificultad del grupo gobernante para, no digamos salir de la crisis económica, sino siquiera para administrarla con un mínima eficiencia" (Bartra:1990;152). Una grave crisis de *governance*.

Para esos momentos como señala Cynthia Hewitt de Alcántara se daba todas las negociaciones con los grupos financieros internacionales "en una época en los años setenta y ochenta en que predominantemente entre las principales instituciones internacionales de crédito una firme creencia en la prerrogativa de la economía. Esta posición, que fue transmitida a los gobiernos solicitantes de créditos, relego los temas políticos y sociales, cuando no los marginó del todo, a un plano secundario en el debate sobre el desarrollo( <http://www.unesco.org/issj/rics155/alcantarasp.html> )

En este contexto las negociaciones que se realizaron entre México y el Fondo Monetario Internacional se vieron afectadas por esta postura. El Fondo Monetario Internacional realizó el préstamo, pero las condiciones se endurecieron y el plan de contingencia que

se debía adoptar implicaba al gobierno entrante por los menos durante los primeros tres años.

Las cifras señalan que el sexenio de Miguel de la Madrid fue de una profunda pérdida de los niveles de bienestar de la población y de años económicos muy difíciles para el país. La inflación alcanzó un promedio anual de 86.7 por ciento. Empezando el sexenio de Miguel de la Madrid el 20 de diciembre de 1982, se da una devaluación que colocó al peso en 150 por dólar y finaliza su gestión con una tasa de cambio de 2284.85 pesos por dólar en 1988.

Estas modificaciones fueron apenas paliativos para la situación de crisis que vivió el país. Empezó el año de 1983 con una tasa negativa en el crecimiento, una caída del PIB de -4.5 por ciento, los años siguientes 1984 y 1985 apenas creció en 3.5 y 2.5 por ciento respectivamente, por bajo de las tasas históricas del país y apenas por encima de los índices de población, sin embargo, esto queda destruido cuando vemos que el primer año la caída había sido espectacular. Y en 1986, una nueva caída que alcanza el -3.8 por ciento del PIB y una ligera recuperación del 1.4 y 1.4 por ciento en los años de 1987 y 1988. Para un crecimiento promedio de anual de "la economía mexicana en el sexenio de Miguel de la Madrid es apenas 0.13 por ciento" (Méndez. 1997:55).

La aparición de programas económicos de austeridad que contrajeron el mercado interno, generaron una recesión acompañada de inflación en la primera parte de la década de los ochenta, en 1985, la inflación alcanza el 132.5 por ciento y con un dólar

a \$450 pesos a la venta, el dólar controlado se cotizaba a \$372 pesos. En ese año el salario real de los trabajadores "había caído un 40% con respecto a 1982" (Sánchez: 39).

El primero de los paquetes económicos que fueron negociados con el FMI fue el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE I ); cuyos puntos centrales fueron el combate a la inflación, defensa de la planta productiva, saneamiento de las finanzas públicas, estabilización y recuperación del control del mercado de divisas y la reducción del déficit del sector externo. Esta política muy costosa en términos económicos ya que en 1982 el PIB fue de -0.5 por ciento y al año siguiente de -5.3 por ciento y se recuperó ligeramente en 1984 con un crecimiento de 3.7 por ciento . En 1983 se registraban los siguientes datos el empleo decreció en -1.5 por ciento , el poder adquisitivo en un -17.9 por ciento.

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
Políticas que se relajarían en 1984 y que trajeron la crisis de 1985 por errores de instrumentación y la necesidad de una PIRE II. Un programa de recesión que incluía un encaje legal del 90 por ciento, que contrajo el circulante y con ello la inversión, y que terminó en 1986 con la contracción del PIB en -3.8 por ciento. Se realizarían tres rondas de negociación de la deuda la primera entre 1982 y 1983 dónde se reestructuraron los plazos de vencimiento de 37 mil millones de dólares, la segunda entre 1984 y 1985 que Villarreal denomina la gran reestructuración dónde se cambiaron las fechas de vencimiento de 48 700 millones de dólares, y la tercer ronda entre 1986 y 1987 que sirvió para renegociar 43 700 millones dólares de deuda pública y además, 9 700

millones, de deuda privada, para un total de 53 400 millones de dólares(Villarreal:1988: p: 289-427). Ahora la cuestión no era tan simple en este sentido Edel ya señalaba que "la cuestión de reimpulsar el crecimiento económico debe, por tanto, incluir una reconsideración general de las características de la sociedad mexicana y del lugar que ocupa dentro de la economía mundial más amplia" (Edel:1990;191). Qué papel jugaría México en el nuevo esquema económico internacional.

### 1.1.3.3 Los efectos políticos de la crisis.

En este contexto la evolución de las cifras electorales de los sexenios pasados, básicamente las presidenciales, son una muestra de una tendencia al rompimiento del monopolio político de PRI. La segunda pieza central del sistema político mexicano, el PRI,( la primer pieza todavía no conocía su crisis, el Presidente) ahora si era alcanzada por una crisis, a diferencia de lo ocurrido a principios de los setenta. Poco a poco el sistema de partido hegemónico sería severamente cuestionado en las urnas y se transformaría lenta pero inexorablemente en un sistema más abierto, más democrático.

De esto Meyer establece que:

"Los candidatos presidenciales del PRI ganaron las contiendas sexenales entre 1958 y 1982 con estos personajes(*sic, debe decir porcentajes*): 90.5, 89.0, 85.8, 93.6 y 71.0. Como puede verse, es la última cifra la que se aparta de la norma oficial. Y es que en 1982 se abrió inesperadamente un nuevo periodo en la vida política mexicana. Entre otras muchas cosas, este proceso ha vuelto a poner el tema de la democracia y las

elecciones en un primer plano. El viejo autoritarismo mexicano ha entrado en un periodo crítico y sus enemigos han decidido atacar su legitimidad por el lado de la democracia política” (Meyer, Lorenzo: NEXOS abril 1986; No. 100.). Para Schimdt “el gobierno tiene menos que ofrecer a cambio de la lealtad; la política de privatización del sector paraestatal reduce las recompensas que la élite gobernante puede distribuir y aumentar la corrupción” (1997:101).

La crisis económica trajo el cuestionamiento de la legitimidad del sistema, el modelo, aún con sus contradicciones resultaba altamente incluyente, pero la nueva situación económica y las respuestas dadas a la crisis colocaron a amplios sectores de la población al margen de la situación, como espectadores y víctimas de la nueva realidad económica mexicana. Ciertamente en 1976, amplios sectores quedaron marginados, la utilización del petróleo como palanca económica junto con un manejo del déficit evitó se diera un exclusión más amplia, y les había permitido manejar la situación política, ahora la situación política y económica enfrentaban condiciones diferentes. No había recursos y el Estado se retiraba lenta e inexorablemente de su papel y protagonismos en la economía mexicana, y por ende de sus políticas sociales, ganaba terreno la visión neoliberal.

El pacto político que se dio entre las élites revolucionarias y las ya postrevolucionarias, que marcaba como una de sus reglas implícitas; que todos aquellos con ambiciones suficientes podrían entrar a la repartición de las prebendas y los privilegios, un modelo que daba para repartir, por que tenía éxitos económicos y permitía la acumulación de

capital y su distribución entre los grupos de la sociedad, esto pasaba en las décadas de los cincuenta y sesenta, coincidiendo con la mejor etapa del capitalismo, pero el mismo modelo de triunfos económicos tenía un déficit en materia política y fue cuestionado en su legitimidad política en el 68, resultó con modificaciones que apenas dañaban su hegemonía. Se encontraba en los setentas y ochentas ante su nudo histórico. El fracaso económico que se aparecería trajo consigo el problema político que se dio. Al momento que no había que repartir en lo económico, empezó a ser muy cuestionado, sobre éste tenor el mismo Meyer dice: "En realidad, el crecimiento sostenido de la economía por medio siglo permitió a las élites políticas revolucionarias y postrevolucionarias abrir sus filas a casi todos aquellos con ambiciones políticas, capacidad de organización y aceptación de las reglas de la disciplina presidencialista." (Meyer: Abril 1986).

#### **1.1.4 La transformación del sistema y la pérdida de legitimidad.**

El diagnóstico que realizó Miguel de la Madrid y su equipo de colaboradores encontró que el mal principal y causante de todos los problemas era la inflación y la medicina que debía ser puesta en práctica eran políticas económicas restrictivas. "Pero la pertinencia de la cura y el valor del cirujano no podían por sí sólo satisfacer por sí solos el agravio" (Krauze: 1998: 401). La disciplina, en el seno de la dirigencia del partido se empezaba a desmoronar, el principal catalizador sería la crisis económica y sobre todo la política instrumentada para de enfrentar la situación, como señala Carlos Tello. Su capacidad de renovación sexenal, una de las características del modelo de autoritarismo institucional,

(Crespo:2000; 69) empezaba a crujir y con ello el modelo aceleraba su descomposición y su lento paso hacia transición democrática.

Sobre la ruptura que se empezaba a dar al interior de la clase política priísta otra se daba de manera más grave para el PRI, el rompimiento con la sociedad y el divorcio de la misma con el viejo modelo autoritario , "el pacto no escrito entre el autoritarismo y la sociedad mexicana se ha vuelto a romper por tercera vez desde la conclusión de la Revolución. La primera fue cuando el nuevo régimen renegó de su compromiso democrático - la promesa maderista -, la segunda cuando traicionó su compromiso con la justicia social - la promesa cardenista -, la tercera es la de ahora, cuando se ha perdido la seguridad económica - la promesa alemanista." (Meyer: NEXOS. 1985)

La disolución del sistema se daba desde las bases mismas del modelo, en los cimientos del ordenamiento federal y presidencial. La elección de 1982 logró mantener la fuerza mayoritaria del PRI en la Cámara de Diputados, con 299 cúrules, el PAN obtuvo una de mayoría y 50 de representación proporcional, el PSUM logró 17 diputaciones, el PST 11 y 10 para el PPS. El PRT apenas mantuvo el registro, y el PARM y el PSD lo perdieron. La nueva configuración señalaba una naciente tercera fuerza de izquierdas mexicanas. Misma que empujaba lentamente en el escenario político. Sin embargo, era la derecha, como señala Molinar Horcasitas, representada por el PAN, la que lograría los primeros triunfos y los avances más constantes y estructurales, para la oposición de manera significativa y la que más avances tenía en términos reales.

En 1983, se dieron elecciones en 10 Estados para renovar, en algunos casos gubernaturas, diputaciones locales y alcaldías. El PRI ganó todas las elecciones de gobernador y dominó en las diputaciones, pero sufrió reveses graves en las alcaldías. En San Luis Potosí perdió la capital del Estado ante el Frente Cívico Potosino y en Guanajuato ante la coalición PDM y PAN. La más grave derrota fue en Chihuahua, perdió siete alcaldías importantes y entre ellas la Capital que ganó Luis H. Álvarez y Ciudad Juárez que cayó en manos de un "neopanista", el joven contador Francisco Barrio" (Krauze: 1997:405). Estas y las elecciones de 1985 y 1986 se llevaron a cabo bajo un clima de fuertes tensiones postelectorales, donde las acusaciones de fraude electoral se manifestaron en los casos de Nuevo León, Sonora y Chihuahua, en éste último es donde apareció el llamado fraude patriótico. "El ascenso del PAN se explicaba por el agravio general del país", dice Krauze (1997:408).

De hecho Krauze escribe su ya clásico ensayo sobre una Democracia sin adjetivos donde sostiene que "El país abriga un agravio insatisfecho. Su origen es la irresponsabilidad con que el gobierno dispuso de la enorme riqueza que puso por sus manos entre 1977 y 1982. sabe que fue una oportunidad de desarrollo, rara y quizás irrepetible, como no se a presentado probablemente a ningún otro país latinoamericano" (Krauze:1986;44).

En medio de esto y como acicate se vivía en México el nacimiento de una sociedad civil más participativa, como producto del terremoto de 1985 y de la incapacidad del Estado para responder ante el desastre, la suplantación de las obligaciones y la nueva experiencia social adquirida serían elementos centrales en la nueva dinámica de la

política nacional. El nuevo impulso social fue acompañado de una apertura de los medios de comunicación en los niveles regionales, el Norte, en Monterrey, el semanario Zeta en Ciudad Juárez, la Jornada y la Revista Proceso, con ideología de izquierda, expresaban cada vez de manera más abierta e influyente sus ideas sobre el país. Junto con la participación abierta de la Iglesia en política mexicana que desde la visita en 1979 del Papá Juan Pablo II retomó su papel de primer orden en las actividades políticas, mismo que había abandonado desde la guerra cristera en la década de los veinte de siglo XX. Sin embargo, eran rescoldos de un sistema que se iba y que poco después necesitaría de esos "enemigos históricos" como aliados.

La sociedad, y el país entero se transformaba, aparecía como una técnica política de propaganda la resistencia civil y el PRI parecía no entender esa dinámica. El fraude en Nuevo León en 1985, Sonora en 1985 y en Chihuahua en 1986, marcaron una nueva crisis. "El secretario de Gobernación, Manuel Bartlett, invitó a algunos de ellos a cenar. Les dijo que era 'imposible ceder a su petición porque la victoria del PAN en Chihuahua abría las puertas a tres enemigos históricos de México: la Iglesia, los Estados Unidos y los empresarios'" (Krauze: 1997:412). Los fantasmas del pasado eran excusas para el autoritarismo, y que ayudaban a revelar un rasgo importante del sistema político mexicano, su obsesión por los enemigos históricos, la iglesia, la derecha y los Estados Unidos.

En México ,como sostenía Loaeza, las elecciones cumplían casi todas "las funciones que normalmente les corresponden en otros sistemas políticos: son fuente legitimadora de

las formas de organización del poder, de autoridades y políticas gubernamentales; son instrumento de socialización política y canal de comunicación entre gobernantes y gobernados" ( Nexos, Junio de 1985; No.90). Las elecciones en México y cumplían con las funciones que señala Nohlen, para sistemas autoritarios

- "el intento de legitimar las relaciones de poder existentes
- la distensión política hacia adentro
- el mejoramiento de la imagen hacia fuera
- la manifestación de fuerzas opositoras
- el reajuste estructural del poder a fin de afianzar el sistema" (Nohlen:1994, 18)

Pero al modificarse poco a poco el sistema de partidos en un sistema competitivo las elecciones cumplieron con los siguientes propósitos:

- "expresar la confianza del electorado en los candidatos electos
- construir cuerpos representativos funcionales
- controlar el gobierno" (Nohlen:1994;15).

Sin embargo, reconocía Loaeza que las mismas no eran "el verdadero mecanismo de designación de los gobernantes", si eran los mecanismos para seleccionar a una parte del personal político, sin embargo este reclutamiento y selección se realizaba en sentido inverso a como ocurre en los modelos democráticos, ya que el mismo funciona de arriba hacia abajo, desde el presidente hasta los niveles inferiores, pasando por gobernadores y alcaldes, y no como debería suceder en una democracia, en la mismas se va desde la

base de la sociedad, desde el pueblo hacía arriba. Y eso era lo que pasaba exactamente, con la sociedad en los apartados más cercanos a la vida de las personas, en los niveles más locales, en los municipios y en los estados empezaba a gestarse el cambio más profundo.

Desde 1988 hasta el 2000 la tendencia en las derrotas a nivel de gobernaturas ha sido una constante, ya sea derrotado por el PAN o el PRD, o por algunas coaliciones, todas encabezadas por gente de la izquierda. "la transición de un nuevo sistema de partidos políticos más competitivos, capaces de derrotar al PRI, primero a nivel local y desde 1989 – En Baja California – a nivel estatal no ha sido lineal ni progresiva, pero no se ha detenido desde las elecciones de 1988" (Romero :2000 – agosto; 53). Como lo demuestra la gráfica siguiente. "La transición mexicana es una suma de transiciones regionales" (Silva-Herzog: 1999;71). Misma que empezó en los municipios y siguió hacia arriba en los Estados.

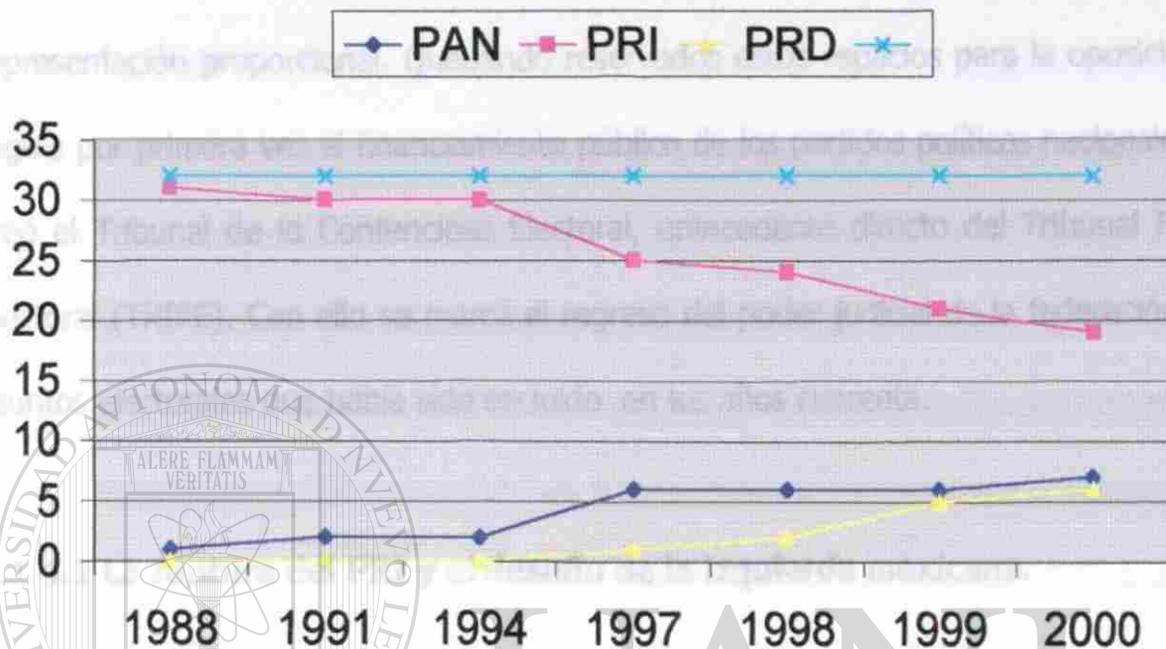
---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Cuadro 8

## Tendencia en gobernaturas de los partidos políticos



Nota: se consideran 32 incluyendo al DF, que en 1997 eligió por primera vez a un gobernador, al Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas para un periodo especial de 3 años. Grafica tomada del Financiero, 12 de enero de 2000, pp 14 Sección Séptima. Informe especial. Unidad de análisis político y prospectiva.

### DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

La función más importante de las elecciones para el sistema político era que los escrutinios mexicanos cumplieran una función estabilizadora, ya que ayuda a plantear las reivindicaciones políticas y servía de válvula de escape de tensiones sociales. Tensiones que con los años se fueran acumulando. De allí que se utilizaran las elecciones y las reformas electorales como los mecanismos privilegiados para resolver los conflictos.

Esto provocó que de nueva cuenta se iniciará una reforma electoral en 1986 como solución a la crisis política y como paliativo a la debacle económica, que para 1985 había

aparecido de nueva cuenta, por errores en la instrumentación de la política económica. En 1987 , se modifica la LFOPPE y se legisla una nueva ley electoral misma que se concreta en el Código Federal Electoral, que trae la ampliación de la Cámara de diputados de 400 a 500, los cuales se distribuyen en 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional. Quedando reservados estos espacios para la oposición. Se regula por primera vez el financiamiento público de los partidos políticos nacionales. Se creó el Tribunal de la Contencioso Electoral, antecedente directo del Tribunal Federal Electoral (TRIFE). Con ello se marcó el regreso del poder judicial de la federación a los asuntos electorales que había sido excluido en los años cuarenta.

#### **1.1.4.1 La ruptura del PRI y el desafío de la izquierda mexicana.**

A la crisis económica le siguió una profunda crisis política que de manera directa alteró a una de las piezas centrales del sistema político que habían configurado Plutarco Elías Calles, Lázaro Cárdenas del Río, Miguel Alemán Valdés e incluso Adolfo Ruiz Cortines, esa pieza era el Partido Revolucionario Institucional, una profunda división en el ala izquierda del mismo marcaba los más severos cuestionamiento a la pretendida legitimidad "revolucionaria" del PRI. Desde el interior del sistema político con tradición de izquierda, Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo, Ifigenia Martínez, manifestaban su descontento con las políticas diseñadas para enfrentar la crisis, misma que era de un corte neoliberal y las mismas eran muy excluyentes de amplios sectores sociales. Se cuestionaban la autoridad presidencial para designar a los candidatos a la presidencia, creando la llamada Corriente Democrática. Dice sobre esto Eugenia Meyer

**“En el PRI hay reacciones ante la forma autoritaria y vertical de su organización, y así surge la primera escisión real en este órgano monolítico después de más de 50 años”.  
(Meyer, Eugenia: 2000;33).**

El primer efecto de este movimiento fue la decisión de que se hicieran públicos los nombres de los aspirantes a la presidencia en la denominada pasarela política, seis en total, ninguno conocido dentro del grupo disidente. Los mismos eran Manuel Barlett, Alfredo del Mazo, Sergio García Ramírez, Miguel González Avelar, Ramón Aguirre Velasco y Carlos Salinas de Gortari. En realidad la capacidad institucionalizadora del sistema empezaba a dar señales de un fuerte deterioro. En apariencia cambiaba en esencia era lo mismo, un presidente determinado quien era su sucesor. El 4 de octubre de 1987, el presidente del PRI, Jorge de la Vega Domínguez, anunció que la persona elegida era Carlos Salinas de Gortari. (Chanés Nieto, 1993).

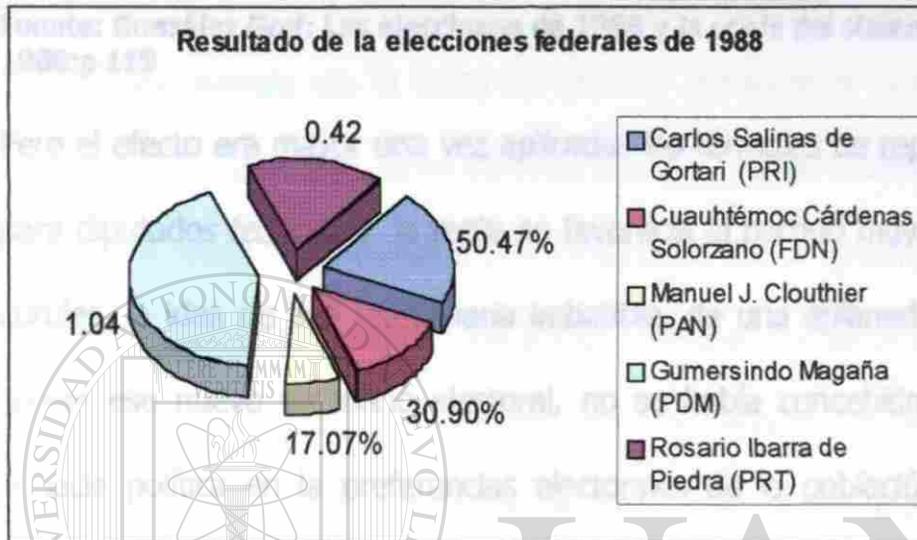
---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

A los 4 días de este hecho el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, líder de la llamada Corriente Democrática del PRI, anuncia su aspiración a competir por la presidencia por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana. La ruptura del PRI era un hecho y con ello se auto excluían una gran cantidad de militantes del PRI, renunciando públicamente a su antigua militancia, pero más que la salida de ellos la ruptura se llevaba con ellos gran parte de la legitimidad, la legitimidad que daba el compromiso de justicia social del que hablaba Meyer, y que era herencia de Lázaro Cárdenas, ya escasa del PRI. En la elección de 1988 las cifras señalaron que el Frente Democrático Nacional (coalición de partidos de izquierda que apoyaron la candidatura del ingeniero Cárdenas) había

obtenido el 31.12 por ciento, el PRI se acercó dramáticamente a su umbral de legitimidad con apenas un 50.36 por ciento y el PAN obtuvo el 17.06 por ciento.

**Cuadro 9**  
**Resultado de las elecciones federales para presidente de la República**



Por primera vez el sistema se acercó al umbral de la legitimidad dado por la aprobación de la mitad más uno de los electores. De allí que siempre fuera cuestionado su legitimidad, el apoyo popular era el más bajo en la historia de cualquier presidente emanado del PRI. Además en el espacio de las diputaciones federales la distribución primero de los Diputados de Mayoría daban un margen mínimo de mayoría la PRI, y en una sola elección éste partido perdió tantas cédulas de mayoría relativa, 51 total como las que había perdido en toda la historia ante el PAN en catorce elecciones pasadas (de 1946 hasta 1985). De hecho en todo ese lapso histórico solo había acumulado 70 diputaciones perdidas, las 51 ante el PAN, 7 ante el PPS, 5 ante el PARM y 7 con otros partidos menores (Rodríguez Araujo:1986;155). Cifra que representa apenas el 3.22 por

ciento de los 2170 que en el mismo lapso ganó el PRI. La cantidad ahora representaba el 17 por ciento de los diputados de mayoría, en el Congreso de la Unión.

<b>Cuadro 10. Distribución de los diputados federales de mayoría por partidos</b>	
<b>PRI</b>	<b>249 Diputados</b>
<b>PAN</b>	<b>31 Diputados</b>
<b>PARM</b>	<b>5 Diputados</b>
<b>FDN</b>	<b>15 Diputados</b>

**Fuente: González Graf: Las elecciones de 1988 y la crisis del sistema político. Editorial Diana 1989:p 119**

Pero el efecto era mayor una vez aplicadas las fórmulas de representación proporcional para diputados federales, la regla no favorecía al partido mayoritario en el reparto de cédulas, la idea de una maquinaria imbatible, de una aplanadora, no había permitido prever ese nuevo escenario electoral, no se había concebido la idea de una posible debacle política en la preferencias electorales de la población. Ya existía la llamada cláusula de gobernabilidad, pero ésta apenas les daba un estrecho margen de control en la vital Cámara de Diputados.

Creían que tendrían un control sin problemas de la LIII legislatura y que el margen de 60 por ciento de espacio de mayoría era suficiente para garantizar el manejo político de la naciente legislatura. En la práctica la legislatura quedó en un apenas 52 por ciento (con 260 diputados, 11 de ellos de representación proporcional). Además la oposición, y de izquierda le arrebató cuatro senadurías, las del Distrito Federal y las de Michoacán.

<b>Cuadro 11 Distribución total de diputados de mayoría y plurinominales</b>	
<b>PRI</b>	<b>260 Diputados</b>
<b>PAN</b>	<b>101 Diputados</b>
<b>FDN</b>	<b>139 Diputados</b>

**Fuente: González Graf: Las elecciones de 1988 y la crisis del sistema político. Editorial Diana 1989:p 119**

**Cuadro 12 Distribución de Senadores**

PRI	60 Senadores
PFCRN	4 Senadores

**Fuente: González Graf: Las elecciones de 1988 y la crisis del sistema político. Editorial Diana 1989:p 119**

La elección fue muy controversial y las dudas sobre los resultados siguen presentes hasta la fecha, a eso habrá que agregarle que el último informe de Miguel de la Madrid, conoció por primera vez la Interpelación que obligaron al presidente a interrumpir en doce ocasiones la lectura de su informe. Acostumbrados al apoyo incondicional, hasta la ya celebre frase "con usted señor presidente hasta ignominia," este nuevo hecho resultaba perturbador para las dos piezas centrales del sistema político: el presidente y el partido. Una oposición que logró llevar al congreso a 240 diputados y a cuatro senadores logró no sólo incomodar al presidente, sino, mostrar que México era otro después de esas elecciones, que el sistema presidencialista necesitaba el apoyo de un legislativo favorable, pero esto ya no era factible, no al menos en esa histórica LIII legislatura. Se vislumbraba una crisis de régimen.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Algo se había roto en el interior del sistema, el monolito del poder formado por la simbiosis del ejecutivo y del legislativo, la pieza central del sistema político mexicano, se encontraba acotada y en medio de una fuerte crisis de legitimidad. Su caja de resonancia, el poder legislativo, mismo que era controlado siempre por la segunda pieza del sistema, se encontraba debilitado y sin el control hegemónico, el legislativo que le permitía al ejecutivo la modificación constitucional y sus leyes ya no lo tenía bajo su control directo, tendría que aprender a negociar, todavía de espaldas a la sociedad, pero las negociaciones eran concesiones a la oposición y no ya a grupos internos de poder

del PRI. En medio de esto las transformaciones se acelerarían y con ellos surgió una situación novedosa, la de los problemas de gobernabilidad.

Con Salinas se rompe, dice Schimdt, los principios básicos que aseguraban la estabilidad política, se de la violencia política, más de 300 perredistas, un candidato presidencial y un secretario general del PRI, son asesinados (1997:101). En su libro "El asesor incomodo" de Ramírez (1997) al detalle el papel que los integrantes de la camarilla en el poder de Salinas vivieron y confrontaron y como terminaron destruyéndose.

### **1.1.5 Los últimos cambios**

Al final del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, los asesinatos políticos, la criminalidad en aumento, le narcotráfico y el secuestro, junto con la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, quienes lanzaron el Manifiesto de la Selva Lacandona, donde sostenían que su guerra es entre el ejército federal, pilar del sistema político, y que avanzaría a través del país hasta llegara a la capital. Esto trajo al ejército al plano de la política nacional y lo obligó a transformar su papel de convidado de piedra.

La posición del ejército ya señalaba José Luis Reyna es importante no como parte integral del sistema sino "como elemento central de su conservación" (Reyna:1979;30). Y este instituto armado enfrentó en 1994, el desafío que le significó la aparición de un movimiento guerrillero, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, que desde entonces se mantiene en armas. Este grupo guerrillero sui generis, provocó una aceleración histórica en materia de democratización, ya que obligo ala sistema a abrirse más

mediante nuevas reformas electorales. Sus demandas mostraban que la causa de nacimiento eran las políticas de corte neoliberal, a las cuales han acusado de llevarlos a una situación de desesperación, que sólo los dejó ante la disyuntiva de iniciar una revuelta armada para que sus demandas sean atendidas.

En junio de 1995 el Ejército popular Revolucionario (EPR) en Guerrero y Oaxaca en medio de una gran crisis económica así como la multiplicación de los grupos de narcotraficantes son señales de graves problemas de gobernabilidad y *governance* que enfrenta nuestro país (Aguayo:1998;275). Estos problemas llevaron al régimen político a dar una nueva reforma electoral en 1994, en el mismo año de la elección a pesar de que ya se había dado un reforma al COFIPE en 1993. En los últimos años del mandato salinista y Para Silva-Herzog, la tardía reforma de 1994 fue democratizadora "ya que cuando los consejeros ciudadanos tomaron el mando de la autoridad electoral, el gobierno perdió la palanca que le permitía 'perfeccionar' la voluntad ciudadana" (Silva-Herzog: 1999;57).

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

La elecciones de 1994, adquirieron un matiz diferente, la muerte del candidato priísta Colosio, y los problemas económicos que estaban soterrados, crearon un clima de fuerte inestabilidad, de allí que Para Alcocer (1996) la credibilidad del sistema se jugaban en 1994. El sistema se jugaba su existencia en medio de la más profunda crisis de legitimidad que el mismo sistema había padecido. Sin embargo, el sistema logró sobrevivir, la población no quería una ruptura violenta y acepto las elecciones como un mecanismo que relegitimará a un gobierno, la población no quería un salto al vacío y

voto conservadoramente y le dio al PRI un triunfo, en esa elección presidencial. Un presidente, Zedillo, que llegó de relevo, pero que la población apoyo mayoritariamente en la urnas con 17 millones de votos, por temor a la Violencia

Desde esa época se plantea la necesidad de una reforma que fortalezca la legitimidad representativa del ejecutivo, la debilidad constante del ejecutivo mexicano como producto de un mayor nivel de competitividad y de una muy cuestionado liderazgos ha abierto la discusión al menos a nivel académico, sobre la necesidad de legitimar al mismo mediante la aplicación de la fórmula política electoral de la segunda vuelta, para el presidente (Dante:1996). Con la segunda vuelta coincide Silva-Herzog se garantizaría la fortaleza del ejecutivo ya que es una "cláusula de legitimidad" (Silva- Herzog: 1999;141).

Pero más allá de eso los cuestionamientos han llegado hasta decir lo que un investigador como Carlos Ramírez, quien declaraba que el desafío democrático mexicano para superar la crisis política de la transición estaba en dar una nueva estructura política que garantizará la estabilidad para ello el sistema debía:

1. Redefinir el proyecto nacional de desarrollo
2. Nuevas instituciones políticas compatibles con el desarrollo abierto
3. Mejores prácticas políticas (Ramírez:1995;27-28).

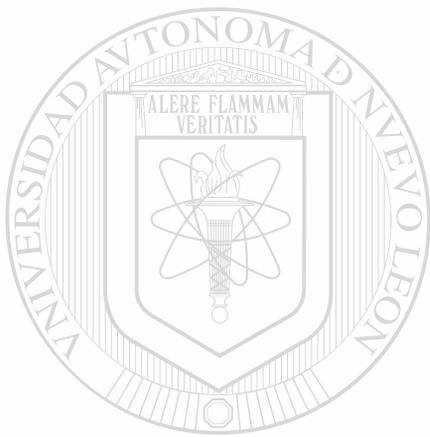
O como prefiere decirlo De la Peña, una refundación de la nación a partir de:

1. "una nueva Constitución
2. Un nuevo pacto social que disminuya los costos sociales del tránsito, permite operar con eficiencia el nuevo capitalismo, y resolver razonablemente los problemas.
3. Un proyecto nacional que responda a las circunstancias del país y a las aspiraciones del pueblo" (De la Peña:1997:64).

Los cambios que a lo largo del último sexenio, han sido profundos y se vieron afectados por condiciones estructurales como; la pobreza, la mala situación económica del país, y la pésima distribución de los ingresos, los desfases de la transformación económica en las diversas regiones del país. Todo esto marcaron una serie de transformaciones que ya no fueron controladas por el ejecutivo federal y terminaron por democratizar al país, ya que junto con los males, México tiene un sector moderno, urbano, alfabetizado, participante político que empujó el cambio definitivo.

Sin embargo, Zedillo no fue capaz de responder a esas demandas ya que el mismo reconocía que en México no había ni se daba un Reforma Política, sino que México sólo llevó a cabo reformas electorales y este eran uno de los componentes más importantes del cambio (Achard :1997;48). Sin embargo se había operado un cambio en la sociedad que no podía detener Zedillo. Menos en la medida que el llamado "error de diciembre" de 1994, llevó al país a una grave crisis económica, que provocó que en 1995 la economía retrocediera en más de un 6 por ciento del PIB.. El incremento al IVA del 10 al 15 por ciento, causó un daño a la ya de por sí dañada legitimidad del sistema, y en

1996 tuvo que aceptar una nueva reforma electoral, y en 1997 perder el control del Congreso al tener sólo 239 diputados federales. Y al final en julio del 2000 perder la presidencia en manos del Candidato del PAN, Vicente Fox Quesada, quien encabezó la coalición llamada Alianza por el Cambio entre el PAN y el PVEM y obtener el triunfo.



# UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## **1.2 El Problema de Investigación. Las causas de los problemas de gobernabilidad.**

Los cambios que lenta pero inexorablemente fueron transformado al sistema político mexicano, trajeron no sólo los inicios de un modelo político más democrático, sino además de ello una serie de problemas que amenazaron uno de los grandes logros del mismo, la estabilidad del país, en un subcontinente americano tan propicio a modelos militaristas y dictatoriales, el sistema había logrado con relativa eficiencia al canalizar las demandas sociales. La opción guerrillera no era una vía apoyada por sectores amplios de la sociedad, fueron grupos muy reducidos y aislados que nunca estuvieron ideológicamente cohesionados, los que en un momento dado de su proceso histórico habían optado por la salida de la violencia.

En México las elecciones habían cumplido la función de correa de mando para la transmisión del poder como señala Loeza que: "Nadie puede afirmar seriamente que en este país las elecciones no sirven para nada, y tampoco puede decirse que sirven para lo que en principio están destinadas: llevar al poder por vía democrática a los representantes de las mayorías políticas". (Nexos, Junio de 1985; No.90).

Sin embargo, en este aspecto, el papel que cumplieron las elecciones se transformó rápidamente desde la década de los ochenta, ya que la transformación estructural de la sociedad fue acompañada de un cambio profundo en el sistema de partidos y en los nuevos niveles de competitividad han sido factores que inciden en estos cambios. Un

sistema que no estaba acostumbrado a ser cuestionado desde el interior ahora tiene que ensayar nuevas respuestas, esto influyó en la transformación que las dos piezas centrales del sistema han tenido que sufrir, el PRI y su hegemonía parlamentaria, por un lado, y por otro el Presidente y su dominio en todos los ordenes de la política mexicana.

En términos generales el sentido predominante de las elecciones en México había sido el de "la legitimación, el refrendo plebiscitario a decisiones, métodos y prácticas antidemocráticas. Las elecciones han representado la posibilidad de que los ciudadanos expresen un "apoyo difuso" al sistema aún cuando pudieran estar en desacuerdo con políticas y gobernantes específicos." (Loaeza, Nexos: Junio de 1985; No.90). El papel secundario que habían tenido las elecciones se vio alterado para convertirse en un papel realmente legitimador de todos los gobernantes y no sólo el refrendar una decisión tomada desde la presidencia.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

### **1.2.1 Los cambios en los partidos políticos**

Estos cambios que hemos señalando indican una variación importante en el perfil demográficos de los electores, una población que tiene casi 26 años de edad, más maduros y también, sobretodo más urbanizados y alfabetizados, significo electores más críticos, pero, habríamos que preguntamos cuál es el nivel de confianza que tiene para sus autoridades y para los partidos políticos, y sí esos electores no están eligiendo plataformas políticas, ni partidos, sino, a los candidatos y sus biografías personales, de

éxitos o de constante lucha contra el poder. Tendríamos a caso un elector diferente no crítico, sino, mediático, que sería muy fuertemente influenciado por los medios de comunicación y podría hacer todo menos reflexionar críticamente sobre su voto. Estaría a merced de los mercadólogos de la política.

**Cuadro 13 :características de los votantes para la elección presidencial  
(Julio del 2000)**

	Labastida	Fox	Cárdenas	Otros	Porcentajes De entrevistados
<b>Total</b>	<b>36%</b>	<b>45%</b>	<b>17%</b>	<b>2%</b>	<b>100%</b>
<b>Nivel de estudios</b>					
Universidad o más	22%	60%	15%	3%	15%
Preparatoria	28%	53%	16%	3%	21%
Secundaria	34%	49%	15%	2%	22%
Primaria	46%	35%	18%	1%	34%
Sin estudios	46%	30%	21%	3%	8%
<b>Género</b>					
Hombre	32%	47%	20%	1%	52%
Mujer	40%	43%	14%	3%	48%
<b>Edad</b>					
55 o más	42%	34%	23%	1%	13%
45-55	38%	45%	16%	1%	14%
35-45	36%	44%	16%	4%	24%
25-35	34%	48%	15%	3%	31%
18-24	32%	50%	17%	1%	18%

Fuente: encuesta de salida del Norte-Reforma, 3 de julio del 2000

Los partidos políticos mexicanos sufrieron una serie de cambios en el interior de los mismos que son importantes de estudiar, ya que estos cambios afectaron la tendencia de los votantes como vemos en la gráfica anterior. Siendo el factor determinante para el establecimiento de condiciones de gobernabilidad posteriores a la elección del 2000, las distintas soluciones que puedan dar a los problemas internos que cada uno de ellos padece en la actualidad, condicionará la solución final que tenga el sistema político y el

Estado mexicano. "Un mercado político abierto, competitivo, no es plenamente identificable con la democracia, así como la economía de mercado no constituye por sí misma una sociedad industrial" (Touraine, 2000:15).

Estos cambios son un lastre que padecerán y podrá llevarlos a situaciones límites, si no empiezan a ensayar respuestas prácticas en este momento, los partidos acumularán una profunda crisis de credibilidad con sus futuros electores y por consecuencia debilitarán cualquier intento de legitimar al régimen que sea electo.

Analicemos lo que pasa con los partidos políticos nacionales, primero debemos señalar que estos son aquellos que tienen registro nacional por haber cumplido los requisitos que plantea la Constitución Federal, en su artículo 41y en el 24 del COFIPE que son: Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades, y contar con 3,000 afiliados en por lo menos 10 entidades federativas, o bien tener 300 afiliados, en por los menos 100 distritos electorales uninominales; en ningún caso, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.1 por ciento del Padrón Electoral Federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate. Además deberá obtener un 2 por ciento de la votación nacional en las elecciones federales para mantener el registro. Con éstas características tenemos sólo al PAN, PRI, PRD, PT y PVEM , como partidos nacionales. Sin embargo debemos agregar a los partidos que por la alianza realizada con el PRD mantuvieron el

registro en esta elección pasada, como el Partido de Convergencia Democrática, Partido de Alianza Social y el Partido de la Sociedad Nacionalista.

### **1.2.2 El Partido Acción Nacional.**

El crecimiento enorme y las problemáticas que han tenido los partidos políticos en México en los últimos años se ve reflejado en los cambios que ha sufrido el PAN, partido que en los últimos tres años ha cuadruplicado su militancia, pasando 60 mil miembros activos, después del período de Carlos Castillo Peraza (de 1993 - 1996), llegando a la cifra de 332 mil 242 afiliados (de los cuales 127 mil son miembros activos y 205 mil adherentes). De ellos el 62 por ciento de los afiliados tienen seis meses o menos de antigüedad de afiliación (205 mil 242 militantes) con tres años o menos está el 20 por ciento (67 mil militantes) y sólo un 18 por ciento tienen tres años o más de afiliación (60 mil militantes). (Ramos Claudia El Norte, 6 de marzo de 1999) La dirigencia panista atribuye es crecimiento a la confianza de la ciudadanía en su acción política y gubernamental. También los atribuyen a la primer campaña nacional que han realizado con ese objetivo y un tercer factor fue la precampaña de Vicente Fox.

Esto significó que durante el período de la dirigencia del PAN se afiliaron en promedio 248 personas por día. Este incremento de número de militantes ha traído graves problemas al PAN, y en este sentido Ramos Claudia (El Norte:1999) señala que el proceso de adoctrinamiento, que permita la compatibilidad ideológica no puede cumplirse de manera adecuada, la velocidad de ingreso y la motivación del mismo,

implica, una gran tarea para mantener y evitar la pérdida de identidad. Este crecimiento, tan acelerado, trae consigo el incremento y diversificación de los intereses en el seno del Partido Acción Nacional, lo provoca un choque entre las bases y las cúpulas. El problema que cruza el interior del partido se transfiere de manera directa al resto del sistema político mexicano, lo cuál crea un clima de ingobernabilidad. No en vano fue el partido con mayor tradición de combate en la lucha democrática, desde la derecha y el mejor organizada ya son 60 años de brega en un clima de adversidad total, y no es hasta años muy recientes cuando empezaron a obtener resultados satisfactorios.

Actualmente en el escenario Político el PAN tiene el control de la Presidencia, tiene las gubernaturas de Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Morelos, Querétaro. Controla además 328 municipios , es decir el 13.43 por ciento. De ellos 124 son municipios urbanos y 77 son mixtos, demostrando su fuerte presencia en el Norte y el bajo del país. (El Norte:17 de diciembre del 2000. Una Radiografía del nuevo México. P 18a). Tiene además 207 diputados federales y 45 Senadores , (González G. Marco: número 104 noviembre diciembre; 38) como resultado de ganar en 14 entidades la elección de mayoría relativa de senadores (Escamilla. El Cotidiano.. número 104 noviembre diciembre; 102)

Hoy en día este partido controla 7 entidades. Perdió Chihuahua en manos del PRI y prácticamente fue desplazado de la lucha en el Distrito Federal por el PRD y el PRI en 1997 y en el 2000 desplazó al PRI.

Esta situación marcó una tendencia oscilante en la preferencia del electorado ya que aun y cuando se esperaba el triunfo en Nuevo León no se imaginaban en 1997 ganar Querétaro, pero tampoco la debacle en el D. F. y Chihuahua. En números absolutos el PAN había perdido casi un millón de votos en tres años, aunque porcentualmente subieron poco más de medio punto. En 1994 en las elecciones federales obtenían el 26 por ciento de la votación nacional, en 1997 ese porcentaje se disminuyó y alcanzó el 25.7 por ciento, pero fue desplazado a ser la tercer fuerza política del país. En 1998 perdió un bastión importante en el ajedrez político nacional, la gubernatura de Chihuahua, tanto por su peso porcentual como por la carga simbólica, el no lograr retenerla fue un duro golpe.

Los resultados de los últimos años son ambivalentes por un lado obtiene nuevas gubernaturas como Aguascalientes, Nuevo León y Querétaro, y, por otra parte, se debe señalar el retroceso que tuvo en su participación con los electores y la pérdida de Chihuahua la debacle del DF. También crece la militancia pero ésta parece obedecer a una tendencia caudillista de Vicente Fox y no aun compromiso real con el partido.

Su dirigente el Senador Luis Felipe Bravo Mena; tiene ante sí un gran reto, el de reagrupar a su partido y posicionarlo de frente a la elección del 2000. "En vías de cumplir 60 años el Partido Acción Nacional enfrentaba el reto de consolidarse como una fuerza política responsable, en su doble vertiente de oposición y de co-gobierno, afirma Soledad Loaeza. 'Lo peor que le puede pasar al PAN - dice la investigadora de el Colegio de México (Colmex)- es que ceda a las imágenes y a las presiones del exterior,

en particular las que vienen de sus adversarios perredistas.”(Jaquez, Antonio/ Apro. El Norte. P 19 a “Riesgos del PAN”. 31 de enero de 1999)

Los problemas también los padecen los otros partidos, que en su caso la naturaleza particular del mismo estriba en la creación de una estructura paralela, su crecimiento acelerado, y la indefinición de una postura clara ante los problemas de más allá 2000. Su triunfo en el Ejecutivo Federal, en el 2000 y la naturaleza de la relación que tengan son factores afectan de manera directa al sistema político mexicano y al Estado en última instancia, ya que la única institución partidista que se considera moderna y estable en los últimos años hoy atraviesa serios problemas.

### **1.2.3. El Partido Revolucionario Institucional**

Por su parte el partido que ha regido los destinos del país desde su nacimiento en el ya lejano año de 1929, el Partido Revolucionario Institucional, es un partido que también ha sufrido cambios. Desde su nacimiento el PRI, ha postulado y ganado todas las elecciones para presidente de este siglo, en 1989, perdió su primer gubernatura en Baja California ante el candidato del Partido Acción Nacional, Ernesto Ruffo, desde entonces ha vuelto a perder en Baja California y perdió además Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Querétaro, Nuevo León y Aguascalientes ante el Partido Acción Nacional, ante este mismo partido acaba de recuperar Chihuahua, Chiapas y Morelos. Un punto central en las primeras elecciones que perdió el PRI se dio un proceso de negociación que

terminaron de afectar al PRI, ya que "las soluciones negociadas han tenido, sin embargo, consecuencias negativas:

- a) Agudizan las tensiones en el interior del PRI;
- b) Refuerzan las expectativas extralegales de la oposición: lo que no gane en las urnas lo puede ganar en la 'segunda vuelta', y
- c) Crean incertidumbre en el conjunto de los actores políticos" (Sánchez Susarrey:1993;319).

Su otro rival fuerte el Partido de la Revolución Democrática, le ha vencido en el Distrito Federal, Zacatecas, Baja California Sur y Tlaxcala, y Nayarit estos cuatro últimos son producto de escisiones internas del Partido Revolucionario Institucional, el caso más notorio es el de Zacatecas que llevó al candidato Ricardo Monreal al Partido Revolucionario Democrática y al triunfo. Para Gómez Tagle (1998) la pérdida de la mayoría en la Cámara de Diputados, las derrotas en Nuevo León y Querétaro en manos del PAN y el Distrito Federal en manos del PRD fueron "el signo más claro de que a transición por fin ha empezado" (Tagle:1998;168).

Lo mismo que a los otros dos principales partidos, Partido Acción Nacional y Partido de Revolución Democrática, vive una manifestación abierta de precandidaturas, tanto en el plano presidencial, (como ocurrió en 1998 y 1999) como en los niveles locales que los afectaron directamente y de manera particular al Partido Revolución Institucional, ya que la otrora pasividad de los militantes ante la selección de sus candidatos, se ha ido desvaneciendo conforme los mismos militantes y sus estructuras de poder locales, sus

caudillos regionales han confirmado que donde el partido a nivel local ha hecho la selección del candidato, el partido ha vencido, un fenómeno nuevo que el Partido Revolucionario Institucional no supo realmente como manejar, ya que resultó obvio que el entonces presidente Ernesto Zedillo no quería ceder la selección del candidato oficial a los militantes, manteniendo la vieja institución del dedazo, pero a su vez la militancia, o al menos cuadros distinguidos, intentaron resistir éste intento apoyados en el naciente poder de los gobernadores, a los cuales el presidente pareció querer controlar mandando señales inequívocas a través de ejemplificar en el ex gobernador de Quintana Roo, Mario Villanueva, como en un tiempo hizo con Dante Delgado Ranauro hoy dirigente de un partido político, el Convergencia Democrática.

Esta situación llevó al Partido Revolucionario Institucional a una fractura más severa, la disciplina partidista ya no funcionaba. Roberto Madrazo Pintado, gobernador de Tabasco desafió al Presidente en turno a Zedillo, y se impuso, después a Vicente Fox. No fue expulsado y sin embargo, le quito votos importantes a Francisco Labastida, el candidato oficial de los Pinos, mismos votos que después sería para Vicente Fox. Los casi tres millones de votos que fueron dados en la elección interna para Madrazo Pintado, son los que sumaron la diferencia para la presidencia.

Como resultado de esto el partido en el poder, aun y cuando, sigue siendo la mayoría en términos de números, es la minoría más grande y es incapaz de controlar la Cámara de Diputados y ya no puede cumplir las funciones que cumplía bajo el anterior esquema, principalmente el de ser la caja de resonancia del poder ejecutivo, ya que el

ejecutivo ahora es de otro partido político, de hecho desde la elección de 1997 que sólo llegó a tener 239 diputados que eran el 47.8 por ciento (González G.:2000;104) y tuvo que aprender a negociar. En ese trienio (1997-2000) no logró romper al interior sus prácticas políticas de su partido lo cual lo ha llevado a restituir las prácticas más obscuras y antidemocráticas del viejo sistema político mexicano y no ayudó con su actitud en la construcción de nuevas reglas, al contrario las bloqueó, causando la desilusión de sectores democráticos del partido, amén de los viejos grupos que buscaron recuperar los espacios perdidos y se sintieron ofendidos.

Como ya señalaba María de las Heras, el PRI estaba en una situación de desventaja ya que se encontraba perdiendo sus electores inerciales, ya que eran cada vez menos los que recibían un beneficio directo derivado del PRI gobierno y el PAN era el ganador potencial (De las Heras:1999;139-156). Y el 2 de julio del 2000, el PRI enfrentó su más grave problema fue derrotado en la elección presidencial, Actualmente gobierna en 20 entidades del país, tiene mayoría en la Cámara de Senadores con 59 y es la mayoría con 207 diputados en la Cámara de Diputados (González G: 2000,39) .

Estos nos señala que los problemas al interior del partido provendrán de la forma de elección de su candidatos internos para las dirigencias y las candidaturas para cargos de elección popular a nivel federal, diputados y senadores, y las gubernaturas, de cómo resuelvan estas selecciones determinaran definitivamente el tipo de clima político de gobernabilidad o de ingobernabilidad más allá del 2001. Su derrota en la presidencia en el 2000, fue la prueba más dura que han enfrentado, ahora tratan de ajustar su relación

con el ejecutivo y el mantener la unidad serán sus problemas principales, deberá tratar de encontrar su papel en el sistema político.

#### **1.2.4 El Partido de la Revolucion Democrática**

El tercer partido el Partido de la Revolución Democrática, también pasa por una severa crisis producto de su realidad interna. Para entender con mayor claridad habría que revisar un poco su historia. Su antecedente inmediato es el Frente Democrático Nacional, que fuera la plataforma de campaña de Cuauhtémoc Cárdenas, la cual fue posible por la coalición de docenas de agrupaciones de izquierda y de algunos partidos políticos, que poco después del proceso eleccionario de 1988, empezaron una fase de ruptura que culminaría con la salida del Partido del Frente Cardenista de la Reconstrucción Nacional, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y el Partido Popular Socialista.

Con las fuerzas políticas que se mantuvieron unidas el 5 de mayo de 1989, nació el Partido de la Revolución Democrática (PRD), cuando el Partido Mexicano Socialista (PMS) le da su registro a la nueva agrupación que nace de la fusión de la Comisión Política del Frente Democrático Nacional, de la Corriente Democrática y del Partido Mexicano Socialista. Jamás le reconocieron ningún triunfo sobre el Partido Revolucionario Institucional en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, aun y cuando fueron muy cuestionados los resultados de Michoacán 1989, y Guerrero, 1990, hasta que en 1997 se le reconoce al líder histórico y fundador del Partido de la Revolución

Democrática, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, el triunfo en la capital del país, en el Distrito Federal. Este partido en la actualidad mantiene el control del Distrito Federal, su Asamblea de Representantes, de Zacatecas, Baja California Sur, Tlaxcala, y Nayarit.

El pasado priísta de algunos militantes, las practicas corporativas y las también nefastas prácticas de la conspiración de otros, fueron señaladas como las causantes de que se llevaran a la práctica en sus elecciones internas, los mismos actos de los cuales acusan a las autoridades priísta, en cada elección, este hecho los inválida moralmente para denunciar practicas de este tipo, forma favorita del PRD para contrarrestar la influencia de los dineros de las autoridades gubernamentales en las elecciones en todos los niveles, como en el caso de Guerrero, imposible estructurar una defensa cuando al interior pasaba lo mismo en el año de 1999. La elección fue anulada sin darse a conocer cifras, y se resolvió volver a realizarlas, los principales precandidatos Amalia García y Jesús Ortega, no muy de acuerdo aceptaron la nueva contienda, se designó a Pablo Gómez como presidente interino del partido. El problema fue grave porque había dejado sin autoridad moral al PRD, que se alimentó del llamado fraude contra Cárdenas de parte de Carlos Salinas de Gortari y contra el mismo dirigente López Obrador, por el entonces gobernante y precandidato de PRI Roberto Madrazo, en las elecciones internas de 1999, para atraer más votantes y las simpatías de amplios sectores de la población.

Junto con este problema, la selección del candidato para el 2000 conllevó graves riesgos para el PRD por las posturas encontradas de Cárdenas y las de Muñoz Ledo, que terminó renunciando y lanzando su candidatura por el PARM, y su agrupación de la

Nueva República, misma candidatura que declinó a favor del candidato panista Vicente Fox, la ruptura de Muñoz Ledo empezó con la denuncia de la intromisión del Cuauhtémoc Cárdenas en la contienda para la dirigencia del PRD y considerando que era tiempo de poner fin al caudillismo del primero. La aplicación de un doble criterio para problemas internos parecidos en la elección de candidatos para la dirigencia del PRD en el DF, la cual fue impugnada de la misma forma que la de la dirigencia nacional y esta no fue anulada, provocó otra denuncia de Muñoz Ledo a Cárdenas por ésta situación.

Estos problemas culminaron con la escisión más grave para la izquierda mexicana, tan proclive a las rupturas. La división del PRD fraccionó la votación de la izquierda mexicana, y volvió más complejas las relaciones internas en la Cámara de Diputados, al entregar múltiples posesiones políticas en la Alianza por el Cambio pulverizó su presencia y con ello volvió más tortuoso cualquier negociación ya que la izquierda es muy dada a tomar decisiones que perjudiquen a sus ex compañeros y no que beneficien a la sociedad. De la Alianza por México entraron 50 diputados del PRD, siete del Partido del Trabajo, tres de Convergencia Democrática (CD), tres del Partido de la sociedad Nacionalista , y dos del Partido de Alianza Social, que representan el 13 por ciento de la Cámara de Diputados y en la de Senadores el PRD tiene 17, el PT uno igual que CD, siendo esto el 14.6 por ciento de esa Cámara. (González G:2000;104).

Esta pulverización del Congreso provoca un empate técnico entre el PRI y el PAN con 42.2 y 41.4 por ciento respectivamente en la Cámara de Diputados y de un 46 y un 35.1

por ciento en la de Senadores, lo cual le da el control al PRI, dejando al PRD como un partido que debe jugar el papel de fiel de la balanza e imposibilita las modificaciones constitucionales sino no se da un arreglo político de muy amplia envergadura entre las dos fuerzas mayoritarias.

La situación interna que viven las tres principales fuerzas políticas del país no hace más que complicar la situación de la gobernabilidad de la frágil democracia mexicana. Ésta situación debemos señalar es producto de las propias contradicciones internas de los partidos, por un lado la ley les pide que sean los vehículos privilegiados a través de los cuales se pueda generar la representación popular (Artículo 41), además este mismo mandato no dice que sólo a través los partidos existentes se puede hacer llegar a la población a puestos de elección pública, al no existir la figura de candidato independiente. Pero además se les pide ser el mecanismo para la construcción de la democracia, puesto que la misma Constitución nos dice que somos una república, representativa, y democrática (Artículo 40), es decir a ellos les corresponde la tarea de hacer de México una democracia, y además nos define (en su Artículo 3) qué es y como debemos considerar a la democracia, cuando señala a la misma en su fracción II inciso A, y nos dice que es considerada "no solamente como un estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".

Ésta situación nos lleva a plantear la tremenda dificultad que enfrenta el sistema político para consolidar la democracia, ya que los actores políticos encargados de ayudar a

establecerla no son democráticos en sus prácticas políticas internas y en algunos casos completamente antidemocráticos. Para solucionar éste problema se deberán establecer mecanismos de vigilancia externa de los procesos internos de admisión y expulsión de militantes, además de los mecanismos de selección de candidatos. Se deberá dar atribuciones al TRIFE en ese sentido como mecanismos revisor final de los derechos políticos de los militantes para que no queden a merced de los grupos políticos internos. Esto debe ir acompañado de un cambio en la cultura política de los partidos quizás la parte más difícil de los cambios a registrar. Pero como se ha demostrado que una vez que se establecen los cambios en las reglas los procesos de ajuste se dan de manera paulatina pero al final se dan, la democracia no se construye en un día, las jornadas electorales son sólo un momento en la construcción de la misma, quizás uno muy importante es cierto, pero no el único si consideramos a la democracia como un estilo de vida como lo hace nuestra constitución.

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
**1.2.5 Los otros partidos pequeños**  
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Por su parte los partidos pequeños jugaran un papel no menor ya que a ellos les corresponderá participar en esos cambios de cultura política, ese es el caso del PVEM el cual en 1990 nace, pero su registro es rechazado por considerarse que las actividades ecológicas no eran actividades políticas. El partido apeló la decisión ante el Tribunal Federal Electoral y el 9 de febrero de 1991 el mismo falló en su favor. El Instituto Federal Electoral le otorgó su registro, condicionándolo a que le quitaran de su nombre la denominación de "Verde". En 1991 compitió y se quedó a 0.04 por ciento de obtener

el registro definitivo. En 1993 recupera el registro condicionado y el 14 de mayo del mismo adopta el nombre de Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Su votación es básicamente urbana y ha dependido de candidatos externos, como el caso del ex senador por el Distrito Federal e intelectual reconocido Adolfo Aguilar Zinser, para mantenerse más que de sus propios cuadros lo cual denota la debilidad estructural. La naturaleza de su liderazgo político ha generado tensiones internas, las acusaciones de nepotismo que comprueban con la presencia del hijo de González Torres como Senador y la ex novia del mismo.

Sin embargo en los esquemas de alianzas que se han planteando fueron una posibilidad real para el partido, su filosofía política es muy particular y la misma no genera ruido ideológico a casi ningún partido, que puede considerar adoptarlos y no tiene grandes problemas, la preocupación ecológica es ya mayoritaria y urbana, aunado a la flexibilidad de la dirigencia para realizar coaliciones. Lo llevó a las negociaciones con el PAN y su participación en la Alianza por el Cambio 2000, esto le valió tener 17 diputados en cinco senadores.

El Partido del Trabajo. Este partido se fundó el 8 de diciembre de 1990, con miembros de la 'Línea de Masas' que tiene presencia desde 1968. El 22 de enero de 1991 obtuvo su registro. Sin mayores problemas internos de control político, tiene áreas de influencia pero es incapaz de lograr movilización electoral suficiente para aspirar de forma seria en las elecciones del 2000, optó por una coalición con el PRD y Cárdenas, junto con Convergencia Democrática, Sociedad Nacionalista y Alianza Social, su postura maoísta lo

circunscribe a la izquierda y limita su rango de alianzas, posee a su favor una estructura política que le permite realizar fuertes movilizaciones y una militancia altamente adoctrinada, más que los otros partidos, su forma de organización lo ayuda para ser una fuerte opción para realizar esas coaliciones electorales. En la coalición y durante la elección 2000 obtuvo siete diputados y un senador.

Tendríamos que considerar el surgimiento de cinco partidos políticos que contendieron en la elección del 2000 y que son: Partido del Centro Democrático, de Manuel Camacho Solís; Partido Convergencia Democrática, Dante Delgado Ranauro, el Partido Democracia Social, de Gilberto Rincón Gallardo; además Partido Auténtica de la Revolución Mexicana, anteriormente el PARM y por último la organización que proviene del antiguo sinarquismo (UNO), el Partido Alianza Social. De estos sólo Democracia Social al no ir a una alianza perdió el registro.

## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

**Cuadro 14**

**Distribución de diputados federales por partido**

Partido	1979	1982	1985	1988	1991	1994	1997
PRI	296	299	289	261	320	300	239
PAN	43	51	41	101	89	119	121
PPS	11	10	11	32	12		
PCM-PRD	18	17	12	17	41	71	125
PST-PFCRN	10	11	12	34	23		
PARM	12		11	25	15		
PDM	10	12	12				
PRT		06					
PMT		06					
PT						10	07
PVEM							06
Independientes							02
Total	400	400	400	500	500	500	500*

FUENTE: Campillo Lona, Juan Reyes. Modernización política en México: elecciones, partidos y representación (1982-1994)UAM. P 143 México1996 . \* <http://www>.

Ésta multiplicación de actores políticos y las divisiones internas de los otros partidos generaron un escenario post electoral con una Cámara de diputados altamente pulverizada y de difícil control, por parte de un sistema que estaba acostumbrado a dictar órdenes a los legisladores, esto implicará la consolidación de la cultura negociación y por ende este deberá ser el distintivo del Congreso para lograr la gobernabilidad.

El peligro estribaría en un gobernante que quiera decisiones rápidas y de espaldas a los legisladores y a la sociedad, el choque sería inevitable y el sistema entraría en una franca crisis de régimen, para evitarlo no es sólo necesario imaginación política, sino, además una fuerte cultura democrática, de tolerancia y respeto al disenso como principio para construir los consenso que aseguren mayorías en la toma de decisiones públicas.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

### **1.2.6 El Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral**

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Para responder a los cambios que desde los últimos años había tenido el sistema de partidos se dio la última reforma electoral que tardó más de dos años para concretarse, entre otras cosas por la profundidad de los cambios buscados así como de la multitud y diversidad de actores que intervinieron en la misma, como del clima enrarecido por los problemas económicos que enfrentó el país y de los graves trastornos que en el terreno político se había dado por los magnicidios y la ineficiencia de las agencias de procuración de justicia. Los logros de dicha reforma son; una mayor autonomía al IFE,

la creación del Tribunal Federal Electoral y su asignación a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, más el control en la cláusula de gobernabilidad con topes máximos de representantes, nunca más de cierto porcentaje, mayor equidad en los apoyos a las finanzas de los partidos. "Órganos como el IFE deben estar lejos de la controversia política y su imparcialidad y objetividad no deben ser cuestionada por que de ellos depende en gran parte la confiabilidad de las elecciones, sobre todo en un país como México, en el cual su transparencia ha sido el corazón de la disputa política" (Carpizo:1999;41).

La fórmula del reparto se modifica, para impedir que un partido pueda estar sobre representado en más de ocho por ciento, de acuerdo a su votación, después de sumar los diputados que obtengan de mayoría relativa más los de representación proporcional. Esos logros han demostrado que la independencia del IFE garantiza la realización de elecciones limpias y para ello se necesita mantener un financiamiento, lamentablemente muy elevado, del IFE y de los partidos políticos para evitar que sean atrapados por factores de poder reales, pero muy particulares en cuanto a sus intereses. El gasto total del IFE, en 1999, fue de mil 335.4 millones de pesos. La distribución es la siguiente: actividades ordinarias serán de mil 192.7 millones; para actividades específicas 79.1 millones; apoyo para agrupaciones políticas 23.2 millones; apoyo para la producción de programas en medios electrónicos 2.1 millones; previsión para nuevos partidos 58 millones y otros apoyos 83.4 millones.

El PRI recibió 405.1 millones para llevar a cabo sus actividades ordinarias permanentes; el PAN con 298.9 millones; el PRD con 290.8 millones; el PVEM con 104.1 millones y el PT 93.6 millones. La cifra es menor en 400 millones a la cantidad de pesos solicitada, un 17 por ciento en términos reales. Ésta cifra será mínima con la que se tendrá que erogar en el 2000. Y "Según Woldemberg, la disminución no contempló las necesidades del IFE porque, de hecho, el proceso electoral del 2000 se iniciará el próximo octubre, con la instalación de los Consejos Locales en las 32 entidades del País (Correa Guillermo/ Apro. El Norte p. 31 de enero de 1999, Una cara democracia). El Diputado Enrique Ibarra citando al "experto alemán Dihnlér Holan manifestó que México es el país del mundo que más gasta en organizar las elecciones.

Cuadro 15		
Gasto público federal total para partidos políticos entregado por el IFE en el 2000		
	Millones de pesos	porcentaje
Alianza por el Cambio (PAN-PVEM)	886.60	30.2 por ciento
PRI	891.40	30.3 por ciento
Alianza por México (PRD-PT)	1 002. 80	34.1 por ciento
Otros (incluye a PCD, PARM y PDS)	157.20	05.4 por ciento
Total	2, 938.00	100 por ciento

Tomado de Mayer Sierra, Carlos Elizondo, Retos del Nuevo gobierno mexicano, tomado de Elizondo Carlos y Maira *Luis Chile-México dos transiciones frente a frente*. CIDE, Grijalbo. México 2000. p 420, retomado del Reforma, julio del 2000, y Presupuesto de Egresos e Ingresos

La autonomía del IFE es junto con la independencia del TRIFE, es también un factor importante en la construcción de la democracia y en la elección será determinante, pero no podemos olvidar que en la actualidad el Poder Judicial de la Federación se encuentra enfrascado en una lucha de poder entre el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Superior de Justicia, lo que debilita su posición, todavía frágil ante la elección del 2000. El académico José Ramón Cossío Díaz, señaló que: "La creación de los procesos de

controversia de constitucionalidad y de acción de constitucionalidad, que permitió a ciudadanos y Gobiernos cuestionar la legalidad de nuevas leyes y actos del Gobierno, así como la propia reforma, responden a la idea de que la Corte debía jugar un nuevo papel en el cambio que vivía el país. Esto no se quiso ver. Estos integrantes no entendieron que estaban ahí para establecer un muy complejo y delicado equilibrio entre la autonomía del órgano a los procesos políticos que se están viviendo en el país" (Martínez Mcnaught, Hugo, el Norte 31 de diciembre de 1998).

Por otra parte, el penalista Alonso Aguilar Zinser, "Es evidente que la nueva Suprema Corte de Justicia de la Nación ha evolucionado a ser un poder independiente y digno. Es perfectible la independencia pero hoy se ha logrado mucho más de lo que se esperaba. Los 11 Ministros que la integran son independientes de otros poderes; pero, además, algo que es importante, son independientes entre sí."(Martínez Mcnaught, Hugo. El Norte 30 de diciembre de 1998: 3a)

Los cambios políticos que alteraron el papel de las elecciones también modificaron las relaciones entre los diversos grupos políticos internos del sistema política. Manuel Barlett, irónicamente dio en el clavo al mencionar en su oposición al reconocimiento del triunfo del PAN en Chihuahua a tres grupos de presión que harían su aparición en México en la práctica política; la Iglesia, los empresarios ó la derecha y los Estados Unidos, pero esta aparición en el escenario político no fue por causa del triunfo del PAN en Chihuahua, sino por las modificaciones que a manera de apertura política que practicaría Carlos Salinas de Gortari, junto con los cambios que la misma sociedad

estaba teniendo. Los cambios en la cultura política también crearon nuevas demandas y nuevos tipos de problemas de gobernabilidad.

### 1.2.7. Los cambios en la sociedad

Quizás el principal cambio estructural que en los últimos años han tenido lugar en México sean dado en materia de demografía, tanto en los perfiles de los grupos de edades como en la participación de las áreas metropolitanas que están cediendo el paso a las ciudades medias. Estos cambio han contribuido a establecer un medio ambiente diferente y propicio para acelerar los cambios en el resto del sistema, son tanto un riesgo como una oportunidad para el país.

Cuadro 16						
Evolución de la población mexicana en el siglo 20						
Años	1910	1930	1950 a/	1970	1990	1995
Población total	15 160 369	16 552 722	25 779 254	48 225 238	81 249 645	91 158 290
Población Urbana	4 351 172	5 540 631	10 983 483	28 308 556	57 959 712	67 003 515
Población Rural	10 809 197	11 012 091	14 807 534	19 916 682	23 289 924	24 154 775

Cuadro obtenido a partir de datos del INEGI.: Anuario estadístico de los E.U.M.1998 p30  
a/ la suma no coincide en 91763 que se consideran complementarias

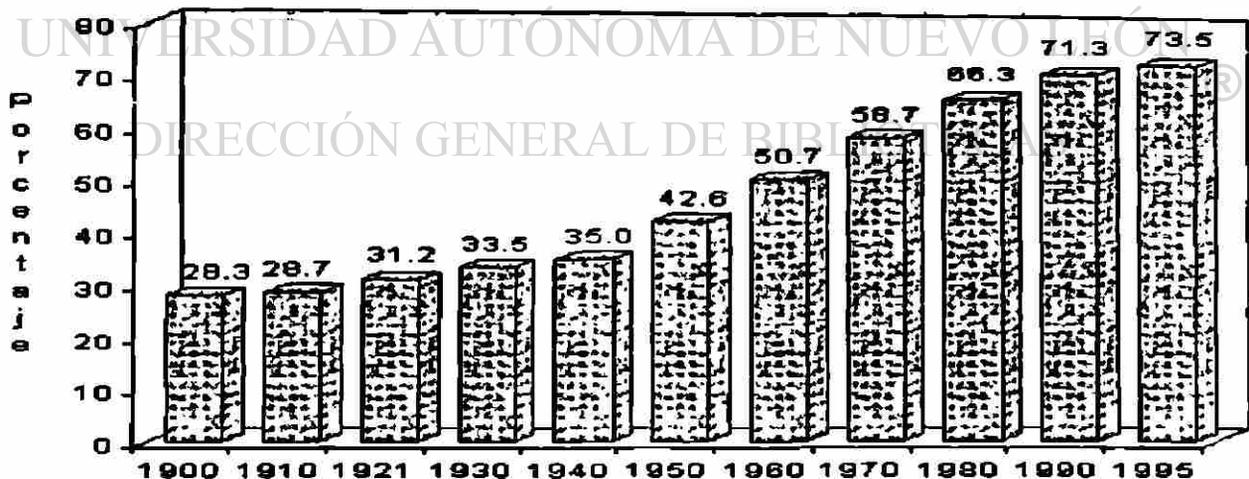
Cuadro 17			
Localidades y tamaño de las mismas			
Tamaño ( número de habitantes)	Localidades	Población	Porcentaje del total
1-2499	198 311	24 154 775	26.49%
2500 – 49 999	2 658	20 375 644	22.35%
50 000 - más	169	46 627 851	51.15%
Total =	201 138	91 158 270	99.99%

Cuadro obtenido a partir de datos del INEGI.: Anuario estadístico de los E.U.M.1998 p38

Para entender esto habrá que revisar los cambios que en materia poblacional han colocado a México tanto delante de una oportunidad como de un terrible riesgo, si no es manejado de forma adecuada. Los cambios que el Estado mexicano ha sufrido a lo largo de la última década fueron de orden social como: la mayor urbanización, en 1995 el 72.5 por ciento de los mexicanos vivían en localidades de más de 2 500 habitantes, los mayores niveles de alfabetización, en 1995 el 89.3 de la población estaba alfabetizada, pero también económicos como el incremento en la pauperización de la población, y el aumento en las demandas de trabajo entre otros. Uno de los cambios más notables se dio en los niveles de educación y alfabetización como nos señala la gráfica siguiente:

Cuadro 18

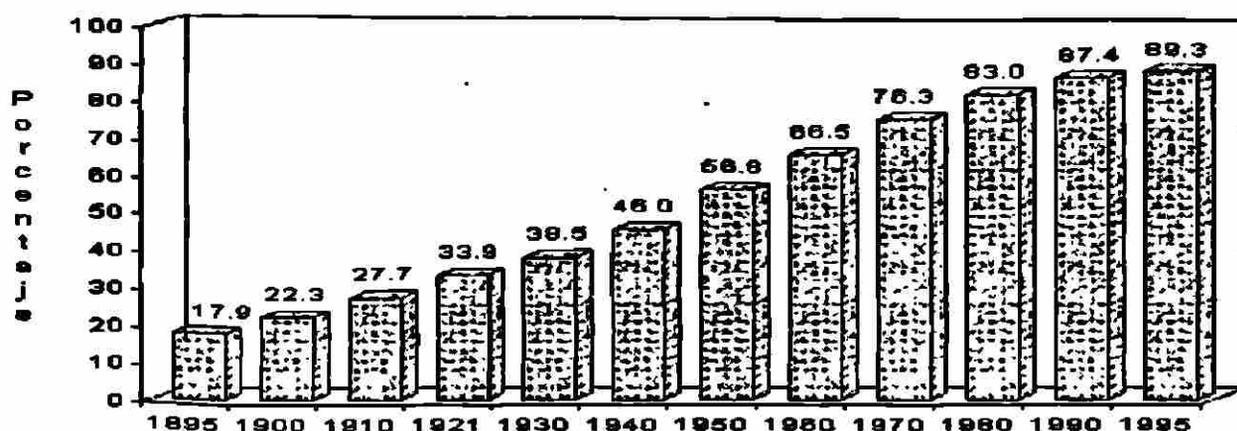
**Porcentaje de la población que reside en localidades con 2 500 y más habitantes, 1900-1995**



**NOTA:** La cifra de 1910 corresponde a localidades con 4 000 y más habitantes y en 1921 se refiere a las de 2 000 y más. En los otros años referenciados en la gráfica, los porcentajes aluden a localidades con 2 500 y más habitantes. Cabe aclarar que en 1895 no se captó información por tamaño de localidad.

## Cuadro 19

**Porcentaje de población alfabetas 1895-1995**

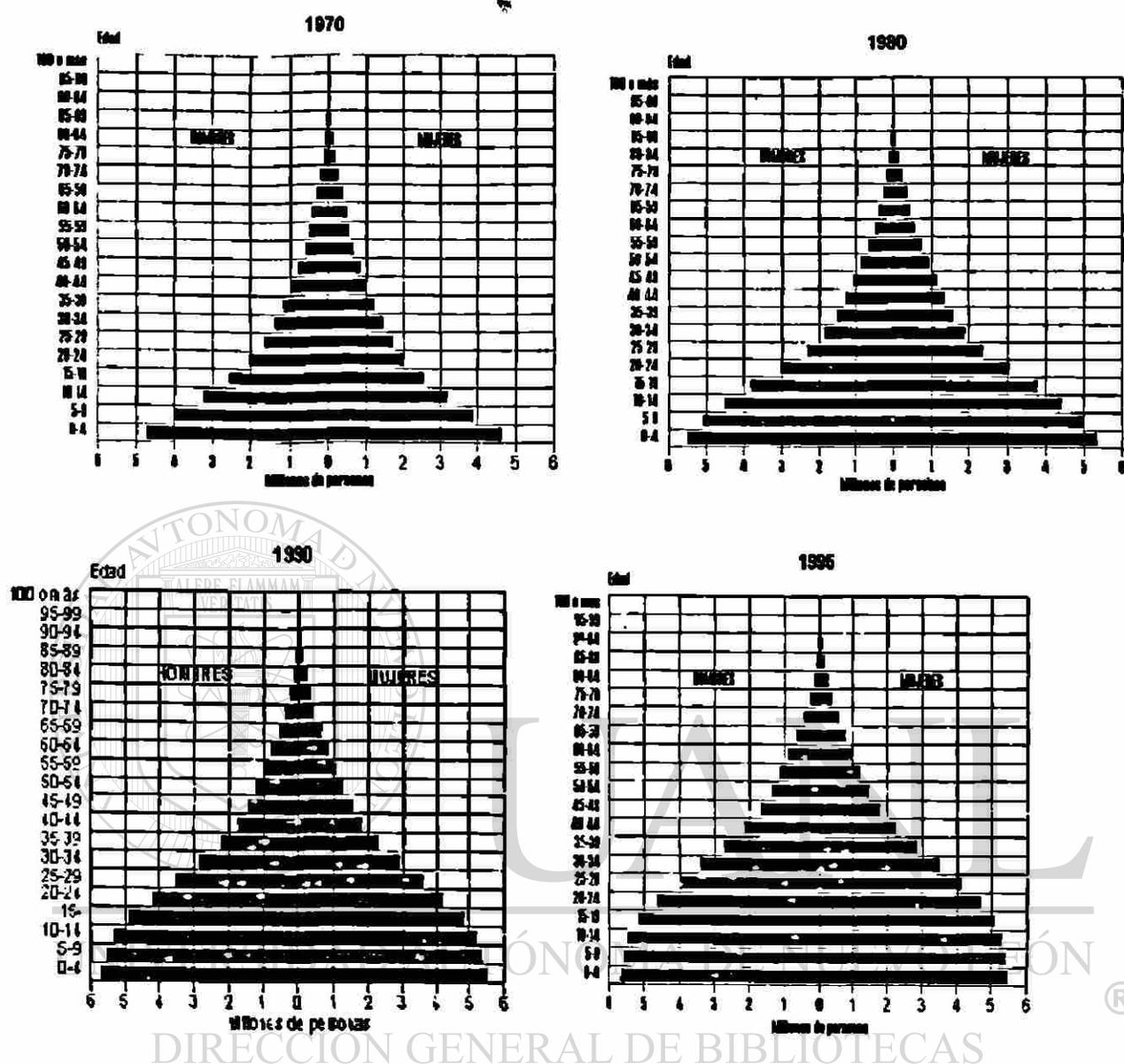


**NOTA:** Para determinar a los alfabetas, en 1895 se consideró a la población total; en 1900 y 1910, a la de 12 y más años de edad; en 1921, a la de 10 y más. A partir de 1930, la condición de alfabetismo se define con base en la población de 15 años y más, con excepción de 1950 cuando se tomó como referencia a la población de 6 y más años.

### Gráficas de población fuente CONAPO.

Estos cambios afectan la estructura de la población, un estudio de la Conapo (Consejo Nacional de la Población) señala que; "aunque la tasa de crecimiento ha disminuido de manera sostenida a lo largo de los últimos seis lustros, la población ha aumentado significativamente en números absolutos. De hecho la tasa de crecimiento natural de la población descendió de 3.46 por ciento anual en 1965 a 1.88 por ciento en la actualidad, la población pasó de 42.5 millones a 96.3 en el mismo lapso de 33 años; es decir, se duplicó." (Ramírez: el Financiero:1999.marzo 17).

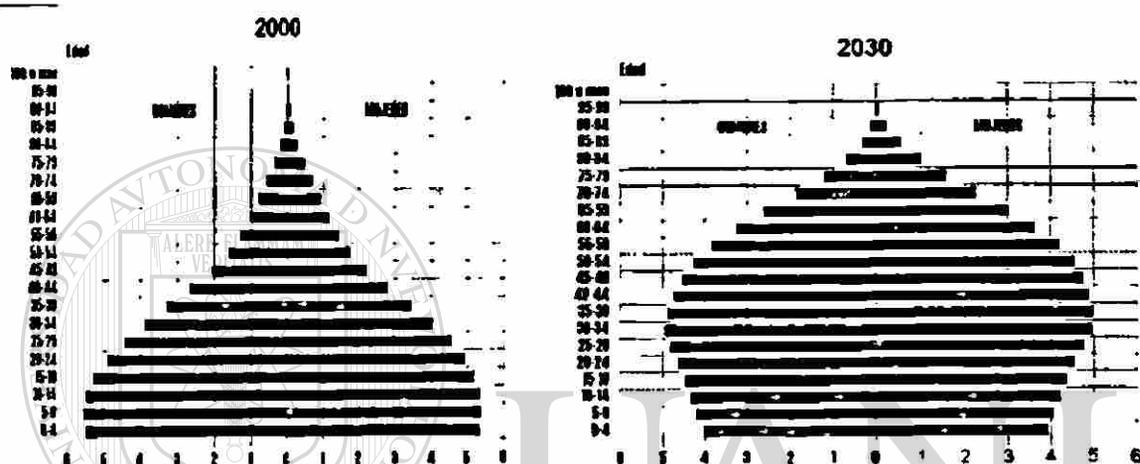
Cuadro 20



Se espera que llegue la población mexicana a los casi cien millones para el año 2000, ya que la población crece a ritmos de 2.2 millones anuales, esto nos coloca ante una situación de disminución de la tasa de crecimiento, lo cual es un signo alentador a la larga, la población no se duplicará en el mismo lapso de tiempo, el peligro de haber mantenido tasa de crecimiento de la población del 3 por ciento anual nos llevaba a la duplicación de la población en lapsos de 20 años. Sin embargo, los retos son enormes, para un Estado como el mexicano, con una deuda externa que le distrae recursos, y las

deudas internas como el FOBAPROA , ahora el IPAB. Su margen económica para dar respuesta muy estrecha, Vicente Fox, sostiene que el presupuesto del 2001, sólo 13 centavos de cada peso puede destinar a realizar obras y programas de apoyo en México. ( Vicente Fox en entrevista con Ricardo Roca, en Radio Acir,18 de diciembre del 2000).

**Cuadro 21**



Grafica VII.4 Pirámides de población, 1995-2030

### 1.2.7.1 El aspecto laboral

La demanda de fuentes de trabajo por parte del resto de la población serán enormes para los nuevos gobernantes y definitivamente establecerá un flanco débil que podrá hacer estallar una severa crisis de gobernabilidad por ineficiencia económica, los datos que la misma Conapo ofrecen son reveladores ya que para ésta institución "en el año 2000 será poco más de 62 millones de personas en edad de trabajar los que demandarán cerca de 41 millones de puestos de trabajo, lo que significa que la creación de un millón de fuentes de empleos anuales serán insuficientes." (Ramírez:1999;50) Esta situación responde a los niveles de crecimiento que había en los años sesenta y

setenta, y que provocaba que se requerirán un millón de nuevos empleos anuales, pero, ahora esos serán insuficiente, además debemos pensar en la necesidad de recuperar los que se perdieron en la crisis de 1995. A estos cambios habrá que señalar los cambios en materia de distribución geográfica espacial de la población mexicana, misma que ha visto notables cambios en sus procesos de urbanización y con ello en los rasgos y perfiles de la población mexicana

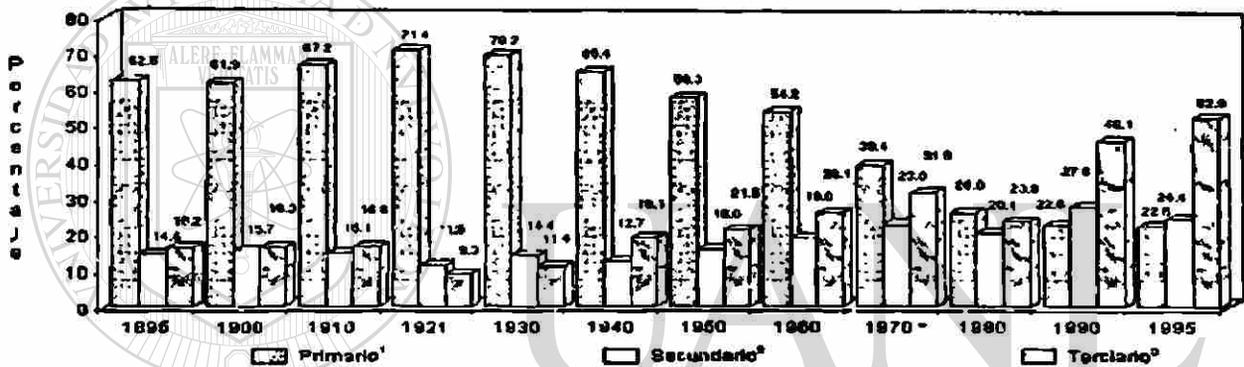
Otro fenómeno que determinará las presiones que sufrirá la economía y la política, y en un nivel superior el sistema político y el Estado mexicano, está determinado por las modificaciones que la estructura de edades han tenido desde 1970 a 1997 y que dejan al país con un espectro de edades de la siguiente forma: La participación de la población menor de 15 años bajó de 47.5 a 34.7 por ciento, es decir, la base de la población está disminuyendo. Mientras que por otra parte, la población en edad laboral - de 15 a 64 años - subió de 48.8 a 61 por ciento, ya la presión en la economía es dramática y seguirá creciendo en términos absolutos. Las personas de la tercera edad - 65 años o más - de 3.7 pasó a 4.4 por ciento. Este proceso de envejecimiento se advierte también en el aumento de la edad media de 21.8 años en 1970 a 25.9 años en 1997.

Se necesitaban poco más de un millón de empleos de anuales promedio pero ciertamente la población en edad de laboral disminuyó porcentualmente y en su tasa de crecimiento hasta alcanzar el 2.4 por ciento actual, en términos absolutos se triplicó esa población de 1960 a 1997 ya que pasó de 18 a 57 millones. La población en términos absolutos dejó de crecer, pero la población que nació en segunda mitad de la década de

los ochenta presionará a la economía por un empleo, lo peor es que las mismas estimaciones oficiales "consideran que las transformaciones en la composición de edades de la población implican importantes retos económicos y sociales, y no hay seguridad de que los nuevos mexicanos puedan ser dotados de los satisfactores más elementales." (Ramírez:1999;50).

**Cuadro 22**

**Distribución porcentual de la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada según sector de actividad 1895-1995**



<sup>1</sup> Agrupa actividades relativas a agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca.

<sup>2</sup> Reúne actividades referentes a minería, extracción de petróleo y gas, industria manufacturera, electricidad y construcción.

<sup>3</sup> Se refiere a actividades relacionadas al comercio, transporte, gobierno y otros servicios.

<sup>4</sup> Los datos son referentes a 1969.

**NOTA:** De 1895 a 1930 no se hace referencia a ningún corte de edad para determinar la PEA; para 1950 se especifica que además de las personas ocupadas, se incluye a quienes estaban desocupadas en el periodo de 12 semanas antes del levantamiento censal, se aclara que para 1960 la PEA constituye la población de 8 y más años de edad; desde 1940 a la fecha, con excepción de 1960, todas las personas de 12 y más años son consideradas económicamente activas.

Esto alentaba cambios estructurales en la edades de participación de la población. Por ejemplo, el gobierno del sexenio del 2000 al 2006 iniciará con 98 millones 75 mil habitantes, ya que en ese mismo período fallecen 425 mil en promedio, terminará con 13 millones 200 mil nacimientos y con la muerte de 2 millones 550 mil, lo que dejaría al país con una cifra de 109 millones 75 mil habitantes más o menos. Además la esperanza de vida se ha incrementado ahora el hombre vive en promedio 71 años mientras que las mujeres viven 77 años.

Por su parte, el Registro Nacional de Población (RNP) indica que el 6 por ciento de los habitantes del país - 6.1 millones- tienen 60 años de edad o más, siendo el grupo con los más altos índices de crecimiento actual en la población mexicana, tasas superiores a 3.5 por ciento. De hecho alcanzó en 1998 una tasa de 4.8 por ciento. Esto nos llevará al problema del mantenimiento de ésta población que ya no será parte de la Población Económicamente Activa (PEA), los problemas incidirá en los sistema de seguridad social, en especial en el IMSS, serán sobre la capacidad del Estado para el mantenimiento de la misma, de dotarlos de servicios de salud, y de seguridad social, con programas que les garantice a la población de más edad la tranquilidad necesaria. Es decir, se pondrán a prueba los sistemas de retiró que se han instrumentado en los últimos años el gobierno, el SAR y los Afores. Esta población más urbana, más alfabetizada y menos dada a controles corporativos fue la que decidió las elecciones del 2 de julio de 2000.

---

### **1.2.8 Los cambios económicos**

Estos problemas de orden socio económico se ven complicados por la forma en la que la economía mexicana se vio insertada en el mercado mundial la velocidad de la misma, en 1986 entramos al GATT y para 1994 firmamos un Tratado de Libre Comercio con la mayor economía del mundo, con el costo de un desmantelamiento acelerado de los sectores productivos del país que no pudieron mantener el ritmo de la apertura y no lograron la conversión necesaria para competir en los mercados mundiales y tampoco para el nacional. En menos de ocho años pasamos de una economía cerrada a una

completamente libre, la operación fue a corazón abierto y sin anestesia, lo peor al paciente apenas le explicaron los efectos secundarios que traería consigo dicho cambio.

La búsqueda de los bajos índices de inflación combinada con una política monetaria astringente, es decir, con bajo circulante para evitar la inflación, la utilización de los llamados cortos económicos como estrategia de política económica, la cual se vio acompañado por bajos niveles de inversión pública, esto fue producto de una política de disminución de la participación del Estado en la economía, ya que éste había demostrado la ineficiencia del mismo en su papel de empresario, el no obedecer a las reglas del mercado, pero ser sometido al mismo, lo llevó a una utilización ineficaz de los recursos y por ende a convertirse en una carga para el Estado que generaba un sangría a las ya escasas arcas nacionales, el efecto fue perverso la pérdida de miles de empleos que ha sido difícil recuperar. La deuda pública del país tanto la interna como la externa representan el 47.9 por ciento del PIB del país, es decir, dos billones 901 mil millones de pesos, más del doble del gasto total aprobado para el presupuesto aprobado para el 2001, que asciende a un billón 360 mil millones, según el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Francisco Gil Díaz. (Flores, Gerardo. El Financiero; 2001, 12 de enero; 08)

Por otro lado se dio un impresionante incremento en la cantidad de recursos destinados al pago de la deuda, que alcanza en los últimos años un promedio de 30 mil millones de dólares de pago por concepto de intereses de la misma, no al principal. Además se dio un incremento de la inversión especulativa, que genera una salida de recursos, en

dólares siempre escasos, cada de vez que existe un ataque especulativo contra el peso o como parte de las olas financieras que arrastran a los llamados mercados emergentes y a economías aparentemente firmes como la Singapur. El redimensionamiento que sufrió el Estado y que en última instancia significó la reestructuración de la participación del mismo en la economía incrementó las presiones a la economía de mercado, que demostró no ser capaz de absorber la demandas de trabajo y de servicios que dejó de prestar el propio gobierno.

Estos cambios han llevado al Estado mexicano a vivir una profunda crisis de gobernabilidad caracterizados por problemas como los altos índices de pobreza y de pobreza extrema, que según un diagnóstico realizado por la Secretaría de Desarrollo Social, donde reconoce ésta situación ya que "los beneficios del crecimiento se han distribuido desigualmente: en 1992, el 20% de la población con más altos ingresos concentraba el 54% del ingreso nacional, mientras que el 20% más pobre recibía sólo el 4%. Enrique Cervantes, Secretario de defensa de el presidente Zedillo, "definió la pobreza como el principal enemigo del país, y dijo que el surgimiento de la guerrillas es consecuencia de una situación de marginación en grado de desesperación" (Fazio:1996;264).

El problema social de atención más urgente es el de la pobreza extrema que padecen cerca de 14 millones de mexicanos."(PROGRESA). Este dato se contradice con otro que el mismo gobierno señaló en su Programa de Desarrollo Social y Combate a la Pobreza, 1999 - 2000, ya que en el mismo señala que existen tres México distintos; el moderno,

vinculado a la exportación, sumamente desarrollado; el tradicional, de la industria, el comercio, los servicios y la actividad agropecuaria; y el marginado, que está fuera del mercado, en el que hay 26 millones de mexicanos en extrema pobreza. ¿Cuántos pobres en realidad? Cualquiera que sea la respuesta las dimensiones son dramáticas, pero como tomar decisiones para resolver ésta situación si no se poseen los datos correctos.

Aun cuando estos datos son cifras oficiales producto de la Secretaria de Desarrollo Social, y por ello se deben tomar con cierta cautela esto datos, los datos son reveladores de la terrible desigualdad de la distribución de los ingresos y los problemas que esto genera para el resto del sistema sea de orden social, de orden político, al tratar de definir soluciones para esta situación, o estrictamente de la propia economía, que no tiene compradores y por ende la demanda no puede impulsar a la oferta para lograr el equilibrio buscado en la economía. Esto es así, porque los programas económicos de México se han abocado al control de la inflación, como la principal causa de la mala distribución de los ingresos, y no al combate del desempleo. La misma Sedesol calculaba la presencia de más de 90 millones de mexicanos, con una tasa de crecimiento de 2% anual, con una tasa de fecundidad de poco más de tres hijos por mujer y en los sectores pobres y más marginados de la población esos niveles se disparan ha 5.6 hijos. Estos datos que no se han actualizado l, esto provoca que la principal Secretaria que se encarga de los problemas sociales actuando con datos desfasados, por los que cualquier política que diseñe será en última instancia insuficiente y errónea.

**Cuadro 23**  
**Tasa de Desempleo Abierto por sexos en México**

Año	Total	Hombres	Mujeres
1987	3.9	3.4	4.9
1988	3.6	3.0	4.7
1989	3.0	2.6	3.8
1990	2.8	2.6	3.1
1991	2.6	2.5	2.9
1992	2.8	2.7	3.2
1993	3.4	3.2	3.9
1994	3.7	3.6	3.9
1995	6.2	6.1	6.4
1996	5.5	5.3	6.0
1997	3.7	5.5	4.2

Cuadro obtenido a partir de datos del INEGI.: Anuario estadístico de los E.U.M.1998 p228

**Cuadro 24**  
**Personal ocupado del sector público y privado**

Nivel Institucional	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Sector Público	4 652 753	4 660 202	4 683 129	4 771 853	4 533 410	4 477 063	4 557 432	4 595 218	4 626 535
Gobierno General	3 597 215	3 647 000	3 733 541	3 861 761	3 907 091	3 937 328	4 030 713	4 076 703	4 109 105
Empresas Públicas	1 055 538	1 013 194	949 588	850 092	626 319	539 737	526 716	518 513	517 430
Sector Privado	19 417 246	20 103 810	21 274 532	22 012 063	22 626 662	22 990 413	23 608 351	22 752 264	23 655 258
Total	20 069 999	24 764 012	25 957 661	26 723 916	27 160 072	27 467 478	28 165 783	27 347 482	28 281 739

Cuadro obtenido a partir de datos del INEGI.: Anuario estadístico de los E.U.M.1998 p220

### 1.3 Objeto de estudio

En esta investigación se analizaron los cambios que se registraron en los últimos treinta años en el sistema político. En los inicios del sexenio de José López Portillo, Manuel Camacho Solís, había publicado su ensayo, ahora clásico, "Los nudos históricos del Sistema Político Mexicano". En el mismo, el autor señalaba que en el caso del sistema político mexicano, éste se encontraba en una encrucijada histórica, en la cual podía optar por varias salidas pero que cada una de ellas implicaba un cambio de modelo político. Por que implicaba un cambio en los roles y la estructura interna de los actores políticos del sistema que él reconocían giraba en torno al presidente, a una serie de secretarías estratégicas, y al PRI en donde se concentra la clase política de México, además de los grupos de presión y los partidos políticos de oposición que también son parte de la clase política pero con responsabilidades y papeles menores.

Esas opciones van desde un proceso de "argentización", en el cual el gobierno es incapaz de tomar el control y cae en mano de las fuerzas militares que lo asumen. El segundo escenario era la revolución socialista, lo considera imposible en el caso mexicano, ya que no existían los niveles de politización ni de conciencia política que permitan el desarrollo de fuerzas militares de izquierda. Después de estos escenarios que eran improbables señalaba otros tres más factibles.

El nacionalismo autoritario, el cual tendría que modificar las funciones distintivas del sistema actual si no quiere caer en el populismo, pero esto requiere reducir el

pluralismo, se tendría que cambiar la estructura multiclassista que existe por un sistema de alianzas de clases. Los aparatos de control social tendrían que replantearse y el ejército tendría que reforzar su lealtad interior, endureciéndose. Era muy poco viable. El cuarto escenario era el que denominaba régimen burocrático tecnocrático militar. En este se prevé un cambio de modelo económico y esto implicaría una lucha interna entre los grupos del sistema.

En un escenario de este tipo el presidente perdería poder efectivo. Los grupos de obreros perderían fuerza y no controlarían las relaciones sindicales sin modificar sus patrones de negociación. La Revolución Mexicana ya no sería la fuente de la legitimidad y se modificaría la Constitución de 1917. Las secretarías ganarían más poder y éstas serían controladas por especialistas, tecnócratas. El régimen podría endurecerse sin caer en manos del ejército, pero este sería un protagonista esencial.

El último escenario es la democracia representativa. Para alcanzarla se tendría que modificar la Ley electoral y con ello se modificarían las funciones de una serie de instituciones políticas como la Secretaría de Gobernación, los partidos políticos, el Congreso, etc. Este mecanismo buscaría cambiar la legitimidad revolucionaria por la legitimidad democrática de las elecciones. Dependería de la capacidad de atracción de los nuevos partidos. Pero para que funcione se debe cumplir con la ley, cambiaría el papel del Congreso, el PRI sería sometido a la crítica junto con los aparatos burocráticos. Señala que esta opción siempre que se ha iniciado se ha detenido o dado marcha atrás por los costos políticos que la misma implica (Camacho, 1978: 153- 217).

Sin embargo el mismo Camacho en su ensayo señalaba un opción más pragmática para el país, el surgimiento de una élite moderna, en " El poder, Estado o Feudo Político, en este ensayo se plantea la necesidad de crear un grupo compacto "en ese mismo escrito en 1974 el calor de la sucesión presidencial echeverrista, Camacho, recomendó que por "la forma de poder" es grupo compacto debía buscar entre otras cosas:

1. Consolidar el Estado;
2. Articular un grupo dirigente con fuerte cohesión interna" eficaz en cuanto a evaluar con claridad y capacidad de dirección;
3. Aprovechar las condiciones cambiantes del sistema;
4. Combatir los "feudos políticos" , aliándose obviamente a algunos feudos para restarle el poder político y económico a otros;
5. Aplicar el "método sorpresa" contra los adversarios, es decir, aplicar "todo el poder en los lugares y en los momentos más vulnerables para los feudos adversarios" ( Villamil:1998;245).

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

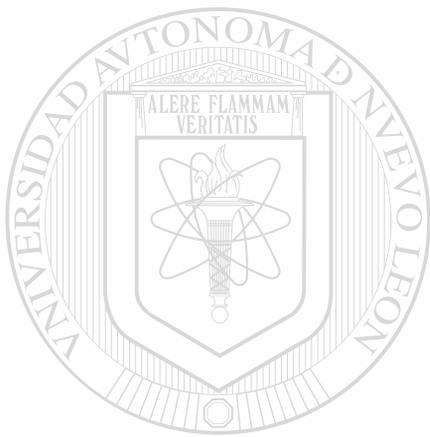
La situación mexicana que terminó por conformarse fue una extraña mezcla de los escenarios de democratización y el de un régimen burocrático tecnocrático militar. Esta realidad no alteró los ya muy sensibles equilibrios políticos y sociales internos, éstos cambios en el sistema político mexicano ha estado creando un sistema político que no termina todavía de conformarse al estilo de las crisis, lo viejo no termina de morir y lo nuevo no acaba de nacer. Las reglas formales se transformaron se modificaron los artículos que eran pilares del sistema que había nacido en la constitución de 1917, los artículos son el 3 , el 27 y el 130, sobre la educación, el ejido, y la relación Iglesia

Estado respectivamente. Las reglas informales y los poderes meta constitucionales que tenía el presidente, las funciones del Partido (el PRI) como; se canal de comunicación de la sociedad con el ejecutivo, mecanismos de reclutamiento del personal político y burocrático, espacio de negociación entre los grupos de poder, campesinos, obreros, empresarios, financieros, militares, y la clase media en general, además de ser la caja de resonancia de la directrices y mandatos del ejecutivo, también su apoyo y respaldo ante toda crisis.

Aunado con una revisión del papel que el Estado Nacional podía y debería llevar a cabo, esa alteración del papel del Estado, modificó radicalmente las relaciones que se daban entre los actores políticos estratégicos y los grupos sociales que le servían de clientela; además, la situación económica nacional e internacional estaban provocando una profundización en las diferencias sociales, con un incremento en la pauperización de amplias capas de la población y una concentración exacerbada de la riqueza en un pequeño grupo de la población. En última instancia estaba generando cambios sociales muy fuertes que impactarían en los problemas de la gobernabilidad en México se convertiría en un tema de debate académico y político sobre la seguridad nacional, en su visión más amplia, se abandonaba poco a poco la visión militarista y estadocéntrica para se

Conocer cómo evolucionó el sistema político mexicano en los dos últimos sexenios, Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), y como ésta evolución afectó la gobernabilidad del mismo, los riesgos que se han

enfrentado y las posibles situaciones que enfrentará, sino termina de formarse un modelo que responda a las demandas de la sociedad mexicana. Ya que dada la experiencia de los cuatro últimos fines de sexenio ha sobrevenido una crisis, sea política o económica, sin embargo el sistema se encontraba todavía con suficientes mecanismos y medios para enfrentarlos los problemas



# UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## **1.4 Justificación**

Es importante realizar la investigación sobre la gobernabilidad en el caso mexicano, para conocer las tendencias que impactaran en un futuro la estabilidad del país. La posibilidad de aclarar las causas que originan la gobernabilidad o ingobernabilidad del sistema, es importante tanto en el plano intelectual como en el nivel social del sistema político porque la gobernabilidad o ingobernabilidad del mismo repercute en todos los subsistemas del Estado nacional, desde el nivel macro hasta las relaciones interpersonales que se logren establecer, ya que hablamos de un sistema cuyas partes se afectan mutuamente, ya que poseen coherencia y covarianza. Trazando los posibles escenarios políticos.

- a) Conocer las causas que originan los problemas de gobernabilidad ayudaría a orientar sobre las políticas más adecuadas que pueda instaurar los encargados de tomar las decisiones, tanto en el plano local como en el nacional. Entender que el fenómeno político de cambio de régimen conlleva graves riesgos de fracturas políticas y sociales, causadas por las nuevas relaciones que se van configurando durante la transformación del mismo, estos efectos que pueden ocurrir, pueden ser anticipados y enfrentados de tal manera que se reduzcan sus efectos negativos o se eviten totalmente.
  
- b) La ingeniería política mexicana que por largo tiempo utilizó como mecanismo principal las modificaciones electorales para corregir los desperfectos operativos

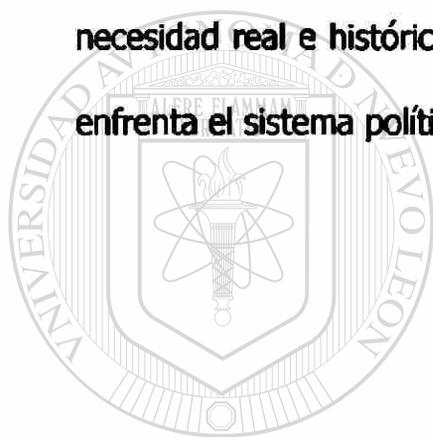
del modelo autoritario, fue abriendo paso a un nuevo modelo, pero esa vieja estratagema no funciona como antes. El diseño del cambio provenía siempre de la presidencia, hoy la presidencia ya no controla el diseño legislativo del país, y sin embargo, el modelo político es perfectible ya que quedaron algunas fallas en el diseño democrático que se pueden corregir como; el financiamiento de las precampañas, los derechos políticos de los militantes, con lo cual se podría mejorar la independencia del Poder Legislativo.

c) Falta también una reforma más profunda en materia judicial para alcanzar el equilibrio de poderes que tanto hacen falta para lograr la instauración de un sistema democrático. Las dudas que la población tenía sobre la credibilidad de las elecciones han ido desapareciendo, pero la cultura de la corrupción sigue allí, junto con ello la población sigue desconfiando del gobierno y de los políticos como tales, cosa que no ayuda a dotar de "un apoyo difuso" que legitime a las autoridades. La transición político aparentemente a concluido, pero falta conocer el diseño del nuevo sistema, mientras esto no ocurra el riesgo de ingobernabilidad estará latente.

d) Los desaciertos económicos tampoco auxilian, ya que la ruptura de las promesas de la revolución; la promesa democrática, la de justicia social y la de la seguridad económica, que señalaba Meyer trastocaron al sistema ya que el privilegiar la promesa económica y fallar en ese rubro en los últimos veinte años lo fueron debilitando totalmente, tener que recurrir al expediente democrático lo llevó a

cambiar, y sin embargo persiste el modelo económico, lo cual provoca la crisis que padece en la actualidad y que viene arrastrando desde los últimos años.

- e) Estudiar las posibles nuevas relaciones que se deberán establecer entre los poderes de la Unión, como un requisito que garantice la gobernabilidad del sistema político en el México, es un reto en términos de políticos, para ello la construcción de escenarios, la prospectiva política jugara un papel central y un gran desafío para el Estado Nacional. La imaginación política, se vuelve una necesidad real e histórica que nos auxiliará a solventar los graves problemas que enfrenta el sistema política como parte del Estado mexicano.



# UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## **1.5 Problema de Investigación: Los objetivos.**

Se buscará conocer las causas de la situación política mexicana en la coyuntura posterior a la elección del 2000, teniendo como antecedentes los que han ocurrido en los dos últimos sexenios. Las dificultades enfrentadas por el Estado y las políticas puestas en práctica para resolverlas, si estas han sido respuesta a corto plazo para solucionar un problema coyuntural o esto implica una solución estructural a los problemas de gobernabilidad en México.

### **1.5.1 Hipótesis**

Los problemas de gobernabilidad en el sistema político mexicano como consecuencia de la transición política de México, representaron un factor central en la evolución y naturaleza del mismo, cuales serían sus consecuencias a futuro

### **1.5.2 Objetivos**

Los objetivos trazados en el proyecto de investigación son los siguientes:

#### **GENERAL:**

- Conocer los problemas de la gobernabilidad en México en la transición democrática.

#### **PARTICULARES**

- o Explicar y comprender los efectos que los factores económicos tienen en el problema de la gobernabilidad del sistema político mexicano en su proceso de transición.
- o Determinar los cambios que han afectado a los actores políticos y a qué se debe que éstos se hayan traducidos en problemas de gobernabilidad para el sistema político mexicano.
- o Identificar los posibles escenarios para el sistema político mexicano en materia de gobernabilidad

Para ello se revisará las políticas instauradas por el gobierno federal para resolver las situaciones políticas y económicas existentes en el país, así como tratar de identificar los resultados que dichos programas tuvieron con relación al logro de la consolidación democrática y al mejoramiento de los niveles de bienestar social que han alcanzado sociedad mexicana en los últimos años. Con ello se pretende conocer e identificar los riesgos y oportunidades coyunturales que vivirán México más allá de la elección del año

“Por muchos años, la atención intelectual y política se centro en la cuestión de la democracia como acceso al poder público más que en la averiguación de las condiciones que son imprescindibles para el funcionamiento del gobierno democrático. Y el momento que en el debate se incorporó y popularizó la idea de la ‘transición democrática’ y se le entendió además como ‘alternancia’ – sustitución del partido dominante PRI, por su oposición – comenzó a menguar entonces el énfasis en la gobernabilidad. Explícita o implícitamente se presumía que habría buen gobierno y orden político una vez que ocurriera la alternancia en el mando y entraran a hacerse cargo de la conducción del Estado otras caras vez de los priístas” (Aguilar:1998;24-25).



# UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## CAPÍTULO 2

### MARCO TEÓRICO

#### 2.1 Orígenes del concepto de gobernabilidad

En este capítulo se realiza la revisión de la literatura existente sobre los conceptos de; la gobernabilidad, ingobernabilidad, *governance*, transición a la democracia, liberalización y democratización. Se revisa la importancia teórica que la misma tiene para llevar a cabo el análisis de la situación de la gobernabilidad en México. Gobernabilidad y legitimidad, ingobernabilidad e ilegitimidad están íntimamente relacionados y en el sistema político mexicano se fue, dice Meyer, presentando una "pérdida paulatina pero sostenida de la legitimidad del sistema político, y que se ha acelerado al aproximarse el fin del siglo" (Meyer:1997:75). En un primer apartado se analizará la gobernabilidad, en otros apartados se revisará los demás conceptos.

En cuanto al tema de la gobernabilidad esa revisión pasa necesariamente desde un abordaje general que atraviesa las vicisitudes y los cambios que el concepto ha tenido, y llega hasta su conceptualización en Latinoamérica. El tema de la gobernabilidad se convirtió en uno de los puntos centrales del análisis político durante la década de los noventa, y como señala Picardo Joao, la literatura fue amplia y diversa sobre ese tema (1998). También Antonio Camou, citado por Picardo nos dice que es una palabra que no aparecía hace cerca de 18 años y hoy día es una palabra de uso común y de diccionario especializado. Como indica Joan Prats la "gobernabilidad democrática emergió como

tema poderoso de la agenda latinoamericana de los 90" (Joan Parts:1997;01). Por *gobernabilidad* puede entenderse la situación en la que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno que se sitúan en su entorno o que son intrínsecas a éste.

Este concepto nos dice el mismo Picardo, nace en medio de contextos académicos frustrados sobre el futuro del mundo, señala que en 1973 James O' Connors, pronostica una grave crisis fiscal en los llamados Estados capitalistas, crisis que indicaba sería producto del impacto de la crisis petrolera, desatada por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Este punto es señalado por otros autores como el inicio de la globalización y con ello de la nueva dinámica mundial. Ésta crisis impactaría en la transferencia de recursos y en el gasto estatal para empresas privadas, la llamada inversión social, y por otro lado se vio afectado el consumo social, es decir, se afectaron los salarios en su poder adquisitivo ya que las llamadas transferencias sociales vía servicios médicos y asistenciales se redujeron drásticamente.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Este primer abordamiento teórico se dio desde el campo marxista y planteaba que los mecanismos utilizados para mantener al Estado capitalista fracasarían inevitablemente, en medio de una fuerte crisis fiscal que haría imposible satisfacer las demandas internas. La situación resultante de las contradicciones del Estado capitalista avanzado agravadas por el sistema democrático, era el ambiente que preludiaba la crisis de gobernabilidad. Por primera vez pareció una preocupación tanto política como académicamente sobre la eficiencia del Estado para responder a las crecientes

demandas. Esta línea fue continuada por los alemanes Jurgen Habermas y Klaus Offe al referirse a los problemas de legitimación del capitalismo tardío.

En este sentido, sobre los primeros síntomas de la crisis, nos señala Alcántara, que la literatura de la Ciencia Política escrita después de 1975 y tras la crisis de 1973, con el rompimiento del patrón dólar, la crisis petrolera, y la caída de Nixon recogían y asimilaban el denominador común de "las dificultades existentes para gobernar" (1992:23). El concepto tiene su origen en el reporte "Sobre la Gobernabilidad" de la Comisión Trilateral en los 70's que tiene el sugestivo título de "La crisis de la democracia". La primera vez que fue planteado el concepto de gobernabilidad ocurrió cuando el profesor estadounidense de la Universidad de Harvard, Samuel P. Huntington, el francés Michel Crozier y el japonés Jiji Watanuki presentaron el documento de trabajo ya citado para la llamada Comisión Trilateral (Formada por empresarios, políticos y economistas influyentes de E. U., Europa y Japón) en 1975.

Debemos hacer un alto para definir el concepto de crisis, parte central en el tema de la gobernabilidad e ingobernabilidad una primer definición es la que daba el marxista italiano Antonio Gramsci "La crisis consiste en el hecho que lo viejo muere y lo nuevo no puede nace ... la clase dominante ha perdido el consenso pero conserva la autoridad" (Cerroni:1981;32), también debemos aclarar que pueden darse crisis políticas y estas son definidas como: "las crisis políticas son períodos de la vida social en los cuales se impugna el poder en sí" (Lagroye:1994;420). El problema de éstas es que abre el camino a los extremistas políticos por la pérdida de legitimidad del régimen. Lo grave de

éstas crisis es que "afecta el conjunto de acuerdos que garantizan habitualmente la estabilidad del orden social y político" (Lagroye:1994;421). Acuerdos entre los grupos dominantes, los aparatos de gobierno y las organizaciones representativas de la sociedad y entre instancias políticas y administrativas del Estado.

Ahora regresando al informe, los tres autores al hacer su diagnóstico de la situación política establecían cuatro tendencias que generaban disfunciones en el sistema democrático. En las conclusiones del mismo, los estudiosos reflejaban su preocupación porque los excesos de libertad y de participación de los diversos actores políticos en las llamadas democracias liberales podían conducir a una situación de "ingobernabilidad". Había aparecido el fenómeno de la deslegitimización de la autoridad y la pérdida de confianza en el liderazgo y se fijaba que ésta era consecuencia de la persecución de los objetivos de igualdad y del individualismo, virtudes preciadas del credo democrático. El problema decían era el llamado exceso de democracia y surgía como producto de la confluencia de cuatro factores que a saber eran:

- "La erosión de la autoridad debido a la concepción del Estado de bienestar y su ideología igualitaria.
- Sobrecarga de gobierno, debido al desgaste de la intervención estatal en las relaciones sociales, lo que ha generado más demandas;
- Intensificación de las competencias políticas, ( en el plano de la competencia electoral de los partidos políticos) lo que ha disgregado la intensidad generando una incapacidad de las instituciones; y

- Incremento en el provincialismo nacionalista de la política exterior, debido a las presiones ejercidas por la sociedad respecto de sus necesidades interiores” (Picardo:1998). Es decir del surgimiento de fuertes sentimientos nacionalistas.

Debe quedar claro que estos primeros análisis de las llamadas crisis de gobernabilidad surgieron en los países del denominado primer mundo y de sus aparentes sistemas democráticos auto sostenidas, lo cual reflejaba la naturaleza de su particular problema, que era la falta de legitimidad y eficiencia de los regímenes políticos del mundo para conducir a sus países bajo la égida del consenso social de sus políticas. Esta explicación respondía exclusivamente a la situación prevaleciente en el primer mundo. Se trata de un duro cuestionamiento a los criterios de representación política, de los niveles de participación política, de los sistemas de partidos existentes y de los arreglos institucionales que regulan las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, mismos que no respondían de una manera eficiente ante las contradicciones de estos Estados capitalistas y democráticos.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Estos criterios cuestionados como el de “representación” hacen alusión a los sistemas electorales y a su capacidad de incidir en los sistemas de partidos así como a su posibilidad de incorporar las demandas de la sociedad. Los niveles de participación se refieren al grado de abstencionismo electoral, de volatilidad electoral y de movilización sociopolítica estos primeros análisis sobre las causas de la ingobernabilidad omitieron los cambios que en la estructura social habían ocurrido, y por ello no podían entender la complejidad del fenómeno que enfrentaban. Sin embargo, se empezaban a perfilar las

dos líneas de análisis sobre el opuesto de la gobernabilidad, la ingobernabilidad, la primera la llamada crisis fiscal y la segunda la sobrecarga de las demandas.

Este primer abordamiento de la gobernabilidad que se concentraba en la idea de la sobrecarga de las demandas de los grupos sociales frente al Estado. Para Borja (1997), la situación de ingobernabilidad suscitada era debida a que se estimaba que se creaba una mezcla inestable, que generaba una inflación endémica al confrontar los sindicatos y los votantes a los gobiernos en un trasfondo en el que el Estado era visto como un botín de servicios inagotables. Esta línea de estudio era propia de los partidarios del capitalismo y visualizaba a un Estado que se veía imposibilitado a satisfacer las crecientes demandas de una población muy dinámica, y que tenía como única salida la reducción del papel del Estado en la dinámica económica social.

La crisis económica y política marcan el sello que caracteriza ésta perspectiva, donde la ingobernabilidad es la falta de eficacia del Estado para responder a los crecientes reclamos de la sociedad, en el marco de las condiciones económicas existentes y, por otro lado en la pérdida de confianza de los ciudadanos hacia los políticos y las instituciones democráticas. Por ello la Ingobernabilidad podía ser definida como "la suma de debilitamiento del gobierno simultánea al debilitamiento del consenso ciudadano", la llamada "democracia embotellada" (Picardo:1998).

Éste análisis plantea que la ampliación de la democracia es la que, al permitir la articulación de mayores demandas de la sociedad civil frente al Estado, y ante la

imposibilidad, en realidad perdía la forma de gobierno al no satisfacerlas, es decir la democracia se deslegitimaba como sistema capaz de cumplir las demandas. En este sentido Jürgen Habermas, citado por Picardo (1998), sostiene que la crisis se da en las formas de manejo de mecanismos administrativos-institucionales que se convierten en disfuncionales, es decir, para él es una crisis de salida y por ello esta crisis lo era pero de racionalidad, de incapacidad del manejo de sus demandas y sobretodo de la ineficiencia de las respuesta dadas a las mismas.

Estas líneas de estudio serán analizadas con mayor profundidad cuando el tema se centre en la ingobernabilidad. Con esta nueva línea de análisis se concretaba la tercera opción académica para abordar el problema de la gobernabilidad, la crisis de la racionalidad (Picardo:1998). Desde esta perspectiva es la elite protagonista la única capaz de generar condiciones de gobernabilidad, como señala Yehezkel Dror (1999). Para ello utiliza los mecanismos ideológicos que le permitan disciplinar a la población y orientarla y prepararla para superar sus propias condiciones y las del sistema en general. DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Sobre esta línea teórica se establece que la "gobernabilidad de una democracia depende de una relación entre la autoridad de las instituciones de gobierno y la fuerza de las instituciones de oposición" (Borja:1997;457) señalaba el profesor Huntington, en su estudio, pero este análisis, como ya hemos dicho, era propio de las naciones más democráticas que de países en vías de desarrollo, y respondía a sus problemas de manera exclusiva, los excesos de la Democracia, de allí que se volvió necesario explorar

otras perspectivas para poder encuadrar y ajustar metodológica y empíricamente el problema para otras regiones del continente.

Estos primeros enfoques como podemos ver no lograban una definición positiva y concreta del concepto y fenómeno que trataban de explicar, sino que se llegaba a él por su opuesto, señalándose en estos primeros estudios las características del mismo por su contenido contrario, es decir, por lo que no es gobernabilidad, por lo que no es estar en una situación de estabilidad, tranquilidad, correcto y fluido funcionamiento, en todos los órdenes de un sistema político. Se señalaban los rasgos que caracterizaban y provocan la ingobernabilidad, pero no que era la gobernabilidad. Desde un principio la gobernabilidad ha sido entendida desde su opuesto, pero las últimas tendencias van en sentido contrario a señalar lo que es la gobernabilidad y los requisitos que se deben cumplir para que se hable de una situación de gobernabilidad. Y esto sería claro que la gobernabilidad es en primera instancia la posibilidad de ser gobernado un sistema, y no la capacidad de dirigirlo, que este será *governance*, tema que será revisado más adelante. DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

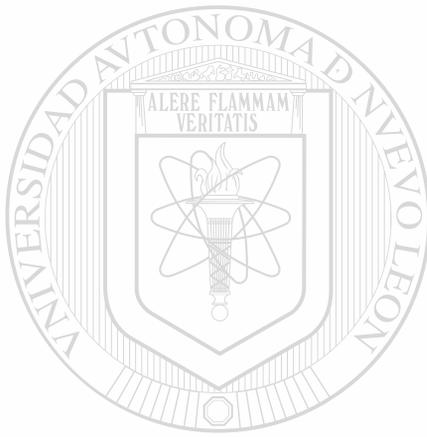
Para otros pensadores, pensar en gobernabilidad para países no democráticos es ocioso, ya que sus gobiernos no buscan consensos, ni eficiencia en la gestión de sus tareas, y solo toman decisiones sin pedir opiniones, estos gobiernos autoritarios imponen sus decisiones a la sociedad, por ello hablar de gobernabilidad en estos países no es válido ni necesario.

Ahora bien para que la gobernabilidad ocurriera se requerirían una serie de condiciones internas y externas que le sean favorables. Cuando estas condiciones no ocurren o son insuficientes se dice que estamos en una situación de ingobernabilidad en un Estado. En este sentido se pueden localizar los problemas de gobernabilidad en la contienda en que se ven inmersos grupos relevantes con cierto poder de acuerdo con una serie de reglas de manera formal o informal. Después exploraremos las respuestas y supuestos teóricos de las causas de la ingobernabilidad.

Antonio Camou, se detiene a realizar una revisión sobre el significado del concepto, que como podemos ver resulta elusivo ya que es una palabra que siempre va acompañada para su análisis de su contrario la ingobernabilidad, ya que parece más fácil abordarla por lo que no es que por su significado, se vuelve por tan elusivo y una palabra atrapa todo, sin embargo el mismo Camou trata de descifrarla y va a la raíz del concepto gobernabilidad, que nos dice significa literalmente, " 'calidad, estado o propiedad de ser gobernable'; gobernable significa sin más, 'capaz de ser gobernado'; mientras que su opuesto, ingobernable, designaría que es 'incapaz de ser gobernado' ". Después nos dice que debe ser abordada como una relación entre el Estado o Gobierno y la sociedad y que recae en ambos la responsabilidad de mantener las condiciones adecuadas de la gobernabilidad, por ello pide un compromiso del gobierno, oposición, y organizaciones sociales para lograrla (Camou:1997).

Hasta aquí, como hemos visto el concepto de la gobernabilidad es un concepto de difícil definición, ya que es tanto un proceso no acabado, sino en construcción, además de

implicar la existencia de una serie de relaciones altamente complejas entre los diversos componentes de un sistema político como; el gobierno y los gobernantes por un lado, y por el otro los gobernados y los diversos partidos políticos, así como los grupos organizados que están luchando por la asignación de recursos, siempre escasos, que poseen las instituciones para satisfacer las demandas de la población. Como nos señala Dimas Santibáñez, la temática de la gobernabilidad se encuentra dentro de un espectro de tópicos que van desde lo económico hasta la representatividad democrática (Santibáñez:2001;01).



# UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## 2.2 Qué es la gobernabilidad

El fenómeno de la gobernabilidad habrá que revisarlo por la importancia no sólo teórica, sino por el uso generalizado y en amplia gama distorsionado que se tiene sobre dicho concepto. Ya que la realidad latinoamericana y mexicana en particular este fenómeno se percibe como un problema que acosa a las titubeantes democracias, ya que las mismas padecen de:

**deslegitimación de la autoridad y a la pérdida de confianza en el liderazgo, como consecuencia de la persecución de las virtudes democráticas de la igualdad y del individualismo; a la 'sobrecarga' del gobierno, debido a la expansión de la participación política y la desarrollo de las actividades gubernamentales; a la desagregación de intereses como consecuencia de la intensificación de la competencia política, que ha conducido a fragmentar a los partidos políticos; y al incremento del parroquialismo nacionalista en la política exterior, dadas las presiones ejercidas por la sociedad"**(Alcántara:1995;23).

La gobernabilidad democrática requiere que se trascienda el tema de la libertad política y alcance la construcción de la legitimidad y de sus capacidades para establecer un modelo de desarrollo que responda a la nueva realidad. Ahora es tiempo de acercarnos a la definición de gobernabilidad un primer acercamiento sería definirla como lo hemos hecho en páginas previas al sostener que misma se caracteriza por la "calidad, estado o propiedad de ser gobernable"; gobernable significa sin más, "capaz de ser gobernado"; mientras que su opuesto, ingobernable, designaría aquello que es "incapaz de ser gobernado".

Por lo pronto señalaremos qué aspectos pueden afectar la gobernabilidad de un Estado. Michael Coppedge sostiene que la gobernabilidad descansa en una relación armónica entre los llamados actores estratégicos de un sistema político, entendiendo por actores estratégicos aquellos que poseen suficiente poder para alterar el orden público afectar el desarrollo económico cambiando o frenando su curso. Ya porque sean dueños de determinado factor de la producción, dirigentes de grupos capaces de amplias movilizaciones ó poseedores de fuerte influencia en la maquinaria estatal. La estabilidad y la aceptaciones de los tipos de relaciones existentes entre los actores estratégicos determinará la situación de gobernabilidad de un Estado.

Sostiene que existen seis condiciones para la gobernabilidad; las primeras dos son tanto la capacidad como el deseo de todos los grupos políticamente relevantes para comprometerse con algún tipo de arreglo institucional que sirviese para dirimir sus diferencias, las siguientes cuatro condiciones serían;

- a) la aceptación de compromisos institucionales democráticos que confieren gran peso a los grupos de masas políticamente relevantes (los partidos políticos) por parte de aquellos otros de carácter elitista.
- b) la aceptación de arreglos que permitan la representación efectiva de estos últimos grupos por parte de la clase política;
- c) la efectiva representación de los ciudadanos por parte de esta clase política elegida.
- d) la creación y el mantenimiento de mayorías que funcionen basadas en criterios partidistas como consecuencia de decisiones tomadas por la clase política.

Partiendo de ésta hipótesis podríamos sostener que un desacuerdo entre los actores estratégicos y entre los nuevos actores y la clase política tradicional que dominan el gobierno así como la ruptura en las reglas formales e informales de negociación terminaría en una violenta lucha por el poder que traería el caos al resto de la sociedad. En este sentido la gobernabilidad implica una cultura política democrática enraizada en la sociedad, misma cultura puede ser implantada mediante la educación como sugieren Raúl Urzua y Manuel de Puelles (1996), y todos los documentos de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).

En cambio para Picardo, la Gobernabilidad tiene cuatro facetas que son:

- a) Gobernabilidad como eficiencia del gobierno y del Estado para formular y aplicar políticas económicas y administrar la gestión pública;
- b) Gobernabilidad como el grado de sustentación social que alcanzan las políticas públicas en medio de los ajustes modernizadores;
- c) Gobernabilidad como variable política que resulta de la capacidad decisoria que emerge de las reglas de juego de cada democracia, y de las respectivas dotaciones de decisonalidad, representación y participación política que egresen de su sistema de gobierno, de sus sistemas de partidos, de sus sistemas electorales, así como la relación entre dichas variables y los elementos distintivos de la cultura de cada país.
- d) Gobernabilidad como capacidad de administrar los ajustes producidos como consecuencias de los procesos de integración (Picardo:1998).

Como vemos el concepto de gobernabilidad se relaciona con el de la consolidación democrática, al referirse a una necesaria institucionalización de los mecanismos de gobierno, y con el de la calidad de la democracia en la medida en que conlleva un interés evidente por el rendimiento general del sistema político. Tomando los antecedentes que nos presenta Alcántara, podemos ir clarificando la importancia de la gobernabilidad. Así con ésta idea de la importancia coincide Nohlen, quien sostiene que "el concepto de gobernabilidad se refiere a la interacción entre los gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas de gobierno. Hace referencia a la tensión que existe entre las dos partes y pone en cuestión el sistema de gobierno, como productor de decisiones políticas y encargado de su ejecución, y su capacidad para estar a la altura de los problemas a resolver" (Alcántara:1995;39), siendo un analista de tendencia funcional manifiesta que sólo se puede medir la gobernabilidad de un sistema político por su capacidad de logro del todo y de sus partes, así como del sistema electoral. Lo electoral atraviesa el sistema de partidos y su capacidad para adecuar y canalizar institucionalmente las demandas de la sociedad hacia el sistema global, llamado Estado.

Señala Camou, (Gobernabilidad y democracia elementos para un mapa conceptual. <http://intelnet.uacj.mx/publicaciones/Noesisi/antonio.html>, revista Noesisi p 1-12) señala que este concepto resulta elusivo y raro, ya que no posee una fuente diáfana, que siendo la gobernabilidad una noción denotativa o descriptiva tiene también una función persuasiva y normativa. Empieza por decir que es "calidad o propiedad de ser gobernable" significa "capaz de ser gobernado", pero también la relación de gobierno.

No es Estado ni gobierno, ni sociedad es una relación que se articula entre ellos pero se traslapa ésta dicotomía.

Partiendo de ésta noción el mismo autor plantea una triple concepción o líneas teóricas sobre la gobernabilidad que serían:

1. **Gobernabilidad y eficacia** la llamada tradición de la "razón del Estado". En esta el punto central es el ejercicio de poder público y por ello en la eficacia de la gestión gubernamental coloca gran parte de su atención. En este sentido la probabilidad de un mayor cumplimiento de las decisiones políticas (o al menos su aceptación social) generaría gobernabilidad. Un hecho, es que debido a la complejidad social el poder no se concentra en un grupo o persona, sino que esta disperso, y además nunca un grupo o persona puede ejercer libremente su poder — sino sólo una porción del mismo, al tomar sus decisiones deben contar con la expectativas de los otros grupos. "La eficacia gubernamental es, pues, la esencia de la gobernabilidad" (Meyer:1997:75).
2. **Gobernabilidad y legitimidad:** la tradición del "buen gobierno". Se inscribe en la tradición de la búsqueda de justicia y legitimidad de los gobiernos. Tiene sus orígenes en Platón y Aristóteles y la búsqueda del Estado ideal, el Estado justo, con el buen gobierno. Tradición recuperada por Bodino y su "recto gobierno" y con John Locke y su principio de que "el gobierno es para los individuos y no los individuos para el gobierno". El problema aquí es la legitimidad del ejercicio del

poder y por ende de la calidad del gobierno, las demandas sociales deben ser atendidas.

3. **Gobernabilidad y estabilidad.** Un sistema será más gobernable en la medida en que posee mayor capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político. Este es un enfoque neo institucional, al estilo de Douglas C. North, y que considera como se ve afectado el sistema por los cambios que sufren las instituciones, entendiendo por instituciones las normas, reglas y usos y costumbres de la sociedad que hacen funcional y operativo a un sistema.

Partiendo de estas nociones Camou da su definición de gobernabilidad la cual es "un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental". Ésta definición, aun en su brevedad, nos permite articular los principios de eficacia, legitimidad y estabilidad presentes en los distintos análisis del tema de la gobernabilidad. El marco de referencia que nos presenta Camou es retomado de Gómez Buendía, quien sostiene la necesidad de un "orden jurídico (Hobbes), que necesita un "régimen político" (Montesquieu), debe ir acompañado de un "amarre social" (Marx) y también hará falta un "aparato administrativo" (Max Weber). Y esto además tendrá necesariamente que ir acompañado de una "agenda de pactos" que son:

- Pacto de Convivencia: sobre seguridad jurídica y ciudadana.
- Pacto de Reparto: Resolución de conflictos y derechos de minorías.

- o **Pacto de Autoridad:** Acuerdo para estar en desacuerdo, es decir, la posibilidad del disenso, y otro sobre derechos humanos.

Sin embargo, se plantean otras tres orientaciones sobre la gobernabilidad. La primera se refiere a aquellas que abogan por una clara posición politológica y que integran las visiones de Guy Peters, que considera la gobernabilidad como un problema particular de los países democráticos por la dificultad existente a la hora de trasladar un mandato de los electores en políticas operativas o, en la misma línea, de Michael Coppedge cuando señala que la gobernabilidad en los sistemas democráticos representa una situación especial por cuanto que la democracia respeta la lógica de la igualdad política mientras que la gobernabilidad respeta la del poder.

La segunda orientación se centra en una visión más pluridimensional por la que la gobernabilidad es resultado de numerosos factores tal como expresa Tomassini (1997), al hacerla depender del fortalecimiento de la sociedad civil y la evolución de la cultura política, de la orientación y el comportamiento de la economía y de la integración de sectores cada vez más amplios de la sociedad en el sistema productivo. De esta manera, Tomassini (1997), insiste en que este concepto no sólo se refiere al ejercicio del gobierno, sino además a todas las condiciones necesarias para que esta función pueda desempeñarse con eficacia, legitimidad y respeto social. Orientación parecida a la de Arbós y Giner que definen gobernabilidad como la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre

ejercicio de la voluntad política del Poder Ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo. Arbós y Giner señalan la existencia de cuatro niveles, como mínimo, en los que se mueven los procesos complejos de gobernabilidad de las sociedades y que se refieren al dilema legitimidad-eficacia, a las presiones y demandas del entorno gubernamental, a la reestructuración corporativa de la sociedad civil y, por último, a la expansión y el cambio tecnológico.

Los cambios que se registran en una transición señala Michalsiki, puede presentar tendencias contrarias al cambio, al asumir en grado macro que el Estado-nación tiene derecho a conducir sus asuntos internos sin tener en cuenta consideraciones universales o globales, pero en un grado micro se manifiesta como una postura conservadora, que quiere sostener la posición del hombre en relación a la mujer, negando sus derechos a los niños, o mantener la relación de trabajo como en las sociedad tayloriana.

Estas tendencias se fortalecen en dos conflictos mayores.<sup>6</sup> El primero y el más obvio consiste en que tanto los que pierde como los que ganan a causa del cambio tienen dificultades para establecer la naturaleza y los mecanismos de compensación, sobre todo en un período de gran transición económica y social. El resultado es que quienes perdieron a causa del cambio hacen todo lo posible por preservar las estructuras de gobierno y de autoridad del pasado, mientras quienes ganaron consideran que las instituciones y los poderes del pasado ya no deben tener relevancia. El segundo tipo de conflictos se debe a que los períodos de transición a menudo provocan diferencias

profundas en la percepción del riesgo o, dicho de manera más prosaica , en la medida en que al gente se siente insegura” (Michalski:2000;05).

La tercera posición adopta un criterio intermedio sintetizado por Pasquino que, si bien enfatiza las relaciones complejas entre los componentes de un sistema político, señala la dualidad interpretativa del término, en primer lugar (la ingobernabilidad) como incapacidad de los gobernantes ante la existencia de condiciones incurables y contradictorias de los sistemas capitalistas y, en segundo término, como consecuencia de las demandas excesivas de los ciudadanos. En cuanto al primer punto señalaríamos que debe ser observado como un problema de *governance*, de una ineficiencia propia del gobierno.

Llegado a este punto debemos aclarar que la gobernabilidad y la ingobernabilidad no pueden ser entendidas como dos opuestos, ubicados en extremos contrarios, es decir, la gobernabilidad y la ingobernabilidad no son el día y la noche de la vida política, y en medio de ellas como señala Camou, existe una amplia gama de posiciones en las cuales se ubicaría naturalmente un gobierno. Existen varios grados de gobernabilidad que se mueven en los umbrales de la ingobernabilidad, bajo situaciones más o menos complejas y que son según Camou, los siguientes:

- I. Gobernabilidad "ideal": es un concepto limite que designa el equilibrio puntual entre demandas sociales y respuestas gubernamentales (una respuesta adecuada

por cada demanda). El modelo de gobernabilidad ideal tendría como correlato una sociedad sin conflictos (o con conflictos absolutamente "neutralizados").

II. **Gobernabilidad "normal"**: describe una situación donde las discrepancias (o diferencias) entre demandas y respuestas se encuentran en un equilibrio dinámico, esto es, varían dentro de márgenes tolerados y esperables para los miembros de la comunidad política. Ciertamente, esto no significa que no haya conflictos, cuestiones irresueltas e incluso problemas irresolubles; pero el hecho que importa resaltar es que esas diferencias son aceptadas como tales e integradas en el marco de la relación de gobierno vigente en una sociedad.

III. **Déficit de gobernabilidad**: designa un desequilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, que es percibido como inaceptable por actores políticamente organizados y que hacen uso eficaz de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada. Llamaremos a cada uno de estos desequilibrios "anomalías", las cuales pueden presentarse en diversas esferas de la sociedad (economía, política, seguridad ciudadana, etc.).

IV. **Crisis de gobernabilidad**: describe una situación de "proliferación de anomalías", es decir, una conjunción de desequilibrios inesperados y/o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales.

**V. Ingovernabilidad:** es, como el de gobernabilidad ideal, un concepto "límite" que designa la virtual disolución de la relación de gobierno que une, por ambos lados, a los miembros de una comunidad política.

Ahora bien, conviene tratar con mayor detalle la situaciones clave, aquellas que podemos identificar como situaciones de "déficit de gobernabilidad las siguientes circunstancias.

- El mantenimiento del orden y de la ley, lo que implica que haya una reconocida capacidad del gobierno para mantener o restaurar rápidamente un nivel mínimo de orden; el cumplimiento mínimo de la legislación y de las políticas gubernamentales y la ejecución de las órdenes del gobierno.
- La capacidad del gobierno para llevar adelante una gestión eficaz de la economía. En este sentido la eficiencia económica y la estabilidad de los mercados auxilia a la gobernabilidad de un sistema
- La capacidad del gobierno para promover el bienestar social y garantizar servicios sociales mínimamente adecuados. Las respuestas que da a los grupos sociales marginales y al resto de la población, vía subsidios o transferencias de recursos.
- El control del orden político y la estabilidad institucional, esto es, la capacidad del sistema político para incorporar, restringir o acomodar -de acuerdo con

pautas institucionalizadas- a individuos y grupos que buscan influir en el juego político, con el propósito de permitir el flujo eficaz en la toma de decisiones. Su adaptabilidad al incorporar al sistema a nuevos actores políticos que estén surgiendo o que se hubieran mantenido al margen o contrarios al sistema"La gobernabilidad de las democracias depende no sólo de la calidad de la acción de gobierno, sino de la calidad del funcionamiento del sistema social en su conjunto" (Aguilar:1998;39).

### **2.2.1. Indicadores de la gobernabilidad.**

Algunos teóricos han conceptualizado algunos indicadores de gobernabilidad que permiten su manejo académico como los siguientes: Los señalados por Dowding y Kimber y citados por Alcántara Sáez(1991;24), quienes manifiestan que la estabilidad política como sinónimo de gobernabilidad puede ser reconocida por los siguientes indicadores:

- 1) La ausencia de violencia;
- 2) La existencia de un régimen constitucional legítimo;
- 3) La ausencia de cambio estructural; y,
- 4) La existencia de una sociedad multifacética.

Por otra parte Ersson y Lane (Alcántara:1991;25), señalan las condiciones de estabilidad política marcando seis dimensiones e incluyendo entre las mismas dimensiones de carácter económicas, siendo estas mismas las siguientes:1) El déficit del sector público;

2) La inflación; 3) Volatilidad electoral; 4) La estabilidad política; 5) La violencia; y, 6) Protesta civil. Si un régimen logra mantenerse en niveles tolerables y manejables cada una de estas dimensiones el régimen estará en una situación de estabilidad política y por ende en una situación de gobernabilidad, si no el régimen puede entrar en una crisis de gobernabilidad y los indicadores de la crisis son:

- 1) Indisciplina manifiesta, la utilización de métodos violentos, ilegales o anómalos;
- 2) Inestabilidad por fracaso de la elite;
- 3) Ineficiencia en la capacidad de los políticos y la burocracia; y,
- 4) La ilegalidad. La utilización del poder por parte de poder corporativo para evadir las restricciones legales y constitucionales en la búsqueda de ventajas personales o de grupos.

En todo caso el problema se encuentra determinado por variables políticas, por los errores o fracasos del gobierno, sea por su ineficiencia o por su corrupción.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Por su parte Sundquist (Alcántara:1991;30), señala los siguientes indicadores:

- 1) La calidad de la burocracia como grupo de asesoramiento y de liderazgo;
- 2) El compromiso de la burocracia con los objetivos del gobierno;
- 3) El entorno institucional en el proceso de gestación de políticas por parte del gobierno que puede influir en la gobernabilidad; y
- 4) La situación del sistema de partidos que puede determinar la gobernabilidad

Los indicadores de Sundquist son indicadores políticos e indican la habilidad de los políticos para liderar el cambio. Considera además el plano del marco institucional y la situación de la competencia partidista, y su fragmentación, aunado a la cultura política de la sociedad.

Ya Hurwitz en 1973, señalaba los siguientes indicadores que ayudaban a entender la estabilidad y gobernabilidad de la población y que son: 1) la ausencia de violencia; 2) la longevidad o duración gubernamental; 3) la existencia de un régimen constitucional legítimo; 4) la ausencia de cambio estructural; y 5) como atributo de sociedad multifacética. Sin embargo Hurwitz, es demasiado optimista sobre el último punto, las sociedades son dinámicas y enfrentan cambios estructurales que impactaran a la larga a gobiernos que pueden ser longevos pero también por ello inflexibles al cambio, cambio que ocurre a pesar de ellos.

---

Klaus Offe, citado por Alcántara (1991;47), señala que los indicadores que manifiestan una situación de gobernabilidad consiste en que las reglas que los miembros siguen no violen sus propias leyes funcionales subyacentes y de que estos miembros actúen de tal manera que sus leyes puedan funcionar al mismo tiempo. El problema en México estaría dado por la irreconciliabilidad de los patrones de conducta de ciertos grupos a las reglas institucionalizadas. Producto de las contradicciones del modelo económico adoptado, mismo que permite ganancias exacerbadas y concentradas en unos pocos y excluye de esa riqueza a grandes sectores de la población, a la cuál se le pide sacrificios, y que asumen los costos de la transformación y cambio económico.

### 2.3 La gobernabilidad en los noventa

A partir de los 90's y teniendo como respaldo los documentos del Banco Mundial y del BID. El trabajo *Governance and Development* (1992), del Banco Mundial, y *Gobernabilidad y desarrollo. El estado de la cuestión* (1992), del BID. Los problemas de la gobernabilidad se visualizan principalmente como deficiencias del propio Estado y del sistema político. Y se agrega a la idea de gobernabilidad los conceptos de rendición de cuentas o responsabilidad, predictibilidad, y honestidad.

Algunos de estos autores son, Tomassini (1995), Schmitter y Coppedge (1993), Lechner (1995), N., Arbos y Giner (1993), Flisfish (1989), Rojas Bolaños (1995), y Alcántara Sáez(1991). Presenta una visión sistémica de fenómeno. Planteando la relación del Estado con los organismos económicos y poderes públicos que permite alcanzar los consensos o mayorías estabilizadoras. Los mismos incluyen: La interacción con los actores de la sociedad civil organizada y variables como la economía y el mercado. Esta fue una perspectiva más completa que las anteriores. La gobernabilidad ya no es sólo producto de la capacidad de los gobiernos, sino de la capacidad de los actores políticos estratégicos para lograr las concertaciones y el establecimiento de amplios consensos. La crisis cuestiona los mecanismos utilizados para la elección de los representantes, los partidos políticos y los propios políticos. El problema es que se reduce a los ciudadanos en relación con la única institución que funciona en forma parecida a lo que prescriben sus reglas formales: las elecciones.

Para Luciano Tomassini, el problema de la gobernabilidad parte de tres supuestos: "Primero, de que el problema de la gobernabilidad de la democracia es distinto del de su recuperación, construcción o consolidación. Segundo, de que la gobernabilidad de un país depende fundamentalmente de la capacidad del gobierno para dar respuesta a las demandas ciudadanas, reflejadas en la agenda pública. Tercero, que la forma en que el gobierno da respuesta a esas demandas son las políticas públicas"(Tomassini:1997).

Incluyen la idea de eficacia y ésta hace referencia en primer termino a la competencia técnica y administrativa de gobierno y a los efectos de aumentar su racionalidad, los indicadores ya citados de Sundquist y los de Ersson y Lane, caen en este campo de análisis. En un segundo término se inserta la idea del respeto a los compromisos electorales y demostrar voluntad política para atender los problemas que surgen de la pobreza y exclusión social. Al incluirse estas variables se enriqueció la perspectiva teórica y permitió un ajuste más adecuado a la realidad Latinoamericana.

Señalando además los peligros de los cambios instrumentados en el subcontinente como los planteados por F. Calderón y M. Dos Santos "Si los gobiernos y actores sociopolíticos buscan la democratización sin modernización del Estado orientada mecánicamente por el objetivo de reducir el gasto público pueden llegar a desnaturalizar el régimen democrático"(Filmus:1996;33). Ya que Gobernabilidad es equivalente al desarrollo de un marco democrático que suponga amplia participación de sectores populares en la resolución de los problemas que plantea la crisis y la reestructuración productiva y societal" (Filmus:1996;33).

Se trataba de determinar si un gobierno democrático, cualquiera que sean sus características o la etapa en que se encuentre, es más o menos gobernable en un momento determinado. La gobernabilidad, básicamente, se refería a qué debía hacer un gobierno democrático este año para seguirlo siendo el año próximo. No sólo en términos de respuestas políticas públicas, sino además, se tocaba el problema desde una matriz cultural en medio del cambio. Esto ya lo planteaba Raúl Urzúa y Manuel de Puelles al señalar que "la gobernabilidad implica estabilidad de las instituciones democráticas a pesar de la incertidumbre en cuanto a los resultados del juego político, es decir, de las negociaciones y los acuerdos de los actores" (1996).

Xavier Arbos y Salvador Giner, en "La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada" aborda la gobernabilidad desde la legitimidad y eficiencia, y desde la postura ideológica sosteniendo que para un;

- a) Conservador es igual a las eliminación de las acciones de gobierno negativas para el mercado;
- b) Neoconservador, ellos tienen una visión de previsión exclusivamente de fondo político;
- c) Liberal. Por estos la gobernabilidad debe abordarse en cuanto a la restauración de la autonomía política; restringiendo sus alcances hasta el límite del mercado y a partir de allí simultáneamente reconstruir la libertad. Es un ataque ideológico al Estado keynesiano, y con estos criterios adoptan el llamado consenso de Washington, mismo que se apoyaba en la disciplina fiscal, las nuevas prioridades

en el gasto público, la reforma impositiva, la liberalización financiera y comercial, las privatizaciones la seguridad en los derechos de propiedad privada;

- d) Marxista. La gobernabilidad es sinónimo de poner al descubierto aquello que mantiene la eficacia de la acción del gobierno, es decir, es la denuncia de toda acción gubernamental que busque una legitimidad que se sabe cambiante y su potencial recurso de soluciones autoritarias. Como lo había sido la crisis fiscal del Estado denunciada por James O' Connor, producto de las contradicciones de los Estados capitalistas, y también por lo dicho por Daniel Bell, entorno a las sobrecarga de las demandas las cuales no podía responder adecuadamente los Estados con mayor intervención sin que se produjera la crisis fiscal.

Arbos y Giner, definen al final la gobernabilidad como "la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo" (1996:13). Sin embargo en Latinoamérica, y en el caso mexicano ésta gobernabilidad pasa más por el estrechamiento del poder ejecutivo, y el refuerzo de los otros poderes antes olvidados el legislativo y el judicial. De hecho, en nuestro caso la crisis de gobernabilidad es producto del debilitamiento del poder ejecutivo.

Michalski, Miller y Stevens en "La gobernabilidad en el siglo XXI"(2000), realizaron un análisis sobre este fenómeno tanto en el ámbito del sector público como del privado, llegaron tres conclusiones principales, que son las siguientes:

1. Las antiguas formas de gobernabilidad en el sector público y privado son ineficaces.
2. Las nuevas formas de la gobernabilidad deben incluir una gama más amplia de actores políticos, económicos y sociales, y
3. Se deben dar cambios de manera esencial en dos aspectos fundamentales, y que son:
  - Las asignaciones de poder permanentes y fijas deben cambiar, y
  - El papel del liderazgo que desempeñan quienes tradicionalmente tiene autoridad también tendrá que sufrir cambios.

Para que funcione ésta nueva gobernabilidad se deben asegurar altos niveles de transparencia, rendición de cuentas e integridad. Sin embargo, se enfrentan a dos retos, primero en asegurar que la gente tenga las capacidades necesarias para participar activamente en la toma de decisiones y la puesta en marcha de las mismas. El segundo reto está en lograr establecer relaciones basadas en instituciones, reglas y costumbres que permitan organizaciones más flexibles en la toma de decisiones.

Para los gobiernos esto implican una doble estrategia, la primera que se establezcan políticas de aliento tecnológicos, económicos y social. La segunda estrategia sigue una línea de educación, una infraestructura para el aprendizaje que permita establecer la confianza y los estándares de acuerdo con los cuales funciona la sociedad.

Michaliski, llega la conclusión que para que se logren estos avances se debe mejorar la gobernabilidad, incluso el autor registra que la pasividad ciudadana como hábito arraigado está disminuyendo a largo plazo, y esto junto con una tendencia a una distribución más amplia y mucho menos jerárquicas de la capacidad de tomar acciones. Permiten que se de una fuerte oportunidad a la gobernabilidad democrática.

Esto ha provocado cambios de la gobernabilidad, si ésta es definida como "el ejercicio de la autoridad destaca Michalski, se está dando una clara reducción del poder absoluto e irrestricto de aquellos en posiciones de poder: esto se traduce en tres profundas tendencias generales en la estructura de poder: mayor democratización, progreso económico general y vínculos más estrechos. Estos cambios van acompañados de nuevos dinamismo tecnológicos, económicos, y sociales.

Ese dinamismo social que se manifiesta y afectará a la gobernabilidad y también ayudará en el impulso del cambio radical, y estos son:

- I. La creciente diversidad demográfica: los cambios no sólo en la estructura de las edades, sino también en las corrientes migratorias internas y externas, afectarán las relaciones políticas y sociales en los niveles locales y nacionales.
- II. Las transiciones socioeconómicas tienden también a sacudir las jerarquías existentes. Por ejemplo, los cambios en las formas de actuar de los gobiernos que pasaron de planeación centralizada a una de Estados basados en mercados sustentados en reglas, de sociedades posindustriales a una intensiva en

conocimiento, y de comercio global a la integración global, estos fenómenos son insensibles cuando se trata de desarraigar el estatus social y las fuentes de autoridad tradicional, pero los cambios democráticos pueden ayudar a dar forma a resultados menos autoritarios y más flexibles.

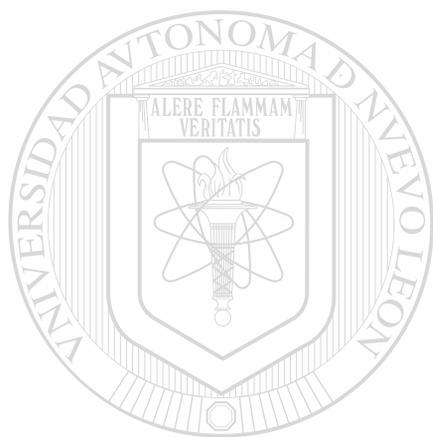
III. El declive y la renovación institucional en todos los ámbitos. Ya que las existentes están mal preparadas para suministrar un marco de estabilidad y funcionalidad que se requieren para dar la gobernabilidad que requiere el sistema.

IV. Los avances en el desarrollo de las capacidades de los individuos para participar en nuevas maneras de tomar decisiones y llevarlo a cabo.

Estos fenómenos afectan la gobernabilidad, para que funcionen deben cambiar primero los esquemas de toma de decisiones de las organizaciones tradicionales, jerarquías y verticales a unas más flexibles dinámicas, y segundo cambiar los hábitos de la gente en cuanto su percepción de su rol en las sociedades así como el de sus capacidades. Los Estados pueden impulsarlo, por una parte los cambios estructurales que ocurren debido al dinamismo tecnológicos, económicos y sociales que están ocurriendo y por otra parte con el papel activo del Estado mediante la hechura de políticas públicas que alienten esos cambios, y que además permitan que el sistema se adecue a estas transformaciones, lo que permitirán una gobernabilidad más eficaz.

Estas políticas deben dar un impulso a la ***infraestructura para el aprendizaje***. Se debe mejorar a la sociedad entera dándole acceso a: educación inicial, sanidad, atención médica y nutrición adecuadas, esto es central para sentar las bases del

crecimiento, una sociedad en esas condiciones responderá mejor ante la nueva realidad. ***Dar confianza*** debe ser otra tarea de las políticas de un Estado, para ello se debe mejorar la seguridad pública, y la legitimidad, mediante la transparencia, la rendición de cuentas y la legitimidad institucional. Y por último ***dar una misión***, establecer los códigos de valores compartidos por la sociedad, y que permitan al sistema en su conjunto conocer hacia donde se dirige. En otras palabras crear un círculo virtuoso entre los cambios producto del dinamismo y las políticas que faciliten y alienten ese cambio (Michalski: diciembre 2000;2-14).



# UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## 2.4. Governance

Joan Prats, sostiene que "en ocasiones la palabra '*governance*' se traduce impropriamente al español por 'governabilidad', asimilándose los problemas de la ingovernabilidad a los de desestabilización y confundiendo, consiguientemente, gobernabilidad con estabilidad (Prats:1997;02). "La problemática de la gobernación ha sido una de las motivaciones desde la creación del Club de Roma" (Dror:1996;07).Y como hemos señalado la gobernabilidad tiene que ver con la propiedad de ser gobernado, y no necesariamente con la capacidad de dirección y estos nos lleva al tema del buen gobierno que ya hemos hecho referencia según Camou como una de la líneas teóricas de la gobernabilidad, de esto nos dice Gómez Buendía, citado por Camou no dice; que este tema tiene tres dimensiones que la (*Governance*) y son las siguientes:

- a) La transformación de la voluntad popular en decisión Estatal.
- b) La efectividad de la decisión estatal
- c) El control de la acción gubernamental, mediante el rendimientto de cuentas a la población, el "accountability".

Además, se requiere de una concertación ciudadana. A través de los partidos políticos y no basado en la ideología y si en la búsqueda del interés nacional y la profundización de los acuerdos mediante su puesta en práctica. Aunque "Las sociedades no están preparadas para las transformaciones globales. Y las formas disponibles de gobernación no son adecuadas para manejar las necesidades y oportunidades de un mundo en

constante cambio" (Dror:1996;27). Y por ello requieren de sus mejores hombres, y esto provoca que la sociedad se divida según la tesis de Mosca las sociedades "existen dos clases de personas, la de los gobernantes y la de los gobernados. La primera, que siempre es la menos numerosa, desempeña todas las funciones políticas y monopoliza el poder y disfrute de las ventajas que van unidas a él" (Mosca:1984;106).

Pero debemos ser cuidadosos y recordar que pocos estudiosos nos dice Tuchman, de la filosofía política se han detenido a preocuparse "por la simple insensatez" y nos recuerda la frase de Axel Oxenstierna, canciller del rey sueco Gustavo Adolfo, durante la guerra de los Treinta Años, cuando le dice a su hijo en el lecho de muerte "conoce, hijo mío, con que poca sabiduría se gobierna el mundo" (Tuchman:1989:15). La ineficiencia de los líderes es siempre un factor central en las fallas generales de los sistemas

Selwyn Ryan señala la importancia de la gobernabilidad entendida bajo la acepción de buen gobierno (*good governance*) define el término sosteniendo que "significa más que democracia, en cualquiera de sus acepciones. Se trata de la democracia en su sentido más amplio, acompañada de un buen sistema de gestión política, financiera y administrativa. Además supone un alto nivel de transparencia y de moralidad en los asuntos públicos (Selwyn:1997;46).

Para Renate Mayntz, en su ensayo "Nuevos Desafíos de la Teoría de la Governance" aclara la travesía teórica de este concepto central en la teoría política. En un primer momento el término governance hacía referencia al sentido de dirección, donde

gobernar es la acción propia y exclusiva del gobierno. Esta idea parte de la tradición keynesiana de un Estado que interviene para tomar el control de las actividades de producción señalando metas y objetivos. Sin embargo, el término ha evolucionado siguiendo la trayectoria de la participación estatal e incluye nuevos significados, entre ellos, el más importante es que ya no se considera exclusivamente la forma de dirección tradicional y jerárquica. En la nueva visión de la *governance* se inscribe las formas no jerárquicas de coordinación entre actores sociales.

Siguiendo ésta línea de estudio Renata Mayntz, nos explica esa evolución teórica y práctica en Alemania, señalando que la *Governance* tuvo un primer significado donde una nueva forma de dirección que implicaba que el modelo se caracterizaba por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado. Un segundo significado para *Governance* que indica una modalidad distinta de coordinación de las acciones individuales, entendidas como formas primarias de construcción del orden social, que incluyen otras formas de orden social como el clan, las asociaciones y, sobre todo, las redes sociales.

En todo caso la teoría de la *Governance* ha evolucionado desde su origen, mismo que aparece poco después de la segunda guerra mundial, donde los Estados aspiraban a dirigir a las sociedades hacia objetivos precisos de desarrollo social y económico. Desde allí la *governance* ha seguido tres fases teóricas sucesivas:

1. La primera fase va desde finales de los sesenta. Esta permitió ver una perspectiva planificadora, (como dirigir o conducir el cambio), es decir, los temas de desarrollo e implantación de las políticas públicas, se adoptó una visión desde arriba, básicamente se analizaba la postura del legislador, la que se consideraba la única importante.
2. En la segunda etapa, tras los fracasos de los Estados planificadores y keynesianos, los estudios se centraron en el desarrollo de las políticas, esto fue el objeto de los análisis empíricos. Sobre como los factores reales de poder influyen en las eficiencia de las políticas. También se estudio como otros elementos influyen en la efectividad y en la toma de decisiones, estos nuevos elementos fueron las leyes y el mercado como forma de autorregulación. Esto minó la idea del Estado como el corazón y cerebro de las sociedades.
3. Hacia finales de los años setenta el tema fue por fin los problemas propios de la implantación de las políticas, tema que fue olvidado por años. Los estudios se habían centrado básicamente en la formación y desarrollo de la hechura de las políticas pero nadie estudiaba como se implantaba y por qué frecuentemente fracasaban.

Estas etapas y su evolución no han concluido ya que en estos momentos la teoría de la *Governance* se encuentra en un nuevo nivel que implico dos línea de análisis, la primer línea de estudio plantea la importancia de los tipos de negociación, la autorregulación social, el autogobierno local y el llamado "tercer sector". Se centra básicamente en los

llamados acuerdos neocorporativos (las políticas públicas mixtas entre lo público y lo privado) y los sistemas de autorregulación donde no participa el Estado.

De aquí se deriva la segunda línea de investigación, que consiste en el estudio de la pérdida de la capacidad de conducción del Estado, en un principio se consideraba semisoberano o débil, una visión donde la sociedad es visualizada como privada de un centro de poder y por ende policéntrica al estilo de la postura teórica de Dahl . Sin embargo según Mayntz (1999), no se trata de una de una pérdida de poder sino de una nueva forma de control estatal, apoyado su postura en la investigación empírica, ya que la autorregulación ocurre en un marco institucional, que además es apoyada por el propio Estado lo que le termina dando mayor legitimidad.

La evolución económica, política y social de la realidad europea y en particular de los Estados de la Unión Europea, implican el nuevo reto para la práctica y la teoría de la *Governance*. De entrada esta es incapaz de responder a la nueva dinámica europea por que: primero se centran en el plano de los Estados Nacionales y por ende en segundo término se concentran para sus estudios en las políticas internas y en los resultados e impactos de las políticas, y en tercer lugar, se ha presentado una tendencia a olvidar las demandas sociales, que son el origen de las políticas públicas.

Estas fallas de la teoría y práctica de la *Governance* se une el impacto del fenómeno de una nueva estructura de *governance* trasnacional que implica la formación de la Unión Europea, esto exige en primera instancia nuevos retos a los gobiernos nacionales y

segundo exige una extensión de la misma, ya que las decisiones de la Unión Europea influyen en las políticas internas y restringen el margen de elección de la hechura de políticas en la arena nacional y ahora si implica una pérdida real de capacidad de control.

Además señala Mayntz ,que los teórico ha olvidado la interacción entre la democracia y la governance, sin embargo, esta aseveración puede ser olvidada para el caso mexicano ya que los estudios de Yehezkel Dror han puesto esta dimensión como parte central de su investigación.

Desde otra perspectiva se inscribe la noción de *Governance* siguiendo la tradición platónica del Buen Gobierno, es decir, capacidad no sólo del gobierno para tomar decisiones sino que estén en el mismo los mejores hombres y en la mejor forma de gobierno posible, en nuestro caso y tiempo este gobierno sólo puede ser la democracia.

Sobre esto escribe Yehezkel Dror (1997: 29-68), en "Capacidades para gobernar un país como México" sostiene que la governance depende de las situaciones y aspiraciones de cada país en particular. En el caso mexicano Dror indica que se requiere una arquitectura societaria radical que ponga al país en una nueva trayectoria, y esta debe ser radical y de naturaleza democrática.

Sostiene además que abrir el mercado, desregular la economía no funciona, sino va acompañada de otras dimensiones de arquitectura social, lo que requiere de

capacidades de gobierno excepcionales. Estas dimensiones centrales de la arquitectura societaria radical son:

1. La producción de un número a lo largo y ancho del país, mientras que simultáneamente se incrementan los niveles de vida de grandes segmentos de la población que continúan trabajando en la agricultura de subsistencia y trabajos similares.
2. La reducción rápidamente las fases de reproducción netas con el fin de estabilizar el tamaño de la población. Esta condición se vuelve central ya que reduce la demanda de la población de grandes servicios que el propio Estado otorga, pero que ya no puede cubrir en su totalidad.
3. La tercera dimensión es la seguridad pública y el orden social. La violencia, la criminalidad debe bajar sino nada funciona, ya que será difícil que el gobierno tenga credibilidad en ámbito interno y el externo. Y esto evitará que las otras dimensiones sociales puedan funcionar.
4. La cuarta dimensión es una reducción rápida de la "pobreza política", se debe dar un incremento de la participación política de la sociedad civil en la ciudad y en el campo.
5. La última dimensión es la reestructuración de la economía, que incluya una política industrial blanda aún a costa de restricciones al proceso de la globalización.

De esta lista de dimensiones se desprenden seis especificaciones principales que se necesitan para que las capacidades de gobierno requeridas puedan funcionar, y estas son las siguientes:

1. **Concentración democrática del poder.** Se requiere la centralización del poder para evitar el agravamiento violento de las luchas que se dan entre las oligarquías que tiene el poder y los que demandan el cambio. Se debe contemplar como primer paso movilizar el apoyo masivo de la sociedad a través de llamados directos al pueblo en general. Se debe evitar el estilo de agitación política, para evitar las pasiones políticas. Esto sirve para restaurar el monopolio relativo del Estado sobre los instrumentos de la violencia, con un control civil completo de las agencias encargadas de mantener el orden. Para ello se vuelve esencial el control estricto de todas las fuerzas militares y policíacas gubernamentales. Crear nuevas elites, dar castigos ejemplares y sobre todo a la corrupción en los altos niveles jerárquicos, reducir la violencia reconociendo las demandas políticas legítimas para luego aplicar la fuerza concentrada.

2. **Pluralismo estructural y subsidiaridad.** El pluralismo estructural debe ser preservado y reforzado con un movimiento dirigido hacia la subsidiaridad. Ya que se requieren que los otros niveles de gobierno se involucren junto con las organizaciones no gubernamentales. Aquí el principio de subsidiaridad establece que cada función debe ser desarrollado en el nivel más bajo del gobierno o en las estructuras no gubernamentales que puedan desempeñarse adecuadamente,

sujeto a monitoreo por los niveles superiores y con autoridad de supeditación selectiva preservada por el gobierno central. Con ello se le quita al gobierno central de la sobrecarga de demandas, mismas que lo inhiben para cumplir con sus tareas de guiar y administrar. Para que funcione requiere de la construcción de la sociedad civil y del entrenamiento de las élites locales.

### **3. Capacidades cognoscitivas y de formulación de cursos de acción**

**creativa y sobresalientes.** Las buenas ideas son inútiles a menos que puedan ponerse en acción. Por ello se deben desarrollar estas capacidades. De aquí sugiere que se deben establecer unidades compactas de planeación estratégica que tengan interacción entre el ejecutivo y otros responsables de formular alternativas de decisiones de alto nivel. Estas unidades se deben involucrar en los cursos de acción política. Se requieren de los llamados "tanques pensantes"

(Thinks tanks), que son centros especializados de investigación y resolución de problemas complejos y de elaboración de cursos de acción. Ya que los tomadores de decisiones se ven sometidos a fuertes presiones y esto no les permite profundizar sobre los temas a trabajar, por ello también se requiere de cursos necesarios que mejoren las capacidades de los gobiernos estatales y locales a través de servicios profesionales de asesoría.

### **4. Habilidades para la puesta en marcha efectiva.**

La capacidad para diseñar políticas adecuadas reconoce Yehezkel Dror (1997:41), se tiene en el caso de México, el problema estriba en ponerlos en marcha, ya que la resistencia de los

grupos de interés o por causa de las inercias propias de la burocracia estas no lograr sus objetivos.

a) De allí se deriva la necesidad de una reforma administrativa, misma que debe empezar por los segmentos selectos de la administración pública, estos segmentos deben ser los cruciales para llevar a cabo la nueva arquitectura societaria, se plantea la necesidad de establecer el servicio civil de carrera.

b) Todo debe ir acompañado de las reformas institucionales que permitan sobreponerse a las situaciones que han rebasado los esquemas tradicionales de la arquitectura institucional.

c) También se debe dar seguimiento a las políticas, lo que permitiría la mejoría en la calidad del aprendizaje profesional de la burocracia, a través del monitoreo para lograr la retroalimentación necesaria para corregir el rumbo y ajustar correctamente las políticas.

**5. Un nuevo tipo de élite profesional de gobierno.** Se debe contar con el personal y equipo adecuado. Esta es una necesidad de todos los países que enfrentan el problema del cambio. Indica Dror, a *grosso modo* lo que se requiere en México para tener ser esa élite, señala que se debe contar con cerca de mil personas con una estructura de carrera integrada. Además señala en México existe un enorme potencial humano, pero se debe ser muy selectivo en la elección de ese personal. No sólo deben ser profesionales sino deben tener un

alto sentido de la rectitud moral. También se deben establecer programas de postgrado universitario de alto nivel en administración pública.

- 6. Políticos capacitados.** La parte más difícil de sus especificaciones reconoce el propio Dror. Esto tomará más tiempo, pero debe ocurrir sino no será exitosa la nueva arquitectura societaria. Incluye en su propuesta Dror el establecimiento de un Colegio Nacional de Cursos de Acción Política, adonde deben ir los políticos, pero también otros tomadores de decisiones, como los elementos de los partidos políticos y se debe empezar de los niveles más altos hacia abajo.

Como se puede observar la postura de Dror es idealista y prescriptiva sobre la realidad política, se centra en los recursos humanos como el factor real de cambio y coloca la educación de ellos y de la sociedad como la llave para lograr ese cambio. No debemos olvidar que "la élite se mantiene en el poder mediante la utilización de la fuerza y el consentimiento" (Cárdenas Gracia:1992;40). Y que gran parte de su éxito su capacidad para renovarse, a habilidad política para renovarse e incorporar y absorber a nuevos líderes, de esto también depende el mantenimiento y estabilidad que impida la ruptura de una élite (Cárdenas Gracia:1992;40).

## **2.5 La postura de las Naciones Unidas sobre la gobernabilidad.**

En este debate teórico también intervino la ONU, la organización a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la gobernabilidad fue definida y entendida como un enfoque netamente económico, donde la eficiencia y la eficacia predominan. Así las cosas la gobernabilidad racional e incluyente es fundamental para crear una atmósfera propicia con el fin de erradicar la pobreza. Cuando un gobierno no funciona efectivamente se derrochan recursos escasos. Como vemos la noción de la ONU se acerca a la primer visión y se ve fuertemente influida por la postura económica, pero también agregó posturas muy avanzadas como el peligro de la exclusión de los pobres y las mujeres de los beneficios de las políticas que lleve acabo cualquier gobierno.

De esta manera la gobernabilidad requiere instituciones públicas y privadas responsables y que funcionen efectivamente. Requiere la potenciación y la participación de la población. Implica la movilización de capital social para el desarrollo. De hecho el PNUD tiene como condición al realizar programas el apoyar aquellos que favorezcan la creación y/o fortalecimiento de instituciones sólidas de gobernabilidad, apoyan:

1. Elecciones libres y justas en órganos legislativos y judiciales efectivos;
2. Gestión ética, responsable y transparente del sector público y del sector privado;
3. Adopción descentralizada de decisiones e instituciones locales fuertes;
4. Respeto de los derechos humanos;

5. Libertad de prensa, y
6. Organizaciones de la sociedad civil vibrantes.

Cualquier meta de las iniciativas de un buen gobierno debería ser desarrollar la capacidad necesaria para llevar a cabo un desarrollo que asigne prioridad a los pobres, mejore la situación de la mujer, mantenga el medio ambiente y cree las necesarias oportunidades de empleo y otros medios de vida de hecho esta postura entra dentro de las llamadas Iniciativas para el Cambio, PNUD (1994).

El reto para todas las sociedades es crear un sistema que promueva, apoye y sostenga el desarrollo humano, especialmente para los más pobres y los más marginados. Pero la búsqueda de una clara expresión del concepto de buen gobierno recién ha comenzado. Como podemos ver la noción del PNUD se acerca más a la idea de *governance* y no al de la gobernabilidad, tiene que ver con las cuestiones de eficacia y eficiencia.

Puede considerarse que la gobernabilidad entraña el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos. Abarca los mecanismos, los procesos y las instituciones mediante los cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen sus derechos jurídicos, satisfacen sus obligaciones y median en sus diferencias.

"La gobernabilidad abarca tres ámbitos: económico, político y administrativo. La gobernabilidad económica abarca procesos de adopción de decisiones que afectan las

actividades económicas de un país y sus relaciones con otras economías. Tiene, evidentemente, repercusiones de gran magnitud en cuanto a la equidad, la pobreza y la calidad de vida. La gobernabilidad política entraña el proceso de adopción de decisiones en la formulación de políticas. La gobernabilidad en los aspectos de administración abarca el sistema de aplicación de las políticas"(PNUD:1997).

Esta confusión teórica terminó finalmente cuando el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ofreció en 1997 un concepto más complejo e integral según el cual la gobernación es el ejercicio de dirección de los asuntos de una nación, llevado a cabo por la autoridad política económica y administrativa. Es el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, y concilian sus diferencias. Tres son las áreas importantes de la gobernación que contribuyen directamente al logro del desarrollo humano sustentable: las instituciones políticas y gubernamentales, las instituciones de la sociedad civil y el sector privado. Se mantiene, por tanto, la existencia de una lógica sistémica, según la cual existe un sistema de gobernación que integra la gobernación económica (las decisiones e iniciativas públicas y privadas de asegurar el crecimiento y la distribución), la gobernación política (las decisiones de las autoridades legítimas sobre las disposiciones legales y las políticas públicas para la conducción de sus sociedades) y la gobernación administrativa (la capacidad de implementar las políticas y cumplir las funciones públicas).

## 2.6 El concepto en Latinoamérica

En 1985 el presidente de la Universidad de las Naciones Unidas, el señor Soedjakmoto, escribió una ponencia para el Club de Roma titulada "Gobernabilidad en un mundo en transición" (Borja:1997:457). Hoy el concepto a tomado su carta de naturalización aun y cuando la Real Academia Española no la acepte todavía. Se entiende por el concepto de Gobernabilidad "la razonable capacidad de mando, conducción política y de disciplina democrática que puede alcanzar una sociedad"(Borja:1997:457).

Si la teoría de la gobernabilidad nace como una posición para resolver los problemas de la democracia, ésta visión no funciona ni teóricamente ni pragmáticamente en América Latina, donde el problema está dado por la construcción de la democracia, ya que sale de gobiernos autoritarios mismos que no tienen problemas de gobernabilidad, además de que se da este cambio con severos ajustes económicos; crisis de balanzas de pagos, cambios estructurales en la sociedad; incremento en la población, urbanización y pauperización, y con ello incrementos en las demandas de programas sociales de asistencia, cuando el Estado había entrado a una fase de achicamiento, sin lograr la eficiencia, hacia menos y lo seguía haciendo mal. En fin los problemas se dieron además en transiciones de regímenes autoritarios a democracias. El Estado pasó de ser uno grande y obeso a uno pequeño y anorético, en todo caso ineficiente e ineficaz.

El primero en el mundo iberoamericano en usar el concepto de gobernabilidad, fue el líder uruguayo Wilson Ferreria Aldunate en el primer encuentro en la democracia que

convocó Felipe González en Madrid en 1983. Allí afirmó: "estoy obligado a asegurar la gobernabilidad en el Uruguay" (Borja:1997;458). Esto lo decía con relación a la transición que su país estaba viviendo de una dictadura militar a una democracia incipiente. Se plantea que el problema de la gobernabilidad era un asunto de gestión en cuanto a la legitimidad del gobierno democrático y su eficiencia para dar respuestas a las demandas sociales, políticas y económicas.

Esta postura es entendible por que a diferencia de las anteriores nociones de gobernabilidad la visión del presidente uruguayo, partía de una realidad diferente a la que se manejaban en los países del llamado primer mundo. Ya que la gobernabilidad en Latinoamérica correspondía a realidades de transición democrática, en medio de la llamada tercer ola democratizadora, por lo que las dificultades eran muy particulares y se colocaban en el umbral de la incertidumbre política, siempre con el temor del regresó de las dictaduras, y esto debido a lo que Alcántara señala como los principales problemas que enfrentaba la democracia en el continente y que son:

- 1) Al déficit democrático histórico que arrastraban;
- 2) A las peculiaridades propias de la forma en que se levó a cabo la transición desde el régimen anterior;
- 3) A problemas graves derivados de la falta de eficacia de sus distintas instituciones;
- 4) A una notable inestabilidad en su percepción de legitimidad; y,
- 5) Al derrumbe del socialismo real y su desaparición como referencia teórica (Alcántara:1992;42).

Alcántara Sáez, es uno de los primero en abordar el tema, y define gobernabilidad como "La situación en la que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción del gobierno de carácter medioambiental o intrínsecas a ésta" (Alcántara:1995;38). El mismo define la noción de ingobernabilidad como "una situación disfuncional que dificulta la actividad y la capacidad gubernamental" (Alcántara:1995;39). El punto donde la gobernabilidad y la ingobernabilidad se acercan es en el ámbito de los Estados democráticos. La relación entre la gobernabilidad y la democracias o como se plantean algunos, la gobernabilidad democrática. Este es considerado como un tema dominante en la ciencia política moderna (Alcántara:1995;39). La situación y peculiaridades del subcontinente influyeron en los enfoques de la gobernabilidad latinoamericana.

**"En América Latina, por su parte, la discusión regional sobre las cuestiones de gobernabilidad estuvo enmarcada por tres complejos procesos que comenzaron a desarrollarse durante la década de los ochenta: el proceso de crisis; ajuste y reestructuración económicas; el agotamiento del modelo del Estado interventor y su consiguiente redefinición en términos de la Reforma del Estado; y el cambiante rumbo de las transiciones y consolidaciones democráticas "(Camou:1997).**

Achard y Flores en "Gobernabilidad: un reportaje de América Latina" plantean que la claves del nuevo fenómeno de la gobernabilidad en América Latina sosteniendo que en: primero en política, es la puesta en práctica de las políticas públicas, al eficiencia del gobierno; segundo en lo económico la sustentación social, y tercero en el plano institucional (capacidad decisoria), y además enfrentan el reto de la globalización y los necesarios ajustes al modelo mundial (Achard y Flores:1997; 23-24). Algunos factores de las transiciones en América Latina fueron:

1. el papel de las fuerzas armadas,
2. los acuerdos y pactos fueron muy poco frecuentes,
3. y la falta de práctica política,
4. los problemas económicos de la llamada década pérdida .y
5. constituciones con formas presidencialistas ( Ninou:1996; 72-74)

Briones, en "Gobernabilidad en Centroamérica" sostiene que la gobernabilidad se apoya en un "acatamiento voluntario y legitimado de las manifestaciones tangibles (acciones y políticas públicas) de la autoridad del gobierno, por parte de la mayoría de la población y de los grupos sociales relevantes" (1995:viii). Depende de la capacidad del gobierno para responder a las demandas básicas de la población, así como la compatibilidad de los valores del gobierno con la mayoría de la población.

De hecho Alcántara, reduce todas las posturas teóricas de la gobernabilidad a partir de dos enfoques básicos uno estrictamente funcional del sistema político en términos de la puesta en práctica de sus políticas públicas, y el otro desde el enfoque económico y la eficiencia del Estado en la aplicación de sus políticas estrictamente económicas. Así se da un triple relación entre gobierno, sociedad y mercado, que debe ser funcional.

Un aspecto importante que se debe considerar es la relación entre el mercado y la democracia. Sólo en ámbitos donde las instituciones democráticas se encuentran desarrollados, los mercados se tienden a consolidarse en un marco de actividad económica escasamente regulado, y donde el Estado tiene una participación igual. La

cuestión no es si una puede existir sin la otra, ya que han existido democracias con mercados cautivos, la pregunta es como equilibrar y lograr la convivencia de ambos, ya que una situación económica favorable ayuda a conseguir la situación de gobernabilidad.

El problema de las situaciones económicas, a diferencia de lo que ocurra en modelos autoritarios es diferente, ya que un gobierno con legitimidad democrática tiene una mayor oportunidad de sobrevivencia, como forma de gobierno democrático, a las demandas sociales que lo afectan, en cambio la ineficiencia económica de los modelos autoritarios terminan por ser derrocados en medio de un estallido de violencia.

### **2.6.1 Los indicadores de la gobernabilidad en Latinoamérica**

Para caso particular de Latinoamérica el problema de la gobernabilidad tiene rasgos particulares como el hecho de que se da en medio de transiciones democráticas. Hoy, en América Latina, no se observan amenazas de golpes de Estado, sino tendencias más soterradas, tendencias mundiales que ponen en peligro la democracia; ésta ha cambiado de carácter aun cuando persiste la democracia como procedimiento. En efecto, se ha producido una crisis de representación, una crisis de la matriz sociopolítica, que incluye los órganos del Estado, los congresos, partidos políticos, poderes judiciales. Todos ellos no son percibidos como representativos por la población; por el contrario, se observa volatilidad, indiferencia frente a la política; aún más, se asocia política con delincuencia. " Esta situación responde a dos causas directas: los efectos de las políticas económicas, por un lado, y la corrupción, por el otro; sin embargo, las causas indirectas

son las más importantes: globalización, mayor diferenciación social, cambio cultural, cambio en la relación entre economía y política. Como dice Raúl Urzúa. Desde aquí debemos iniciar la revisión de lo que es la gobernabilidad en América Latina" (OEI:1996).

En Latinoamérica como hemos señalado tiene rasgos muy particulares que han sido registrados. La naturaleza de problema es diferente al de los países de primer mundo, acá el problema se da en Estados que cambiaban de régimen político al pasar de dictaduras a frágiles democracias que se ven constantemente amenazadas por factores que no habían sido contemplados en la primer revisión del concepto, pero que son un rasgo distintivo del subcontinente americano.

Como señalan David Altman y Rossani Castiglioni, "las crisis de gobernabilidad se han asociado a golpes de Estado, impeachments (o juicios políticos), carencia de mecanismos de rendición de cuentas (accountability) tanto horizontal como vertical-horizontal refiriéndose a fraudes electorales-crisis constitucionales, o simplemente parálisis de acción política" (Altman:2001;01). Sólo desde 1989 hasta el 2001 se han registrado 11 crisis a nivel ejecutivo en América Latina: Raúl Alfonsín en 1989 en Argentina; en Brasil en 1992 Fernando Collor de Melo; ese mismo año el Perú vivió el autogolpe de Alberto Fujimori; en el año de 1993 en Guatemala, Jorge Serrano; el mismo año en Venezuela el presidente Carlos Andrés Pérez; en 1996 la crisis toca a Colombia con su presidente Ernesto Samper; en 1997 Ecuador destituye a su presidente Abdalá Bucaram; en 1999, Paraguay tiene problemas con Luis María Argaña, y ese

mismo año Venezuela con Hugo Chávez; y el 2000 ocurrieron los problemas de Jamil Mahuad en Ecuador y en el Perú de nueva cuenta Alberto Fujimori lleva al país a una crisis.

Siendo América Latina un región de gobiernos presidencialistas estas crisis se asocian con los ciclos electorales. Altman y Castiglioni, señalan que pueden ocurrir tres tipos de crisis en los gobiernos presidencialistas:

1. **Crisis de gobierno.** Como una situación de inestabilidad que puede manifestarse a través del reemplazo por la fuerza de actores de gobierno, de bloqueo interministerial, del abandono del gobierno por actores partidarios o de políticos de gobierno.

2. **Crisis de gobernabilidad democrática.** Se da cuando el gobierno es incapaz de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas sin violentar el marco del derecho, en un contexto de legitimidad democrática. En las palabras de Prats, "la crisis de gobernabilidad democrática presenta siempre un elemento común: la incapacidad de las instituciones democráticas nacionales - y de la comunidad internacional coadyuvante - para asumir y procesar democráticamente el conflicto ( Prats:2000).

3. **Por último, una crisis de régimen:** es la máxima expresión del derrumbe del andamiaje democrático de un país. En este tipo de crisis alguno de los poderes del gobierno niega el poder de veto o desconoce la legitimidad de actores

institucionales elegidos de acuerdo a procedimientos establecidos (Altman:2000;2-4).

El principal estímulo de los estudios de la gobernabilidad ha sido la falta de cumplimiento de las demandas prometidas por los gobiernos a sus ciudadanos. Posteriormente, durante la década de 1980 en los países latinoamericanos el concepto fue adoptado para describir la situación de inestabilidad, crisis y vulnerabilidad que sufrían los regímenes políticos como consecuencia del camino que habían emprendido en sus propósitos de transitar hacia la democracia.

De esta manera, en América Latina la gobernabilidad también mostró una gama de diferencias notables en respecto al tipo de gobernabilidad que originalmente habían identificado los politólogos del mundo capitalista tardío.

---

## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

**"En la perspectiva ortodoxa, el déficit de gobernabilidad se refleja en cuatro ámbitos. El ámbito jurídico; que manifiesta sucesos como los de altos índices de inseguridad pública, corrupción entre las fuerzas del orden, narcotráfico, organizaciones armadas (guerrillas), protestas sociales, secuestros, etcétera. El ámbito económico en el que sobresalen las devaluaciones de la moneda, el endeudamiento externo, el nulo crecimiento económico, la inflación la dependencia económica, el desempleo masivo. El ámbito social pondera las protestas sociales, los secuestros, las organizaciones armadas ilegales (EZLN, EPR). Y, finalmente, el ámbito político, más turbulento a partir de los asesinatos políticos, la ruptura dentro del partido hegemónico y la movilidad de funcionarios públicos de alto nivel" (Enríquez:1998).**

Bajo estas circunstancias la relación que se da en ciertos Estados entre las fuerzas armadas y el gobierno determinan la situación de gobernabilidad al marcar o poder condicionar ampliamente las políticas a seguir por sus contraparte civil, si es el caso que exista esa contraparte y el gobierno no éste en poder de los militares. En todo caso el militarismo es un factor condicionante en la toma de decisiones. Otro factor que ha determinado la suerte de los gobiernos, ésta dado por la situación económica. Por lo que la crisis de gobernabilidad que apareció como una preocupación en las democracias liberales y en países desarrollados, adquiere características peculiares en los países en desarrollo, por ejemplo, en la actualidad los latinoamericanos gozan de un amplio margen democrático pero de las peores condiciones económicas y sociales que reducen el margen de maniobra, por las condiciones que se agravaron por la acumulación de los problemas. Una paradoja es que en la misma década en la cual nueve países de Latinoamérica transitaron a la democracia desde regímenes autoritarios, es en lo económico una década perdida.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

En estas condiciones los gobiernos enfrentan los problemas de la gobernabilidad tratando de no suprimir "la libertad, sin abandonar los consensos democráticos, en medio del debate abierto de las ideas, con la vigencia de los derechos humanos, en convivencia con las discrepancias democráticas y con las limitaciones jurídicas y morales del poder, compartiendo el mando con los órganos del Estado"(Borja:1997:458).

Lo paradójico de la situación es que la crisis de gobernabilidad sólo se da en regímenes democráticos y esto implicaba un peligro para la democracia como forma y régimen de

Gobierno. La dificultad de enfrentar los problemas de ingobernabilidad y lo lento de las soluciones puede provocar una nostalgia por regímenes autoritarios donde dichos problemas no eran tan agudos, no porque no lo fueran, sino por la velocidad en la respuestas que suele ser más rápidas, no necesariamente más efectiva, las dictaduras no buscan consensos y no entra en los problemas de las discusiones sobre lo correcto o no de la soluciones aplicadas. Por ejemplo; Córdova Macías, Ricardo (1994:42-45), proponían diez retos de la gobernabilidad democrática par el caso de San Salvador, y los mismos eran:

- 1) Superar la polarización política de la sociedad salvadoreña, producto de los años de guerrilla.
- 2) La voluntad de concertación.
- 3) Tomar en cuenta las necesidades de los menos favorecidos.
- 4) Ampliar los canales de participación.
- 5) Reconstrucción de la zonas afectadas por el conflicto.
- 6) Controlar a la delincuencia.
- 7) Aprender a hacer oposición.
- 8) Cambio en la actitud de los medios de comunicación.
- 9) Establecer mecanismos civiles de concientización frente a las necesidades.
- 10) Consolidar la institucionalización.

Estas propuestas de retos van desde los que tiene que ver con una cultura política, hasta los que tratan de superar los problemas propios de salir de un conflicto, y termina

con el problema de institucionalizar el régimen y con el poder establecer las reglas de participación ciudadana, que sea ampliamente aceptada, tratan con ello de cubrir a toda la sociedad.

Esta dimensión del estudio de la gobernabilidad es lo que Linz llama, dimensiones analíticas distinguibles de los regímenes políticos, es decir, la eficiencia y la legitimidad, esa sensación que percibe la sociedad de que el régimen está realizando acciones que favorecen los intereses de los múltiples actores políticos, y la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político, son percibidas más como satisfactorias que como insatisfactorias por los ciudadanos conscientes es lo que se denomina eficacia de un gobierno y a final de cuentas es lo que fortalece la legitimidad del régimen.

Raúl Urzúa y Manuel de Puelles (1996), señalaban los requisitos de la gobernabilidad en América Latina que son:

- 1) Se apoya en que la democracia es la forma de gobierno mejor que sus alternativas: para que funcione los órganos decisorios deben ser vistos por la población como sus legítimos representantes.
- 2) La existencia de canales institucionales que permitan satisfacer las demandas de participación social.
- 3) Depende de la eficacia de las políticas públicas y la conducción política. La democracia se debilita cuando ni el interés general, ni los particulares, así como las aspiraciones y valores no están protegidos sin un cambio radical en el sistema político y en el régimen político.

- 4) Se legitima la gobernabilidad en la aceptación y práctica de los valores morales que le sirven de sustento, tales como: la tolerancia, resolución pacífica de los conflictos, la libertad de pensamiento, la igualdad y la solidaridad, integrados, y la cultura cívica de la democracia.

La gobernabilidad también representa un problema de cultura política y de participación ciudadana que ayuda a la eficacia gubernamental, ya que permite bajar la corrupción, al reforzar los mecanismos de control y responsabilización tanto política como a administrativamente. Esta cultura cívica debe buscar el reforzamiento de la instituciones democráticas, en medio de un cambio de rol del Estado y del papel del mercado, cambio que altera los valores, intereses y aspiraciones, cuidando no caer en la tentación de hacer de la economía de mercado una sociedad de mercado como atinadamente señala Inkram Antaki (Manual del ciudadano contemporáneo(2000) México Editorial Ariel), por el riesgo de invertir los valores de una sociedad, lo que provocaría el desinterés en la política. Para evitar eso la educación jugará un papel central en la cultura democrática.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

América Latina, salió mayoritariamente de formas de gobierno que eran dictaduras, donde las tomas de decisiones son cierto más sencillas, pero éstas suprimen todas las libertades de los hombres, en cambio en los regímenes democráticos la solución de las cuestiones, es cierto, de hecho son más complicadas, ya que se debe conducir un país con base a los llamados consensos democráticos, con respeto a las libertades y con una adecuada interacción de los diversos partidos políticos y los múltiples grupos de presión, en medio de debates legislativos y con sujeción a un esquema pluralista.

Y como ya hemos señalado según Briones se requiere un acatamiento voluntario. Este acatamiento "depende en gran medida de la capacidad de gestión gubernamental, de la aptitud y oportunidad del gobierno en atender las demandas de la población" (Briones:1995;05). En el caso de América Latina, las fuertes contradicciones estructurales de los modelos económicos adoptados, ya sea el de Sustitución de Importaciones (cuya estrategia esta centrada en la industrialización que busca en la producción interna de bienes que antes se compraban en el extranjero) o los modelos neoliberales (donde la libertad en el movimiento de bienes y el papel menor del Estado son sus rasgos centrales), y los sistemas políticos autoritarios sólo han dificultado la funcionalidad de los mismos.

Esto no debe significar sacrificar la democracia en aras de la supuesta eficiencia de las dictaduras, sino que deben perfeccionarse los esquemas de la democracia. La aparición del fenómeno de comunicación masiva crea las condiciones de comparación entre las sociedades de un primer mundo lleno de avances tecnológicos y comodidades generando un proceso de imitación y de rebeldía aunado a que en las sociedades anteriores los problemas con los que se convivía eran los del hogar y la comunidad, ahora compartimos las angustias del resto del mundo gracias a las telecomunicaciones.

Otro aspecto que afecta la gobernabilidad en Latinoamérica, y que se debe analizar es la pobreza. Una población en contacto con el resto del mundo comprende que esa situación no es natural, que esta es una situación que se puede revertir. Lo cual lo lleva a comprender que la condición de pobreza no es una situación normal y busque su

eliminación llegando incluso a la rebeldía. La ecuación peligrosa como dice Borja, es:

**Pobreza + juicio de valor sobre ella + rebeldía = ruptura de la paz.** De hecho

este es un problema tan grave que las mismas instituciones claves del sistema económico mundial la contemplan con preocupación. Para el banco Mundial citado por Meyer "La existencia de pobreza en medio de la abundancia es el desafío más grande que enfrenta el mundo" y demanda el mismo Banco Mundial que: se debe promover las oportunidades de los pobres, darles mayor acceso al poder político y ensanchar el área de seguridad.

La violencia es otro de los factores con los que los gobiernos deben convivir y enfrentar en su labor diaria. Violencia de todo tipo, formas, matices y direcciones. Violencia de arriba abajo, violencia institucionalizada, violencia de organizaciones criminales, violencia política, y económica y, racial y religiosa todas ellas contribuyendo a crear un clima de tensión, de angustia y ansiedad entre la población traduciéndose en fuertes críticas para los gobiernos aumentando el clima de ingobernabilidad.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Una población que ha visto el fenómeno de la masificación de las grandes urbes, el abandono del campo y con ello las angustias que conlleva dicho fenómeno, provoca que la población exija mayor desarrollo económico y justicia social para hoy y no para mañana, exacerbada por los partidos de oposición y los múltiples grupos de presión creando un estado de beligerancia entre la población y el gobierno, que ante la sobrecarga de demandas y la dificultad de dar respuesta rápida y eficiente a las mismas, por una parte, por no tener los recursos para ello, y por otra ante los lentos

mecanismos de los sistemas democráticos, ayudan a crear situaciones de ingobernabilidad.

Aquí la tensión resultante de la relación opuesta entre los elementos de todos los Estados: gobernantes y gobernados aumentan considerablemente los problemas por la sospecha mutua que sólo puede resolverse por una negociación donde las partes interactuantes tienen que ceder en algún punto. En ciertas circunstancias las tensiones suben a tal punto que las negociaciones no resultan y pueden conducir en una situación bélica, lo cual puede abrir el paso a un posible rompimiento del orden constitucional mediante una rebelión, revolución o mediante un golpe de estado.

Otro problema que contribuye severamente a un clima de ingobernabilidad es la percepción de la población de una situación de corrupción que genera una situación de divorcio entre la población y sus gobernantes ya que sus acciones de corrupción generan una situación de ilegitimidad intolerable a la población que puede desistir de obedecer los mandatos de gobernantes corruptos y antiéticos. El sistema corrupto y corruptor es incapaz de gobernar y a él se debe buena parte de los problemas económicos de México, dice Schettino (1997). En México esto es central ya que "la corrupción se volvió funcional al régimen social de la Revolución Mexicana" (De la Peña: 1997:64).

Para la Freedom House, México ocupa el lugar de un país parcialmente libre, sobre todo por la muerte de periodistas, la corrupción institucionalizada y la falta de un genuino Estado de Derecho (Cayuela:2000 – febrero ;48-52).

La corrupción genera una profunda desconfianza en las instituciones democráticas, la cual lleva a una situación de deterioro del sistema electoral y la apatía política afectando a los partidos políticos que fueron los impulsores de dichos candidatos. De hecho algunos teóricos se han concentrado en este apartado por ser un fenómeno que desmotiva la participación y vuelve ineficiente todo el aparato administrativo. De allí que las Naciones Unidas y el BID, centran sus apoyos aquellos países que alcancen y propongan políticas que busquen la mejoría de la administración pública vía su disminución y la descentralización de las actividades que impidan la concentración del poder en unos pocos.

Esta situación nos lleva al fenómeno de la crisis de los partidos políticos, pilares de los sistemas democráticos, esto ensombrece más el panorama de la gobernabilidad. Siendo los intermediarios entre la sociedad y los gobiernos la pérdida de su representatividad ante los ojos de la población aun y cuando sean de oposición conspira contra la gobernabilidad de los países. Un fenómeno recientemente observado es la llamada volatilidad electoral de los partidos lo que provoca que el poder de ellos depende en exceso del prestigio y carisma de los líderes y sus candidatos. En este sentido como dice Fernando Zumbado, en el documento del PNUD sobre la gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina y el Caribe que alude "a un enfoque directo y

transparente de los factores políticos al reconocimiento de la multiplicidad de dimensiones de la democracia que abarca todas las dimensiones de la sociedad y el avance institucional en sus aspectos económicos, sociales y políticos" (1997:03).

En algunos casos esta disfuncionalidad puede ser percibida por el gobierno o el sistema como producto de los cambios efectuados en los sistemas electorales y de partido, y consideren que estos son los causantes de estos problemas y por lo tanto cualquier proceso que implique una mayor liberalización de las actividades de los partidos pone en riesgo al Estado, el sistema puede optar por un regreso a la situación anterior que sería un modelo de gobierno autoritario o totalitario.

Para el caso mexicano las modificaciones electorales fueron respuestas a la ineficiencia del modelo político, que para 1976 junto con la crisis económica se empalmaron para deslegitimar al nuevo gobierno de José López Portillo. Así la reforma electoral de 1977 se adoptó, como las demás que le han seguido, con la finalidad de recuperar la legitimidad perdida, a través de dicho expediente se lograron las modificaciones que ampliaron la base de legitimidad del Estado, y permitieron el mantenimiento de formas antidemocráticas en medio de un proceso de liberalización política, dándose el caso de que coexistieran patrones antidemocráticos con nacientes instituciones democráticas.

Cierto, podemos decir que la ampliación ha llegado a tal nivel que el Ejecutivo no puede tomar decisiones sin consultar a Congreso de la Unión, el poder legislativo, pero eso es normal en las democracias, el peligro estriba en que se vea a este fenómeno, como un

problema y además el proceso de aprendizaje que implica la construcción de circuitos de negociación que permitan establecer consensos. Como señala el Dr. Leonardo Valdés (1998: 24-26), que para México:

**"Los cambios en la legislación política del país, conjugados con avances moderados pero constantes de la competitividad electoral, han posibilitado una transición democrática extremadamente singular. No se ha interrumpido la continuidad institucional del sistema. La asignación de cargos de responsabilidad política se ha pluralizado significativamente. Los antiguos partidos de oposición, ya no lo son en muchas regiones del país. El antiguo partido hegemónico, ahora es oposición incluso en la capital de la república. Todos estos cambios se han producido sin que el orden constitucional haya sido alterado. No han faltado alegatos e incluso escándalos importantes: no obstante, el sistema ha mostrado la elasticidad suficiente para absorber la presión y canalizarla hacia la contienda institucional. Ese ha sido el aporte de las reformas electorales en México; esas han sido sus consecuencias."**

Por último el llamado proceso de globalización impone tensiones inevitables sobre las condiciones de gobernabilidad de los países en desarrollo. "En la actualidad muchos signos pueden llevarnos a pensar que los regímenes que llamamos democráticos se debilitan tanto como los regímenes autoritarios, y están sometidos a las exigencias del mercado mundial" (Touraine:2000;15-16). La apertura comercial contribuye como factor de inestabilidad, ya que una gran cantidad de procesos y reglas económicas quedan completamente fuera del control de los gobiernos con lo cual la población ante los daños recibidos y la no solución de los mismos culpando de ello al gobierno. Por otra parte la interdependencia en el mundo globalizado nos lleva a la sujeción de valores más o menos universales como : la misma democracia y , si un país no entra dentro de dicha categoría se ve sometido a presiones externas que lo condicionan, lo que genera

mayor inestabilidad e ingobernabilidad. Para Linz, citado por Borja " el hecho de que algunas democracias pudieran ser ineficientes al resolver problemas importantes no debería confundirse con al falta de consolidación, aunque pudiera calificarlos como democracias que se arriesgan a la inestabilidad" (1997:458).

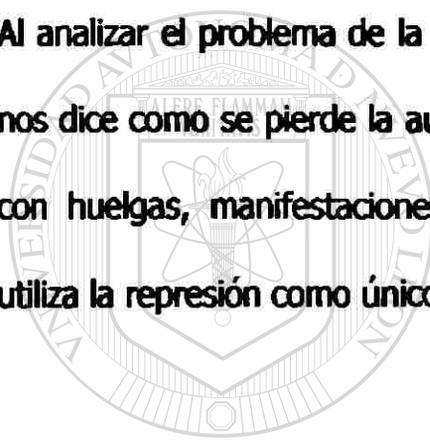
El proceso de globalización impone tensiones inevitables sobre las condiciones de gobernabilidad de los países en desarrollo. Pero los Estados nacionales no están irremediamente condenados a la impotencia o a la adaptación pasiva frente a los efectos de la globalización. Si este fuera el caso, las condiciones de gobernabilidad sufrirían un deterioro irreversible, imponiéndose un escenario de conflicto e inestabilidad recurrente.

La heterogeneidad de la globalización tiene gran significación. Por ejemplo, las corrientes financieras se han globalizado mucho más fuertemente que otros aspectos. En contraste, las políticas redistributivas están radicadas al nivel nacional; con el debilitamiento de la ayuda internacional se ha diluido buena parte de lo poco que había de redistribución globalizada.

En un mundo que requiere más y más eficiente coordinación macroeconómica y una función redistributiva más eficaz, se observa una tendencia regresiva. La gobernabilidad exige un reequilibrio de las tendencias que exhiben los distintos ingredientes de la globalización.

**"La globalización de los mercados financieros y el comportamiento de manada pueden incluso inducir a error en la elección de las políticas más adecuadas, como ocurrió en México antes de la crisis de diciembre de 1994 y en Corea y Tailandia en los años previos a 1997. En ambos casos, los mercados financieros aplaudieron previamente y luego alimentaron activamente la generación de los desequilibrios que desembocaron en las crisis financieras en ambos casos. La causa primaria fue la absorción de un volumen excesivo de fondos externos, cuya rentabilidad se abultó gracias a la apreciación cambiaria de esos países y a las burbujas que se generaron en los precios de activos bursátiles e inmobiliarios"(Bouzas:1998).**

Al analizar el problema de la autonomía que plantea Ayala Espino al citar a Nordlinger, nos dice como se pierde la autonomía cuando el Estado es sancionado por su población con huelgas, manifestaciones y reveses electorales, pero pierde el control cuando utiliza la represión como único argumento (Ayala Espino:1992,33).



UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## 2.7 Teorías sobre las causas de la ingobernabilidad

Como se había señalado anteriormente la definición de la gobernabilidad parte de la definición de su opuesto la ingobernabilidad, Gianfranco Pasquino sólo entiende la gobernabilidad como concepto a través de su opuesto, y lo mismo pasa con Xavier Árbos y Salvador Giner (1996), lo cual nos lleva a explorar las causas que provocan dicha situación en los Estados modernos, ciertamente ya se han señalado algunos rasgos que deben ser atendidos para reconocer y evitar dicha situación, pero el objetivo de este apartado es explorar algunos criterios teóricos sobre la ingobernabilidad que ayuden a una mejor comprensión de dicho fenómeno.

De entrada debemos señalar el concepto de crisis el cual es un fenómeno que rebasa la capacidad de respuesta del sistema, pues hace perder a una de sus partes la consistencia que requiere la sociedad para mantenerse estables. Del tema del equilibrio nos dice Deutsch, que los "conceptos de equilibrio y desequilibrio resultan ahora muy útiles para describir estados temporarios de pequeños componentes de tales sistemas, pero se estima que los sistemas mismos están sometidos a procesos dinámicos de cambio que van más allá de la clásica imagen del equilibrio (Deutsch:1985;208).

El estudioso Deutsch, habla de fracaso producto de la pérdida de poder, ingresos, capacidad de conducción de profundidad en su memoria, de pérdida en su reordenamiento interno parcial y de reordenamiento amplio o fundamental, es decir, se reconocen los problemas que enfrenta un sistema político (Deutsch:1985; 239-240).

Puede en otras palabras auto clausurarse. Ya que para Deutsch, el manejo de la información es la clave del auto control según (1988:109).

Pero estas crisis "se presentan como una amenaza a la estabilidad de las estructuras sociales, a las prácticas políticas, a las normas de relación económica, etc. Si la crisis es resulta por el sistema societal, sin necesidad de transformar sus estructuras y sin poner en peligro la estabilidad de los otros subsistemas de la sociedad, no será posible hablar de crisis (Jiménez:2000;235). Por el contrario si la nueva situación social se presenta como un problema serio y de difícil solución para el sistema. La crisis se expresará afectando a los otros subsistemas de la sociedad (Jiménez C, Edgar. (2000; 235). "La aguda crisis económica y la inviabilidad de muchos programas económicos nacionales, la enorme deuda internacional de la región, las difíciles y vulnerables transiciones, pero sobre todo la permanencia de una violencia endémica (Elgeua:1990;76) hicieron los ochenta un década de alta incertidumbre, en América Latina.

La apertura económica iniciada con el ingreso al GATT en 1985, "ha generado cambios importantes en la vida política de México, en sus partidos, en el gobierno, y desde luego, en la propia sociedad (Alcocer:1996;198). Como señala Aguilar Villanueva (1994) la década de los ochenta obligo al redimensionamiento del Estado, que había crecido de hecho y de derecho, hasta la democratización que altero los patrones y canales de representación política y enfrentó al país, ante la necesidad de mejorar su gestión pública ahora con la premisa de bienes escasos y altas demandas, lo que concluye en un problema de gobernabilidad (1994;16-24). Si ha eso agregamos que en la década de

los ochenta como señala en su libro Osborne (1994) se planteó la necesidad de cambiar la forma de actuar y esto tiene que ver con dotar del espíritu empresarial a un gobierno, para lograr mejores grados de eficiencia. Olvidando que la lógica del Estado no es la lógica del mercado.

A partir de la teoría del caos y el desorden George Balandier citado por Jiménez, señala que "no hay un orden definitivo en los sistemas sociales, sino que existe siempre un desorden inherente al orden que amenaza permanentemente su desarrollo" (Jiménez:2000;235). El mismo Balandier sostiene la fragilidad de la estabilidad ya que ninguna organización tendrá la misma sino como producto de "las circunstancias y se encuentra a merced de las circunstancias" (Jiménez:2000;246). En esta misma teoría del caos sostiene que se a una temporalidad diferente entre sectores de la sociedad y lo que provoca desajustes cuando se acentúa las diferencias, lo que genera y multiplica los desequilibrios y el surgimiento de un estado de desorden y crisis.

Al darse relación entre distintos sistemas con temporalidades diferentes, agrega más lugares de inestabilidad y de caos, de riesgo y de desintegración. El cambio y transición el orden del conjunto nunca uniforme y siempre vulnerable e inestable lo que genera incertidumbre provocando el desorden (Jiménez 2000;247). La crisis es vista como un estado de situación en el que se combina el orden y el desorden. "La política , cuando funciona bien y por supuesto que muchas veces funciona mal, tiene un dilema fundamental: solucionar problemas a costa de crear nuevos. Esa es la inestabilidad, la rareza de la política" Cavarozzi, Marcelo (1999:42). El mismo Cavarozzi, señala que

existen tres grandes problemas en América Latina, que son la recuperación del sentido de la democracia, la Reforma del Estado no el achicamiento del Estado y si el reforzamiento de la sociedad civil (1999:43).

En ésta parte analizaremos dos grandes tesis, que tratan de explicar la situación de crisis de regímenes democráticos. La primera sostiene que la ingobernabilidad es considerada como el producto de una sobrecarga de demandas a las que el Estado responde con la expansión de sus servicios y de su intervención, pero que provoca inevitablemente una crisis fiscal. La otra hipótesis considera el problema como un problema de naturaleza política: el de la autonomía, complejidad, cohesión y legitimidad de las instituciones.

### **2.7.1 La tesis de la sobrecarga fiscal del Estado**

Algunos estudios sobre la ingobernabilidad consideran por un lado que las condiciones contradictorias de los sistemas capitalistas generan las crisis de gobernabilidad, y por otro las excesivas demandas de los ciudadanos así como el número y la intensidad de las facturas y dimensiones (CLIVAGES) pueden generar situaciones más complejas de ingobernabilidad. Por otra parte el politólogo norteamericano David Easton, citado por César Cansino, "estima que son dos de los tres elementos básicos del sistema político: gobierno (autoridad) y régimen (reglas) - el tercero sería la comunidad política -, junto con el comportamiento que puede darse en el seno del gobierno o régimen por el que se manifiesta la inestabilidad, bien de cambio o de reto (violento o pacífico)" (Alcántara:1995;26). En este sentido todo sistema que tenga problemas de legitimidad

y cuyas reglas del juego no son aceptadas por la comunidad política y la sociedad toda implicaría la existencia potencial de un peligro de ruptura violenta o al menos de elevados niveles de tensiones políticas que terminarían por desgastar al gobierno. Dentro de este grupo de pensadores se establece la tesis de la sobrecarga fiscal. Dentro de la tesis de sobre carga de demandas se inscribe también Tejeda González , quien además un Estado sobrecargado y sin legitimidad sirvió de fundamento para que se desmontará el Estado Keyenesiano. (Tejeda:1996;425-438).

La misma establece que la raíz de la ingobernabilidad tiene una matriz estrictamente económica lo que provoca la erosión paulatina de los gobiernos y la crisis del Estado. "cuando el producto nacional aumenta más lentamente que los costos de los programas públicos y de las demandas salariales, la economía esta sobrecargada" esto lo sostiene Rose citado por Bobbio (1978; 704), generando dos tipos de consecuencias:

1. Incide en la eficacia del gobierno, en su capacidad para alcanzar los objetivos prometidos y mantener la fe de los compromisos.
2. Influyen en el consenso de los ciudadanos, o sea en su disposición a obedecer espontáneamente las leyes y directivas del gobierno aunque estas vayan en contra de sus intereses contingentes.

Vistos en periodos largos la improductividad del Estado en cuanto satisfacer las demandas lo llevará inevitablemente a la pérdida de consensos, y como consecuencia

ante los ojos de los ciudadanos insatisfechos perderá su legitimidad. En ciertos casos sus gobiernos tenderán a caer o al menos enfrentaran el problema de su reelección, dentro de la competencia electoral, con una alta probabilidad de ser castigados en la misma con la derrota, tanto de los candidatos a gobernantes como del partido que los había postulado.

Otro de los puntos teóricos que manifiesta esta tesis es la posible bancarrota de los gobiernos ante su ineficacia para reducir los desequilibrios entre las entradas (recursos) y las salidas (productos). Imposibilitados por un incremento en las demandas y un no incremento en la entrada de sus recursos. Se ven enfrentados los gobiernos ante el problema de que no pueden, o no quieren reducir, su gasto público, ni moderar los apetitos de sus ciudadanos, esta sobrecarga de demandas conlleva al fracaso de los gobiernos.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

En el caso mexicano desde 1975 se advertía esa problemática ya que el reconocido maestro Cosío Villegas sostenía que: "El desarreglo de la vida nacional, por lo que toca sobre todo, en su aspecto económico, crea una situación sino enteramente nueva, sí nueva en grado visible. Como efecto de factores externos o internos que todos conocemos y presentimos, la situación económica del país es mala y es de temerse que no mejoren sensiblemente (Cosío Villegas, Daniel. (1975). La sucesión presidencial: México. Cuadernos de Joaquín Mortiz.; 146) Todo esto hace novedosa , incierta e inquietante la próxima sucesión presidencial (Cosío:1975;149).

Pero un gobierno a diferencia de las empresas no puede declararse en bancarrota. Posee el recurso de monopolio de la emisión de dinero. Pero la amenaza existe para los gobiernos que buscan solventar dicha crisis no por el expediente fácil, sino que recurren al expediente fiscal. El problema de la recaudación de impuestos y la insuficiencia de los mismos terminan por deslegitimar a las instituciones, que no poseen recursos suficientes para satisfacer las demandas. Dentro de las respuestas posibles a estos problemas tendríamos:

- a) Las recetas de corte neoliberal que buscan reducir de manera sensible la actividad de los gobiernos, desapareciendo sectores completos donde antes los Estados cubrían otro tipo de fallas del mercado. Esta receta implica un problema a solucionar en el largo plazo y no en el corto ni mediano por lo que ante esta perspectiva la población se desespera. Ni los gobiernos más neoliberales pueden o han querido dismantelar completamente el llamado Estado de Bienestar, debido a compromisos adquiridos entre los diversos grupos de interés que interactúan en la arena política y, las limitaciones temporales producto de los períodos de gobierno que deben ser remplazados o al menos existe la posibilidad de dicho cambio, provocan que se auto limiten en estos programas, ante estos compromisos adquiridos y los peligros para los candidatos y partidos del castigo electoral, por parte de la población ante políticas públicas impopulares.

- b) Una segunda receta más compleja ya que la misma consiste en intentar reducir las expectativas de los grupos sociales, desvaneciendo la ilusión de que en un

momento u otro el Estado intervendrá para salvar o sanear cualquier situación. Esta receta implica el rompimiento con valores e inercias muy arraigadas, en medio de sociedades paternalistas el efecto puede ser la inmovilidad de todos los sectores y por último la muerte del sistema por anomia. Este tipo de propuesta ensayado en el caso mexicano con un gobernante que esta dispuesto a no hacer nada mantuvo la incertidumbre en la sociedad, que salía de un gobierno muy dinámico y autoritario que no dudaba en intervenir ante cualquier problema. Esta situación de gobiernos que manifiestan demasiada tranquilidad ante numerosos acontecimientos y las expectativas arraigadas de la población de esperar una acción rápida o al menos la presencia de un liderazgo más notorio, terminó, por deslegitimar la actuación del gobierno aunado a que este tipo de política demostró ser selectiva volvió más confusa la situación. Aunque en descargo de esa postura que plantea la ruptura de patrones de conducta paternalista, este tipo de recetas podría evitar, a la larga, la saturación de demandas que reciben los Estados.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

- c) Una tercer postura plantea el aumentar los recursos o entradas que tiene el Estado. Con más recursos un Estado podría cubrir sus demandas, pero esto implica un mayor endeudamiento interno o externo y, el mayor gasto también implica el problema de la inflación y el castigo de la concentración de los ingresos en pequeños sectores profundizando la brecha de ingresos y, el incremento de nuevas demandas de la población incapaz de correr con sus ingresos ante la

escalada de precios, esta solución no es fácil y sus "bendiciones" terminan por ser una trampa, un círculo.

d) Una cuarta receta ensayada y apenas esbozado consiste en reorganizar las instituciones estatales en la búsqueda de simplificar la complejidad de su burocracia que no ayuda a la eficiencia del mismo sino que además estorba. Esto implica no sólo la crisis fiscal del Estado, sino la crisis de la democracia y de la racionalidad del Estado.

Esta postura plantea el problema central de un Estado de corte capitalista que debe por una parte garantizar la creación, acumulación y repartición de capital dentro de toda la sociedad y, por otro lado mantener la legitimidad, lo cual no es fácil si la repartición del capital no se da y si por el contrario la acumulación del mismo y el abandono del resto de la sociedad por otra parte del Estado ocurre, esto termina por erosionar la credibilidad de los gobernantes, su legitimidad, esa capacidad para realizar acciones que tengan un amplio consenso de la población y, si terminan con la caída de los gobiernos. Giovanni Sartori al hablar sobre la ingobernabilidad en las democracias señala que " da prueba de la pérdida de poder de los gobiernos y de sus parálisis, pero no de su sustitución con el poder gobernante de los gobernados. Ciertamente, la ingobernabilidad de las democracias se atribuye ampliamente a las demandas que el sistema político recibe de abajo; pero demandar, exigir, presionar, producir 'sobrecargas' favorece o no a los gobiernos. En suma, presionar sobre el poder no es ejercitar el poder, no quiere decir democracia gobernante" (Sartori:1997;85).

## 2.7.2 Tesis de la crisis de la democracia

La postura principal o el núcleo de la tesis de crisis de la democracia sostiene que: Una democracia es fuerte en la medida que sus instituciones estén organizadas y que un incremento de la participación política debe ir acompañada por una institucionalización (entendida ésta como un proceso de legitimación y de aceptación) de los procedimientos y organizaciones políticas. En sentido contrario un incremento de demandas producido por un incremento de la participación política y una reducción en la institucionalización de la autoridad provoca el fenómeno de ingobernabilidad, producido por la insatisfacción de la población frente a su gobierno.

Esta situación se presentó en medio de un proceso de incremento de la intervención del gobierno y en sentido contrario un proceso de contracción de su autoridad, es decir, el Estado incrementa su actividad pero perdió su autoridad dándose el fenómeno de desequilibrio democrático. La democracia vive una crisis de representación política y puede ser destruida desde arriba por un poder autoritario o desde abajo, por el caos y violencia. (Touraine:2000;16). De hecho el problema central con las movilizaciones sociales que plantean demandas que no pueden ser asimiladas por las instituciones puede llevar a una crisis de gobernabilidad, (Touraine:2000;187-190).por no haber negociación.

Los ciudadanos sufrieron una disminución en su confianza para con las instituciones de gobierno. Aunado a una falta de credibilidad en los gobernantes, lo que produce una

disminución en el margen de maniobras de estos últimos para afrontar los problemas materiales y de legitimidad, creándose un círculo vicioso conocido como la espiral de la ingobernabilidad. Las soluciones que se plantean son:

- 1) Los problemas económicos se pueden canalizar hacia la esfera política y social:
 

“alta participación política, fuerte competencia electoral, total dependencia de los gobernantes a las preferencias de los gobernados, amplia aceptación de los valores democráticos de igualdad y de individualismo” (Bobbio:1978;708).
- 2) Otra solución que se ha planteado consiste en si no auspiciar actitudes no democráticas sí en frenar los procesos democráticos, considerando que estos tienen límites, y buscando descargar el sistema político de aquellas demandas que amplían las funciones o tienden a socavar la autoridad, es decir, busca reducir la marginación de ciertos grupos y alcanzar la autolimitación de otros, introduciendo la noción de funciones y poderes diferenciados y con ello buscar la descentralización de los procesos políticos a favor de autoridades locales como los estados y los municipios.

De hecho el problema no es exclusivo de los países del tercer mundo o en vías de desarrollo o los llamados mercados emergentes sino que “la crisis de la sociedades occidentales es el retorno de la desigualdad, al término de un período histórico de democratización que se extiende a lo largo de varios siglos” (Todd: 1999;139). Para Anthony Giddens “La crisis de la democracia viene de no ser suficientemente democrática” (Giddens:1998;87).

## 2.8 Transición Democrática

Lo primero que habría que señalar es la noción de democracia. Qué tipo de democracia se ha estado buscando, la democracia como ideal o la democracia como forma de gobierno, ambos aspectos no son renunciables; ni por la simplicidad de un análisis, ni por el contenido ético que las democracias conllevan, ya que la democracia como ideal es una aspiración legítima de todo pueblo, ciertamente, la democracia, no es mas ya la democracia directa del mundo griego. De hecho nuestra constitución política en su artículo tercero señala y define que es la democracia "considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo". "Una democracia es un Estado en el que todos los ciudadanos calificados por completo votan a intervalos regulares para elegir, entre candidatos alternativos, a las personas que estarán encargadas de establecer las políticas del Estado" (Shively:1997;141).

Estudiar el fenómeno de la segunda ola democrática, provocó en los analistas políticos que prestarán atención a las debilidades de la democracia, ya que estas fueron las causas de su derrota, y no se prestó atención a su formación y sus puntos fuertes. Guissepe Di Palma se cuestiona el papel estratégico de los líderes, las condiciones estructurales de una sociedad, y el papel de la gente en estos fenómenos. Responder a éstas interrogantes ayuda a entender el por qué una sociedad se democratiza (¿Di Palma, Guissepe (1993;42-45).

Para Rastow, citado por Cárdenas Gracian la democracia es:

- a) Producto de los actores políticos que desean resolver los conflictos de la sociedad instrumentando mecanismos, procedimientos y reglas pacíficas ya aceptables para todos, de solución de conflicto y;
- b) En las transiciones no se negocian la totalidad de los temas del sistema político, se negocian normas e instituciones jurídicas: normas electorales, tipo de régimen (parlamentario, presidencial, semiparlamentario o semipresidencial), el tipo de Estado (Unitario, Federal o Confederado), controles al poder Ejecutivo, derechos de las minorías políticas. (Cárdenas Gracian, Jaime F. (1993: 113).

Larry Diamond y Marco F. Plattner citados por Villarreal (1998;261), define la democracia moderna como "un sistema de gobierno en el que los gobernantes son responsables de sus acciones en el terreno público ante los ciudadanos, actuando indirectamente a través de la competencia y la cooperación de sus representantes electos". Pero sí es la forma de gobierno, en la cual el pueblo puede decidir quien los gobierna y en algunos casos, puede señalar cuáles son las aspiraciones de la sociedad en función de las plataformas que le presentaron los candidatos. Por otra parte, la democracia permite que la población pueda conocer las posibles consecuencias de la toma de decisiones de sus gobernantes, además de marcar y señalar los pasos a seguir por estos para tomar una decisión, es decir, el proceso de toma de decisiones puede ser controlados.

En este caso y para fines de ésta Investigación, aceptaremos la definición que da Norberto Bobbio de la democracia, la cual es "un método o conjunto de reglas procesales para la constitución de un gobierno y para la formación de las decisiones políticas mas que una determinada ideología". Es decir, de las decisiones vinculadas con toda la comunidad. Se considera válida esta definición por dos aspectos importantes, el primero por señalar a la democracia como un orden constitucional, al hablarnos de la importancia de las reglas y de la aceptación de las mismas, segundo por la importancia implícita de la participación de la población, así como la aceptación de la misma sobre las decisiones que a su favor y en su nombre son tomadas, sin importar la ideología del grupo en el poder.

Los primeros en conceptualizar las transiciones fueron Guillermo O' Donnell y Phillippe Shmitter, citados por Cárdenas Gracian "...el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro. Las transiciones están delimitadas de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno de algún régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria. Lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. No sólo se hallan en flujo permanente sino que, además, por lo general son objeto de contienda: los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos y/o los de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quienes serán en el futuro los perdedores y los ganadores. Por otra

parte, durante la transición, en la medida en que existen reglas y procedimientos efectivos, estos suelen estar en manos de los gobernantes autoritarios" (1993:114).

También, debemos definir la noción de transición y precisar qué es o qué se entiende por transición democrática. En México uno de los primeros en realizar dicha definición desde el campo teórico fue Ruiz Massieu quien la definía del siguiente modo. "La transición democrática es un proceso de cambio cualitativo por el cual un sistema autoritario se convierte en un sistema democrático, siempre que ese cambio sea pacífico, por vías legales e institucionales y se lleve a cabo en un corto tiempo." (1993;271)

Para él, una de las condiciones necesarias para que una transición, sea tal, esta en que "se lleve a cabo en corto tiempo," (Ruiz Massieu: 1993;273) en este punto empezarán las diferencias teóricas con otros pensadores, quienes consideran que la transición democrática no necesariamente debe ocurrir en un lapso corto de tiempo, sino que, esta puede ocurrir en lapsos largos, ésta diferencia no es tan superficial como pareciera en un principio, ya que las consecuencias y fenómenos que la transición pueda sufrir dependen en gran medida de los lapsos de tiempo necesarios para que dicho fenómeno tomen ciertos rasgos que le permitan al Estado evolucionar hacia la democracia de manera efectiva y real, o de involucionar hacia el modelo autoritario del cual provenía. El propio Ruiz Massieu, lo identifica con un proceso histórico y no controlado, sujeto a los vaivenes de la política y de las pasiones de los políticos, es decir, de actores políticos que evolucionan o involucionan en sus valores democráticos, y por ello puedan no

necesariamente compartir la creencia en las virtudes de la democracia del resto de la comunidad. "El proceso democrático es un movimiento evolutivo cuyo ritmo es variable y admite involuciones, entiendo que la transición es necesariamente un movimiento hacia adelante, a ritmo tan acelerado que hay un cambio cualitativo en el régimen político" (Ruiz Massieu:1993;272).

Otros autores como César Cansino, consideran de manera más amplia la variable tiempo, y como una parte esencial para entender y lograr abarcar de una manera más completa y clara el fenómeno de la transición democrática, señalando de entrada que existen en ese concepto dos niveles, que corresponden a la profundidad y cualidad del cambio, y que se empalma lapsos cortos y periodos largos. La transición será continua en el primer caso, rápida y profunda. En el segundo caso, los cambios son discontinuos, incrementales en plazos muy largos, y con tensiones constantes en esos periodos.

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

La transición democrática es para César Cansino, "el intervalo entre un régimen político a otro" donde el régimen político es, "el conjunto de patrones explícitos o no que determinan las formas y canales de acceso a las principales posiciones gubernamentales, las características de los actores que son admitidos en y excluidos de este acceso, y los recursos y estrategias que pueden usarse para tener acceso."(1999;13) De manera más amplia define qué es la transición democrática, la cual considera después de hacer una revisión del tema como "el cambio de un régimen autoritario a uno democrático donde en el intervalo durante el cual se pasa de un conjunto de arreglos institucionales y practicas políticas definidas y controladas

discrecionalmente por la élite en el poder, a otro acuerdo en el que la definición y el funcionamiento de las estructuras y prácticas políticas se somete a la discusión, están garantizadas por la Constitución y respaldadas por la participación ciudadana" (Cansino:1999;13). Esto es, que los momentos de transición implican que los arreglos institucionales y las prácticas políticas se presentan en un estadio de desacuerdos sobre los mismos. No se han dado los consensos necesarios ni tampoco se ha impuesto de manera vertical y autoritaria cuáles serán esos nuevos arreglos, es decir que no existen ni los objetivos a corto, a mediano plazo, menos los finales. De igual manera ni los mecanismos necesarios que permitan a los actores políticos llevar a cabo su función con lo cual se podría dar la consolidación del nuevo régimen político, que está naciendo de la crisis institucional que vivió el anterior.

Por otra parte, Ruiz Massieu considera que esos cambio deben ir acompañados de una mayor libertad, ya que "solo donde hay libertad económica y libre empresa puede darse la libertad política y, consecuentemente la democracia liberal, se sostiene" (1993:274). Para el mismo autor, la transición de un sistema autoritario a otro de rasgos democráticos, es un asunto de tecnología y metodología, es pues, lo que siempre llamó una cuestión de ingeniería política, de ingeniería democrática.

Sin embargo, se debe señalar como lo hace Atilio Boron, citado por Marta Gloria Morales Garza, que "La delimitación de los problemas de la democracia al espacio restringido de lo que podríamos llamar 'la ingeniería política' es un serio equívoco puesto que construye por un capricho del concepto una muralla entre sociedad, economía y política

inexistentes en la vida real" (1996;77). Es decir, que se da un divorcio entre el ideal, pretendido, de una guía aparentemente práctica, para llegar a la democracia, y la realidad por pretender que ésta se ajuste a criterios contrarios de la misma, sobretodo, porque la ingeniería política trae el defecto de ser una postura del poder, con la finalidad de mantenerlo intacto o realizar modificaciones mínimas, que no pongan en riesgo el control de la élite gobernante sobre la sociedad. Las transiciones, por su parte, implican un traslado efectivo del poder público. Es válida la idea de que el gobierno pretenda preservar el poder, pero, parafraseando a Manuel Camacho Solís, no a cualquier precio. Esto nos lleva a la necesidad de nuevos arreglos no sólo desde la cúpula sino a partir de nuevos consensos negociados con la oposición y otros sectores y actores políticos y sociales. "Las transiciones se 'producen' a través de actores que eligen estrategias que nos llevan al cambio de un tipo de régimen a otro" (Terry;1994;62).

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
Ahora, a pesar de que se pueda llegar a decir que existen arreglos verticales y autoritarios, dichos arreglos en la transición democrática se deben construir a partir de métodos democráticos que sirvan para construir una verdadera democracia. Las democracias se construyen por medio de métodos democráticos es decir, la base del cambio democrático se encuentra en una serie de negociaciones y consensos donde se plantean tanto las bases del cambio, así como los objetivos y los alcances de los mismos. En este sentido, Ruiz Massieu considera que la parte medular de la transición democrática es una cuestión de valores compartidos, en otras palabras, una cultura de la democracia como forma de organización y proceso de gobierno, por ello sostiene que

"el eje de la cultura democrática es una noción compartida de democracia, que comprende el papel de los partidos, la función de las elecciones, la naturaleza de las instituciones y el arreglo orgánico y territorial del poder"(1993:275). "Instituciones en un sentido amplio son las reglas y costumbres de operación de un sistema" (Ayala:1992:10). Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana" (North:1993;13). "La función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (pero no necesariamente eficientes) de la interacción humana (North:1993;16). Los cambios que se dan en las instituciones son incrementales no discontinuos.

En las transiciones el juego político y la negociación son centrales y se centran en el diseño constitucional y legal del nuevo régimen. Queda fuera aspectos sociales en la mayoría de los casos estos asuntos son económicos y sociales, la excepción es España con el Pacto de la Moncloa, mismo que se centro en la meta de satisfacer demandas obreras para crear un clima de estabilidad. En el caso de la transición española Meyenbertg, nos dice que "La construcción de las normas que iban a servir de fundamentos al Estado de Derecho, tuvo como punto de partida las normas e instituciones del antiguo régimen, respetando los principios de legalidad y los protocolos establecidos por Franco para su sucesión en el poder" (Meyenberg:1993;173).

La tarea de los líderes consiste en convencer a la población sobre las ventajas de los valores y la oportunidad económica, debe quedar en claro para la población la división

con el desarrollo económico y el democrático, para evitar confusiones y conflictos. En este sentido Cárdenas Gracian , considera que es una tarea pedagógica que ayuda la consolidación de la institucionalización de la democracia. La consolidación empieza cuando la "anormalidad" ya no constituye la característica de la vida política (1993;115). La consolidación se puede problematizar por que no todos aceptan el juego democrático, depende de nueva cuenta de la habilidad de los actores políticos y de la complejidad de las circunstancias para institucionalizar a la democracia. "La transición mexicana se acerca cada vez más a la discusión fundamental sobre la propia república, es decir, sobre los alcances del ámbito público frente a lo privado y el papel que las estructuras del poder juegan de cara a los ciudadanos" (Villamil:1998;204).

Para establecer esa nueva cultura, se debe llegar a través de un proceso de negociaciones, en esas negociaciones se deben incluir actores políticos y sociales anteriormente excluidos del juego político, esto nos lleva ante la situación de crear las condiciones propicias para la negociación entre los diversos actores políticos. Una parte vital de la transición ésta dado por las negociaciones que se lleven acabo, que deberían concluir en un pacto político, que fijen las etapas y objetivos de la misma. Ruiz Massieu habla de una cultura, nunca de un pacto, por lo cual su idea de la transición es inacabada ya que su arreglo sólo ese procedimental en materia electoral, y no de arreglos más amplios que faciliten la funcionalidad de la democracia y el sistema en general. Para que las democracias funcionen deben promoverse las arenas políticas esos espacios de los público donde se presenta la ciudadanía activa, donde se gobierna en base a principios de justicia política, se razona y existe un sistema de leyes. Una

ciudadanía activa, participante que tiene igualdad política y que como comunidad crea para Hannatt Arendt, citada por Cisneros, esos espacios políticos de negociación (Cisneros:2000; 153-154).

Sostiene Ruiz Massieu que el único mecanismo que puede señalar que la transición es un proceso acabado, es la realización de elecciones libres que "son el método inexcusable de un cambio cualitativo en una transición democrática" (1993;273). "Si la transición o la aceleración democrática se plantea con éxito por la merma en las bases de legitimidad del régimen y de sus operadores, los adversarios deben prestigiar las reglas del juego y el cumplimiento del acuerdo democrático, acreditar los comicios y afianzar las instituciones políticas, sobre todo al Parlamento en transformación"(1999;279). "Las condiciones estructurales y la cultura política, son elementos que deben seguir siendo considerados sobre todo para promover el tránsito y la consolidación de los regímenes democráticos"(Paoli Bolio:1993;217).

Durante estas negociaciones producto de la ruptura del anterior esquema político, del cambio de expectativas, y de cálculo de los diversos actores. Estos deben juzgar que es bueno conservar y que nuevas reglas e instituciones deben aparecer, cuáles serán aceptadas por todos. Esta etapa de negociación es llamada por O' Donnell y Schmitter como " Institucionalización, que denota el reconocimiento efectivo (evidenciada en la forma de leyes constitucionales) y la aceptación de las nuevas reglas y procedimientos por la mayoría de los grupos de interés" (Cansino:1999;18). Por su parte, Ruiz Massieu considera que "una transición sujeta a cánones racionales, y a una ruta de

predecibilidad que disminuye al máximo las contingencias y los imponderables" (1993;276). Pero no habla de negociar sino de dirigir, que el proceso de transición es únicamente factible si es llevada desde el marco de la ciencia o desde la perspectiva del poder, ciertamente, esta idea sustituye la noción del exterminio del adversario pero deja en una situación de orfandad y siempre bajo la tutela del gobierno a la población civil es sin dudar una posición tecnócrata del poder excluyente de las ampliación de las bases democráticas como parte de una cultura.

Huntington citado por César Cansino señala cuáles pueden ser las causas posibles que den origen a una transición democrática, siendo dichas causas las siguientes:

- a) **Causas únicas.** Por ejemplo, el surgimiento de una nueva potencia.
- b) **Desarrollo paralelo.** Es decir, que ocurra un desarrollo económico similar entre varios países vecinos, que por dicho motivo se muevan hacia la democracia, forzando al país a la adopción del modelo democrático como regla de convivencia. Pareciera que este efecto externo que ayudó a la consolidación de las nuevas democracias europeas sea un ejemplo para las nacientes democracia americanas, ahora, los países del continente exigen la democracia como un requisito de convivencia comunitaria. Lo mismo que realiza la Unión Europea, para establecer la convivencia con países de su mismo continente y del resto del mundo.

- c) **Efecto bola de nieve.** Esta causa posible, señala que un movimiento interno de democratización que alcance éxito en alguna parte del sistema propicia que el resto del mismo aspire a dicho cambio y presione al sistema hasta alcanzarlo.
- d) **La solución prevalece.** Es en pocas palabras, que debido a los problemas internos los actores políticos consideran que el único mecanismo válido para resolverlos sería la instauración de la democracia, esto implica que sean sobrevaluados los beneficios de la misma.

Señala también dicho autor, que las modalidades de la transición son:

- a) **Cíclicas.** Es que pase constantemente de un modelo autoritario a un modelo democrático y viceversa sin que ninguno termine de consolidarse.
- b) **Segundo Intento.** Que ya exista una experiencia democrática en dicho país y se decida darle una nueva oportunidad.
- c) **Democracia Interrumpida.** Como el caso chileno donde por circunstancias de orden internacional e ideológico la misma fue interrumpida por un periodo de más de 18 años.
- d) **Transición directa.** Son aquellas en las que se pasa de manera directa de un sistema autoritario a un sistema democrático.
- e) **Descolonización.** Este es el caso de la India el mismo proceso de descolonización permite el surgimiento de la democracia como forma de gobierno.

Por otra parte el politólogo estadounidense Robert Dahl reconoce tres tipos de transiciones:

- 1) Transiciones conducidas por fuerzas externas
- 2) Las que resultan de intervenciones violentas por fuerzas internas
- 3) Las continuas o evolutivas, iniciadas por una crisis interna del régimen político

La forma más común de las transiciones es la denominada continua o evolutiva, que como vimos se originan de una crisis interna de los regímenes autoritarios, que lo llevan a un terrible desgaste y se ve forzado por la situación a iniciar la transición democrática. Para O' Donnell y Schmitter citados por César Cansino, el cambio está vinculado "a la emergencia de contradicciones entre los conservadores o 'duros' y los reformistas o 'blandos'" (Cansino:1999;18).

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Durante las transiciones democráticas se presentan situaciones ambiguas que generan un alto nivel de incertidumbre la cual se presenta en dos niveles:

- 1) Estructural. Que concierne a las nuevas e inciertas instituciones que empiezan a surgir en una etapa que se denomina de preinstitucionalización, y que se da de manera simultánea con la etapa de desinstitucionalización donde la crisis (entendiendo por crisis el momento en lo que lo viejo no termina de morir y lo nuevo no termina de nacer, según la noción de Gramsci) que ésta presente que puede desembocar en

violencia. Ya que el proceso de legitimación, de lo nuevo, ocurre en una fase crítica del proceso de deslegitimación de las viejas instituciones. El problema en esta etapa es la incertidumbre sobre los rumbos que seguirá el proceso, si es la democracia o el regreso de la anterior forma de gobierno, del autoritarismo.

- 2) El otro nivel tiene que ver con una crisis de conducta de los actores. La crisis es con respecto a las viejas normas y las nuevas, los viejos valores y los nacientes, los programas, las ideologías y las prácticas. Los procesos socioculturales se están alterando y no se encuentra la salida a la crisis generada por la transición, ya que surgirán patrones temporales de conducta, y otros permanecerán. En este momento nacen y se forjan las características de la nueva democracia y sus profundos desafíos.

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

En este nivel debemos señalar que la transición democrática como parte de un proceso inacabado y en movimiento siempre corre riesgos. Además se puede dar en tiempos cortos y en medio de proceso más largos, por ello y señala César Cansino, debemos hablar de un doble proceso, diferente y diferenciado, en primer término, por la noción y variable denominada tiempo, en segundo término, y más importante la solución final que pueda derivar de dichos proceso, encadenado al tiempo, ya sea dicha solución una liberalización política o una democratización, un proceso que puede terminar en un régimen autoritario o en una democracia, como escenarios finales, en cambio si hablamos de democratización el resultado final es una democracia.

Este sería el caso de México, donde las facciones del poder dentro del sistema político planteaban la aparición de dos modelos o alternativas de organización del Estado mexicano, profundamente diferenciables y diferentes. Para Mauricio Merino, la transición mexicana ha sido larguísimo porque no ha existido un pacto fundador, hemos tenido una transición votada, han sido, dice los electores y no las fuerzas políticas las que han dado las condiciones que abrieron el sistema político (Merino:1997;211-212).

Como señala el estudio ya clásico de Carlos Tello, llamado "La Disputa por la Nación", donde se enfrentan por el control del aparato político desde el aparato de la alta burocracia los llamados renovadores, "renos", tecnócratas o neoliberales, por un lado, con el modelo de un Estado adelgazado con una sociedad civil fuerte, con la economía siguiendo los principios del mercado. Por otro lado, los llamados revolucionarios, "dinosaurios" o políticos con un proyecto que daba continuidad al modelo revolucionario y al sistema político autoritario, donde el Estado tenía la misión social de ayudar a los grupos sociales más desvalidos, para lo cual necesitaban un Estado altamente interventor y que fuera capaz de movilizar amplios sectores de la población siguiendo la antiguas técnicas de manipulación y control social.

En este punto Ruiz Massieu considera que "es necesario así, que el poder, o una fracción del es capaz de desencadenar el cambio, admite que a sus propios intereses les conviene más cambiar que no hacerlo, que es más costoso resistir que encauzar, poner ritmo y pactar las reglas del juego."(1993;277). "En el pacto que fundamenta el cambio democrático sea una transición en sentido estricto, o una profundización y aceleración

del proceso democrático no puede quedar fuera del radio de la concentración el reconocimiento de que las formas democráticas no están reñidas con otros objetivos colectivos" (1993;278).

Lo que sí señala, toda transición, es la existencia previa de profundos problemas de legitimidad, problemas de gobernabilidad, de los sistemas autoritarios producto entre otras causas, de un crecimiento económico mundial sin precedentes en la historia del mundo, que provocó una marcada profundización de las divisiones sociales. Además de las modificaciones en las doctrinas ideológicas internacionales, estas como consecuencia de la derrota del modelo comunista ruso, tanto en plano de las ideas como de la eficiencia económica. Ahora los cambios ocurren entre otras causas, en algunos de los países anteriormente autoritarios, por los elevados niveles de bienestar económico, de una población con mayor nivel de alfabetización, y urbanización y de la ampliación de la clase media.

Durante la etapa de construcción de nuevas estructuras, estos factores tomarán una gran importancia para el desenvolvimiento efectivo del régimen que surgirá.

Los factores que inciden en la transición son:

- 1) **La Temporalidad** Vinculadas a las estructuras y los cambios que se viven en ese nivel, y a las coyunturas o situaciones de correlación fuerzas en situaciones particulares.

- 2) El Tiempo.** Lapsos de tiempo que el cambio requerirá para consolidarse, si es corto, mediano o largo el plazo afectará ya que puede ser un liberalización o democratización
- 3) La Toma de decisiones.** Qué se decide y cómo lo deciden las fuerzas políticas.
- 4) Incertidumbre.** La no-solución rápida de la crisis. Lo cual inciden en el manejo adecuado del sistema que enfrenta el cambio.

Si observamos con atención a un régimen de corte comunista que transita a la democracia tendrá rasgos diferentes, puesto que su deslegitimación es producto de su ineficiencia económica y de su autoritarismo. Por lo que las demandas, de la población por mayor participación fueron motivadas por su desilusión con el modelo económico, y su ineficiencia en el desarrollo, y la asfixia política, no existía ni libertad económica ni libertad política, la base de este tipo regímenes es la fuerza, y esta termina por erosionar su legitimidad. Se vieron forzados a iniciar las reformas económicas y políticas deseando quizás llevar el control de los cambios.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Como es el caso chino sin cambios políticos y persistiendo en el modelo autoritario, el caso ruso donde la liberación política terminó por forzar la libertad económica, y la no instrumentación adecuada de ambas políticas termino por derrumbar un sistema. Fuertemente vinculados con la realidad económica tenemos los factores de carácter cultural que puede determinar la viabilidad o no del modelo democrático. "La consolidación de una democracia lleva consigo menos errores económicos en el largo plazo, ya que no conduce a oscilaciones abruptas en los programas públicos,

impulsando el reemplazo continuo de proyectos ineficientes por eficientes”(Benavides H: 1985;161).

Por otra parte, tenemos a los regímenes autoritarios que han logrado una mayor eficiencia económica y esta se convierte en un catalizador de reformas de carácter democrático, transitan a la democracia con mayor tranquilidad como son los casos español y chileno.

Durante ese proceso de aparición de creación de nuevas instituciones aparece el factor tiempo y las toma de decisiones, para finalizar, en buena forma el problema de las transiciones que pueden ser continuas o discontinuas. Las primeras presentan una mayor participación de los actores principales del régimen que se desmorona y que, sin embargo, buscan tener el control del cambio tanto en cuanto a la dirección y la profundidad del mismo, por ello la importancia del tiempo enlazada con el carácter dinámico de la temporalidad, ya que pueden gestar transiciones continuas, rápidas y profundas, estas se vinculan con las coyunturas históricas que se presentan como propicias para el cambio democrático que vive el país en cuestión, por éste motivo son de corto tiempo. En las transiciones discontinuas, el protagonismo mayor proviene de los actores anteriormente excluidos y de los grupos políticos emergentes, el cambio es incremental, los plazos son más largos y pueden presentarse momentos de regresión e incluso de alta tensión, que se puede resolver en un conflicto, debido a ello se encuentra vinculado a situaciones de cambios estructurales de larga duración.

En ésta idea el tiempo y de temporalidad tendríamos el problema de la toma de decisiones estrechamente vinculadas, a decisiones que pueden ser; prematuras, tempestivas, diferidas, actos de última hora, decisiones superadas por los acontecimientos, intentos de ganar tiempo. Lo más importante para llevar adecuadamente una transición es el de encontrar o conocer la "cadencia o ritmo apropiado"(Cansino:1999;20), es decir, encontrar la velocidad apropiada para un proceso de cambio político. El tiempo visto de esta forma es un factor o elemento determinante del éxito o fracaso de las decisiones, más allá, del contenido objetivo que estas decisiones estén buscando.

La situación de la toma de decisiones en condiciones de variabilidad de las circunstancias, de los intereses de los actores políticos que no terminan por definir sus posturas, ayudan a crear las condiciones para el surgimiento del siguiente factor, el de la incertidumbre, por lo cual se introduce un elevado grado de ambigüedad en el cálculo político de los diferentes actores. Aquí, en este aspecto es donde la variable tiempo se denota con mayor claridad y donde se demuestra la importancia de encontrar ese ritmo, tan necesario, que permita una transición más tranquila o al menos sin sobresaltos.

Ahora, el cómo percibe la sociedad el proceso de transición, este es otro problema, que ésta estrechamente vinculado con la incertidumbre y la temporalidad del mismo. Si la transición es considerada legítima o no por los actores políticos relevantes y la sociedad, estos le dan su apoyo o se lo niegan, plantea pues los límites de la temporalidad del proceso, hasta dónde y cuánto tiempo para llegar a la democracia. Otro elemento que

es parte de la incertidumbre es lo relativo hacia dónde nos conduce el proceso, a una democracia autosostenida o no. Es decir un régimen donde las fuerzas políticas cumplan con los siguientes requisitos:

- a) Sujeten sus valores e intereses al juego incierto de las instituciones democráticas.
- b) Respeten los resultados de los procesos democráticos

De hecho las transiciones democráticas terminan cuando hace su aparición la democracia autosostenida esto es que:

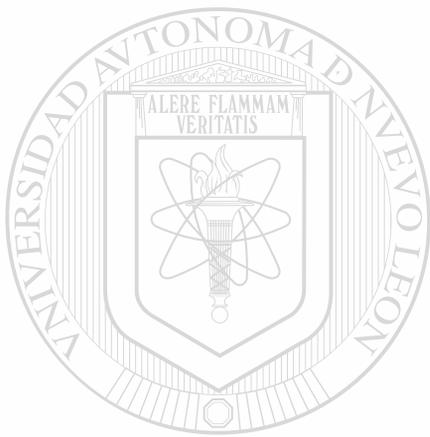
- a) Existe la posibilidad real de alternancia política
- b) Cambio en las políticas pueden resultar de la alternancia política
- c) Un efectivo control civil sobre los militares ha sido establecido

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

En palabras de Przeworski, citado por César Cansino la transición termina cuando un régimen ha logrado la "Institucionalización de la incertidumbre" (1999:23), la incertidumbre ya no es producto de la situación de indefinición del régimen, ni de esa situación de crisis de las estructuras sino del potencial resultado del juego político sujeto a las reglas de la democracia donde los actores deben someter sus propuestas y candidatos a la aprobación de la sociedad en elecciones libres y confiables que le den legitimidad al régimen.

Se habrá llegado a una democracia cuando las reglas del juego, el juego mismo de los partidos políticos, en la arena electoral, es aceptado como válido por todos, y reconocido el partido y candidato ganadores, pero la legitimación que den los partidos debe ir acompañado por el reconocimiento por parte de la población, y este apoyo debe ser dado por los demás actores políticos, con ello se facilitará la actuación del gobierno, que podrá presumir de tener no sólo legitimidad sino el consenso de la población.



# UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## 2.9 Modelos de Transición Democrática

Las transiciones a la democracia plantean un fuerte reto a la capacidad de dirección del gobierno (*governance*) y la gobernabilidad del sistema. Una transición democrática pactada, esto es, "un acuerdo de transición preparada, discutido y aceptado por los interlocutores válidos, es decir, que tengan una representatividad suficiente y que parten del reconocimiento (aunque fuera explícito) de parte del gobierno, de que el régimen prevaleciente no es democrático y de que es necesario un tránsito a la democracia para asegurar los intereses superiores de la sociedad", Javier Garrido citado por Villamil (1998;84).

Como ya hemos señalado un rasgo de las transiciones democráticas es la incertidumbre producto de impedimentos objetivos del comportamiento humano, esto sólo enfatiza la importancia del camino que se debe trazar para conducir en la democratización. "El principio de alternancia posible y tranquila de los dirigentes es la regla fundamental de la democracia electivo-representativo aunque la opción completa al sistema social establecido generalmente siga rechazada" (Hermet:1986;26).

Todo el ciclo de retirada es inestable en cuanto a la posible salida, puede ocurrir violencia desde el gobierno o desde la oposición por eso la negociación es menos riesgosa para ambos. Todo un ciclo lleno de conflictos y rupturas. De nueva cuenta los reformadores deben tomar el control del régimen y negociar con los moderados de la oposición. El éxito de este modelo depende del control de los extremistas por parte de los moderados

(Cárdenas Gracia: 1997; 124-131). En este punto el problema principal para la gobernabilidad esta determinado por el grado de incertidumbre en las posibles salidas de la negociación.

Este modelo se centra en los problemas de los arreglos políticos y sociales y olvida los problemas económicos que se enfrentan en las transiciones, y en materia económica no señala Rene Villarreal en "Hacia una nueva economía de mercado institucional y participación. El reencuentro del mercado con el Estado y la sociedad" (1998), nos señala que México como el resto de América Latina se encontraban "enfrentando un proceso de transición trunca, la larga marcha inconclusa hacia economías de mercado abiertas y competitivas" (Villarreal:1998;25). Problema agudizado por la crisis sistémicas en mercados financieros internacionales. El modelo de transición esta agotado, sentencia.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

La doble dimensión de la transición económica y política, convierte el problema de toma decisiones en uno nuevo y complejo, tanto para el análisis como para su resolución. Aterrizar los dos modelos el uno democrático y el otro de una economía de mercado institucional y con ello afrontar los cambios sociales, que en nuestro caso son estructurales y por ende de mayor complejidad.

Para afrontar esta situación Rene Villarreal plantea que se necesita de lo que el llama "los cinco pilares de la transición" para llegar a tener un gobierno con autoridad (de facto) para desarrollar nuevas políticas, y de la independencia y autonomía de los tres

poderes, además del cumplimiento de los derechos y obligaciones de la sociedad civil, misma que es central en este nuevo plano del desarrollo de una sociedad democrática.

Los cinco pilares de la transición son:

- 1) **Primer pilar, la Sociedad Civil.** Con las organizaciones y grupos independientes del gobierno que persiguen un fin común.
- 2) **Segundo pilar, Sociedad Política.** Para seleccionar y monitorear a los gobiernos democráticos a través del uso de instituciones democráticas como partidos políticos, elecciones, reglas electorales, legislaturas. Esta es la única vía de acceso legítimo al poder, por medio del derecho lícito de ejercer el control sobre el aparato gubernamental y el poder político.
- 3) **El tercer pilar, el Estado de derecho.** Que debe brindar un marco normativo aceptado por la mayoría y debe establecer claramente las jerarquías de leyes y las atribuciones a cada órgano de gobierno. Este pilar es una condición sin cual no puede darse la democracia.
- 4) **Cuarto pilar Burocracia Profesional de servicio civil.** Compuesta por administradores del aparato estatal que den continuidad a la administración pública y sus proyectos.
- 5) **El quinto pilar Economía institucional.** El enlace entre el sistema económico y el político. Se necesita un conjunto de normas, instituciones y regulaciones sociopolíticamente aceptados y facultados que medien entre el mercado y el Estado (Villarreal:1998;200-206).

Lograr la transición a la democracia implica un trabajo político de alto nivel y como un requisito que ayude a su implantación de hecho los errores de los gobernantes eliminan la posibilidad de concluir el modelo ya que " los gobernantes ven en la pérdida de eficacia y eficiencia de sus políticas, la disminución de sus márgenes de legitimidad" (Villarreal:1998;254). El éxito o fracaso de la transición depende en gran parte de la calidad de su burocracia y de las capacidades de sus gobernantes pero además existen otros factores como son la " la incapacidad institucional, tanto en el ámbito económico. Como en el espacio político, para dar cauce a esta creciente polarización favorece a aparición del conflicto socio-político entre los diversos grupos frenando la consolidación democráticas" (Villarreal:1998;254).

Esto nos lleva a la necesidad de establecer los marcos institucionales que permitan el desenvolvimiento más acorde a las demandas de las nuevas realidades sociales, políticas y económicas que favorezcan el tránsito y no lo bloqueen. Sin embargo, el aspecto institucional no será suficiente si no se registra una "mejora en el desempeño económico frena el consenso sobre las siguientes etapas en la reforma económica, social y política y se genera nuevamente un período de inestabilidad social y política" (Villarreal:1998;255).

Existen dos grandes modelos de transición democrática y tres variantes estudiados por los teóricos, cada uno de ellos manifiestan características particulares dependiendo de la ubicación geográfica del Estado, la coyuntura particular donde se dio. Uno de los modelos responde a la realidad europea y busca explicar las transiciones en dicho

continente, el otro obedece a los rasgos y características de las transiciones latinoamericanas. Las primeras fueron modelos de transición pacífica y los segundos corresponden a modelos de carácter conflictivo.

### 2.9.1 Modelo Consensual:

Este modelo reconoce tres variantes que son:

**I - Las transformaciones.** Se dan cuando la correlación de fuerzas entre el gobierno y la oposición sufre una alteración, que ocurre cuando la elite en el poder apuestan por la democratización en función de garantizar el control del proceso y el mantenimiento de importantes cuotas de poder. La lucha se traslada al seno de la élite gobernante que se divide, en sectores duros y blandos, siendo dominada dicha lucha por estos últimos que tratan de mantener el poder, pero, de una manera legítima, mediante elecciones, que les permita incrementar su margen de maniobra para la toma de decisiones. No desean la pérdida del poder pero comprenden que deben abrir los espacios a la oposición como un mecanismo legitimador que les favorezca en la búsqueda de los consensos para la toma de decisiones de alto riesgo.

Para Samuel Huntington, señala que la transición a la democracia puede tomar tres caminos diferentes de acuerdo a la fuerza de cada una de las partes. Y esta etapa él la denomina: **Reforma, transición o transformación**. El papel que se da tanto por el poder público y fuerzas de la oposición, el gobierno, y los reformadores, reformadores-conservadores en el gobierno, y los moderados y extremistas así como de sus

interacciones. En la reforma solo ocurriría cuando sean más fuerte los reformadores del gobierno que los conservadores. La reforma inicia cuando se decide la liberalización, por algunas de sus múltiples causas, que tiene varias fases:

- 1) Emergencia de reformadores en la coalición gobernante.
- 2) La toma del poder efectivo por parte de éstos, una vez que muere el líder del régimen.
- 3) Inicio de la liberalización a través de los mecanismos existentes utilizando medidas que eviten el fracaso de la misma.
- 4) Desarticulación de los conservadores dentro del régimen por desplazamiento o cooptación.
- 5) Inicio de negociación con la oposición evitando la radicalización de la misma en sus demandas sobre todo económicas.

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

**II - Los reemplazos.** Suponen una oposición fuerte, estructurada y con gran cantidad de apoyo por parte de la sociedad, lo cual le permite tener capacidad para imponer el cambio político de acuerdo a sus condiciones, y logra someter, a las fuerzas y actores vinculados al gobierno, lo que implica que el debilitamiento del gobierno ha destruido toda su capacidad de maniobra y sus fuerzas, organizaciones y estructuras están polarizadas y fragmentadas. Estas fuerzas son cohesionadas y rearticuladas por la oposición la cual puede aprovechar su conocimiento sobre el gobierno. Huntington a estas las denomina: **Ruptura, sustitución o colapso.** En esta la oposición es más fuerte que el gobierno y debe dominar, para que sea exitosa la transición, los

moderados sobre los extremistas en la oposición. Esto lo vuelve más riesgos al proceso ya que el desgaste en legitimidad y en pérdida del poder efectivo del régimen es muy profunda. Este procedimiento empieza después de que un régimen se encuentra exhausto, (por perder una guerra, severa crisis económica o pérdida de legitimidad) es desplazado por la oposición. Tiene tres fases, la lucha que produce la caída, la caída y la lucha después de la caída:

- a) Los Reformadores democráticos en el régimen son débiles.
- b) En la segunda fase, la oposición toma el poder en ocasiones sin utilizar la violencia, pueden formar coaliciones, o los ex gobernantes son procesados o exiliados.
- c) La tercer fase la de mayor virulencia. Antes de la caída los grupos están unidos. Después sobreviene la lucha por el control y distribución del poder y sobre la naturaleza del régimen. Sólo si los moderados tienen poder se consolidará la democracia.

**III - Traspaso:** Se articula a partir de una situación intermedia, en donde existe, más bien, un equilibrio de fuerzas entre el gobierno y la oposición, que no está claramente definido quien podrá tomar el control del nuevo régimen. Como se encuentran ante la situación de impedir el predominio de alguno de los actores recurren al expediente de pactar las condiciones, ritmos y profundidad del proceso de transición. Este tipo de variante suelen ser los idóneos ya que el acuerdo efectivo suele crear las mejores condiciones para el nuevo régimen, además que las vuelve más ordenadas, seguras y confiables disminuyendo la incertidumbre durante el periodo de transición. Ya que el

acuerdo político plantea las condiciones de competencia real sobre bases de mayor equidad. En segundo lugar, las partes aceptan también la posibilidad de triunfo de su rival, en tercer lugar, disminuye el nivel de discrecionalidad de ciertos actores y se incrementan los criterios de racionalidad. Al plantear los ritmos y grados de profundidad se reduce la incertidumbre de la temporalidad y del desconocimiento de los rumbos a seguir en la construcción del nuevo régimen. Los actores políticos no se ven en la condición de incertidumbre y puede controlar y manejar de manera más coherente, su futuro debido a que conocen los cambios en las estructuras y los cambios que deberán ocurrir en los valores los individuos.

Esta etapa la denomina Huntington la llama **Retirada (Extrication)**: Es central la interacción entre reformadores del gobierno y moderados de la oposición, cada uno debe controlar a los antidemocráticos y radicales en sus extremos. Es un tipo intermedio entre la ruptura y la reforma. El régimen autoritario es débil porque no ha sabido actuar adecuadamente ante los desafíos que le impone el cambio, no se colapsa y juega un papel central en la transición. La democratización se logra por las acciones del gobierno y de la oposición. Se dan reformas por negociación entre los moderados del gobierno y de la oposición. Fuerzas partitarias y la oposición o puede desalojar al régimen, reconociendo la incapacidad de poder determinar el futuro del sistema por sí solos. La retirada comprende:

- d) El gobierno inicia alguna liberalización y comienza a perder poder y autoridad.

- e) La oposición explota esta pérdida y debilidad del gobierno y expande sus actividades con al esperanza de que en el corto plazo será posible la caída del gobierno.
- f) El gobierno suele rehacer su poder y contiene las presiones de la oposición, y
- g) El gobierno y la oposición perciben un empate y empieza a explotar las posibilidades de negociación la transacción.

Este es el ejemplo de la transición española producto del llamado pacto de la Moncloa, una ruptura pactada, ya que el objetivo del mismo no fue otro que el de la construcción de un nuevo arreglo institucional, de una nuevo Estado español, con un marco legal que le permitía a los españoles manifestar que clase de país deseaban ser. Ese arreglo se concretiza con la nueva constitución española, donde se garantizaba la actuación de los actores políticos anteriormente excluidos y señalaba las nuevas reglas del juego democrático español que terminaron por ser aceptadas cuando se dan las elecciones que pierde el partido gobernante y heredero del antiguo franquismo y los actores todos aceptan la voluntad del pueblo español. El triunfo del PSOE de Felipe González, un antiguo militante político de la izquierda comunista española, cuya actuación era clandestina tanto del político como su partido demuestra la importancia de las negociaciones que permiten la inclusión de antiguos exiliados, que se prestigian las reglas y las elecciones.

**Ahora el modelo de traspaso implica que se den una serie de condiciones que permitan la transición sin una ruptura violenta y que son:**

- 1. Un contexto internacional propicio para la transición a la democracia.**
- 2. Un papel menor de las fuerzas armadas en la articulación y vigencia del orden anterior, además de que si el régimen surgió de una lucha armada, esta ocurrió mucho tiempo atrás y las heridas de la guerra en la sociedad civil se han cicatrizado.**
- 3. Una sociedad civil activa y menos polarizada ideológicamente. Los individuos se desplazan de la sociedad civil a la política de una manera más notoria, esto se expresa a través de un sensible incremento de la movilización política por parte de todas las organizaciones y miembros que constituyen a la sociedad civil y los parámetros para medirlo son: el número de personas que plantean este desafío, intensidad con que se plantea, la importancia de la demanda para los grupos sociales políticamente relevantes. Un último aspecto estrechamente relacionado con el desempeño de la sociedad civil es la articulación y dinámica del sistema de partidos que la acompaña.**
- 4. Hay un pacto. Se da la existencia de un arreglo entre las partes que permite que la transición sea pacífica.**

### 2.9.2 Modelo Conflictivo:

Este tipo de modelo se dio básicamente en Sudamérica. Corresponde al llamado esquema del *reemplazo*, que supone un colapso del régimen político en tanto que la oposición llega a alcanzar la fuerza organizativa y la capacidad necesarias para derrocar a los gobernantes autoritarios. Las características que aparecen en este tipo de transición son:

1. Se produce una profunda fisura en el interior de la élite gobernante. Duros y blandos, conservadores y renovadores, que termina en el colapso del gobierno. Por lo mismo los cambios son profundos y estos cambios pueden o no dirigir al sistema a la implementación de un modelo de democracia
2. Se presenta un alto nivel de incertidumbre. Esto provoca que los viejos grupos, los que sustentaban el poder por años y de manera autoritaria, traten por todos los medios de mantener el viejo orden y proteger sus intereses utilizando todos los medios y recursos para obstaculizar el proceso o de manera directa impedirlo.
3. No hay un pacto político para normar la transición. Aquí no ocurre un proceso ordenado, graduado, para la instauración de un régimen democrático, aquí no ocurre un traspaso, sino, un reemplazo. Existen por el contrario las siguientes condiciones:

- a) Una situación desfavorable en el contexto internacional. La democracia de un país no es considerada como un requisito para mantener relaciones con sus vecinos y si un estorbo que amenaza sus propios regímenes autoritarios.
- b) Existe un alto grado de militarización y un carácter represivo de los regímenes. Los modelos de regímenes burocráticos autoritarios, asumieron el papel central en la definición y el manejo de las políticas económicas. Sintieron que tenían una misión mesiánica de la seguridad nacional en un mundo polarizado por la guerra fría. El orden fue alcanzado al precio de desarticular la sociedad civil y destruir allí donde había democracia, a la misma. Esto implicaba que la transición debía empezar por la reconstrucción de la sociedad civil con valores democráticos y con un grupo militar con suficiente poder para condicionar el proceso de transición. Crear una nueva relación civil-militar, que sea aceptada por ambas partes, saldar cuentas con el pasado sin desbaratar la transición.
- c) Una sociedad civil débil y un sistema de partidos en formación (protopartidos o sin suficiente grado de organización) y polarizados. Ciertamente en los periodos previos se dio una alta movilización de las masas, suscitados en los momentos de crisis autoritaria, pero esta movilización presentaba la característica de un bajo nivel de organización y eran más espontáneos que articulados y sin algún grado de continuidad.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



## 2.10 Liberalización Política

Antes de hablar sobre la liberalizaciones políticas debemos dejar claro que son acciones políticas, esa traducción de las preferencias en acciones concretas como dice Deutsch; "la acción política es un conjunto de preferencias y planes explícitos diseñados para hacer un poco más predecibles y coherentes los resultados de una serie de decisiones futuras ... Cuantas más decisiones debe tomar un gobierno, mayor es su necesidad de una política" (Deutsch:1988;113).

Por liberalización política César Cansino entiende: "Es un proceso de apertura gradual y controlada de un régimen autoritario, puesto en marcha por la propia élite en el poder como respuesta institucional a la emergencia que ha puesto en riesgo la estabilidad o la propia continuidad de régimen "(1999;45) En este tipo de procesos se flexibilizan los límites tradicionales impuestos al pluralismo social y de partidos, a la competencia política, pero sin extenderse ni reconocer plenamente sus prerrogativas: " Todo proceso de liberalización política implica un cambio en los niveles de pluralismo y de competencia políticos consentidos y garantizados por el régimen autoritario en cuestión" (Cansino:1999;46).

Para Guillermo O'Donnell citado por Villamil, "la liberalización es el proceso que vuelve efectivos ciertos derechos que protegen a individuos o grupos sociales ante los arbitrios o ilegalidades cometidas por el Estado o por terceros" (1998;85). "Liberalizar un sistema autoritario supone cambios de largo alcance, por ejemplo, los que se derivan de la

disolución de los mecanismos de control de la participación y de la consecuente pluralización" (Loeza:1993;48).

Los gobernantes del régimen no democrático puedan iniciar la liberalización por varias razones entre otras:

1. El régimen autoritario ha cumplido con la necesidades funcionales que le dieron origen;
2. Pérdida de legitimidad del régimen;
3. Conflictos internos que no logran conciliarse dentro de la coalición gobernante, y
4. Por presiones externas que obligan al régimen a revestirse de una apariencia democrática.

**Otras causas serían:**

- a) Se observa a la democracia como un régimen más apropiado para organizar la vida política.
- b) Por un cisma en la fuerzas armadas, si el régimen era militar, y los grupos internos de las fuerzas armadas ha entrado en una fase de lucha interna por el poder.
- c) Como consecuencia de un colapso socioeconómico que le ayudaba a darle sustento, al tener eficacia económica.
- d) Una última opción es un fracaso militar, que termina por cuestionar la legitimidad del sistema. (Villamil:1998;117).

Para Prezowski, la pérdida de eficiencia como de la legitimidad son decisivas para provocar el inicio de una liberalización (Cárdenas Gracia:1993;118). La clave del cambio sin ruptura esta en la mayoría prudente de la sociedad la de quienes "definen sus posiciones políticas a partir de la protección de su patrimonio y de sus espacios laborales, familiares y de dignidad personal (Camacho:1994; 114). Y agrega que "cuando esa sociedad se mueve hacia el cambio se debilitan las resistencias y se facilita el cambio" (Camacho:1994;31).

Esto nos lleva a la aparición de nuevas fuerzas políticas y la reaparición de fuerzas anteriormente excluidas que genera una etapa de transformaciones que implica una nueva articulación y rearticulación de las relaciones existentes en el interior de un sistema político que está transitando de una etapa de autoritarismo a una de mayor libertad. De un sistema de partidos no competitivos, o de un partido hegemónico, a uno semicompetitivo y después, quizás a uno competitivo. Pero dicho proceso es gradual y limitado desde la cúspide, la cual se encarga de diseñar y dirigir dicha transformación. Un modelo más cercano a la noción de transición que tiene Ruiz Massieu. La lógica de este proceso en sistemas autoritarios es que termina eventualmente con ellos. La liberalización mexicana no fue parte de un proyecto sino como dice Loaeza "un reflejo condicionado, la reacción de un mecanismo autoritario que se activa en coyunturas de movilización" (Loaeza:1993;48).

Para Guillermo O'Donnell y Phillipe Schmitter, los "gobernantes autoritarios pueden tolerar y hasta promover la liberalización en la creencia de que al abrir ciertos espacios

para la acción individual y colectiva puedan aliviar diversas presiones y obtener información y apoyos necesarios sin alterar la estructura de autoridad, o sea, sin tener que dar cuenta a la ciudadanía de sus acciones o someter el resultado a elecciones libres y competitivas, su pretensión de gobernar; en la bibliografía a veces a esta forma de gobierno se le ha dado el rótulo eufemístico de 'democracia tutelar' o también 'autoritarismo liberalizado' o dictablanda' (Villamil:1998;85-86). Luis F. Aguilar Villanueva sostiene que el presidencialismo mexicano tuvo una posición favorable ante el reclamo democrático en los noventa "generando progresivamente condiciones institucionales, políticas y administrativas que han contribuido a impulsar y orientar el proceso" (Aguilar:1994:41).

Sólo podemos hablar de un proceso transición democrática cuando la liberalización política conduce a una democratización y a la consolidación de una democracia autosostenida. Proceso que lleva siempre el riesgo de que no ocurra dicha democratización y sí eventualmente se da un regreso al estadio anterior. Además la liberalización responde a una estrategia adaptativa y no negociada.

### Dinámica del proceso

- a) Las estructuras de autoridad de un régimen autoritario pueden iniciar un proceso de liberalización política cuando el nivel de legitimidad del régimen muestra una tendencia decreciente y cuando la movilización social conflictiva

muestra una tendencia creciente. La élite controla el proceso de liberalización buscando.

1) Revertir o atenuar la tendencia deslegitimizadora

2) Llevar en un plano institucional y mucho más controlado el proceso.

b) Cuando el impacto del proceso es positivo, la participación política se incrementa, la competencia política también se incrementa y el riesgo de desestabilización, de ingobernabilidad, del régimen autoritario disminuye. En esta etapa como sostiene O'Donnell y Schmitter como "la extensión de la libertades civiles del régimen autoritario; es la fase de apertura y tolerancia. En ella el régimen no democrático concede ciertos derechos, tanto individuales como colectivos, pero por sí solo es insuficiente para lograr la democracia (Villamil;116). Estos derechos son los básicos; de asociación política, de libertad de prensa e información y ésta extensión de derechos se da a la oposición.

c) El pluralismo liberalizado puede fluctuar a niveles controlables o manipulables y el gobierno puede manejar ciertos aspectos. En ésta fase el reconocimiento de los triunfos electorales de la oposición y el establecimiento de una legislación y organismos electorales imparciales, además de la construcción de mecanismo constitucionales para establecer reglas de ganar-ganar y dejar de un lado el juego suma-cero.

d) Un agravamiento en las condiciones políticas y sociales puede traducirse en una crisis política que termine por profundizar las divisiones en la élite existente y la oposición adquiera más presencia. Esto implicaría una mutación en el sistema de partidos políticos, cambios realmente considerables que permiten a los partidos: Mayor autonomía, mayor competitividad y una mayor influencia en la toma de decisiones. En este sentido Villamil, sostiene que "ninguna liberalización puede evitar que se produzca movilización y conflicto entorno a los grupos que no se ven afectados por los beneficios de la misma

(1998;192).

e) En este nivel la dinámica de la crisis autoritaria pone al régimen en una encrucijada donde se percibe la democratización del mismo como una salida posible a los problemas que está resintiendo en estos momentos.

f) En esta etapa puede ocurrir: Un colapso del régimen que nos lleve a la democratización, la reconstitución y reconsolidación del régimen anterior. Es el momento donde la gobernabilidad se ve como una variable importante a cuidar por parte del régimen anterior y también por parte de los nuevos actores políticos que quieren transitar a la democracia sin un rompimiento traumático. Este es un proceso más o menos largo, que busca neutralizar institucionalmente el conflicto y dar legitimidad al régimen anterior o al nuevo por la vía de la competencia partidista y electoral, aunque dicha competencia sea controlada por el régimen.

La liberalización puede en cierta etapa convertirse en un proceso disfuncional para el sistema, es decir, convertirse en un problema de ingobernabilidad, lo cual nos lleva las siguientes posibilidades, siempre controladas por el régimen y siempre pensando en la gobernabilidad. Control del régimen de todo el proceso lo que Ruiz Massieu, denomina ingeniería política. Dichas posibilidades son:

- a) Dar marcha atrás a la apertura política mediante soluciones de fuerza.
- b) Negociar la transición democrática con las fuerzas emergentes con el ánimo de conservar algún protagonismo en el nuevo régimen.

Los niveles de funcionalidad en el proceso de liberalización política descenderán y afectarán la gobernabilidad cuando:

- a) Se incrementen las tensiones y conflicto entre la coalición dominante
- b) Surjan transformaciones socioeconómicas en condición de alterar las líneas de conflicto existentes
- c) Baje el grado de eficiencia decisional del gobierno
- d) Cuando se incrementan la movilidad política de los diversos actores
- e) Cuando se incrementan los niveles de radicalización y de polarización de la oposición
- f) La existencia de presiones exógenas sobre la vida interna que vive el país.

Soledad Loaeza señala que una liberalización exitosa no necesariamente es aquella que desemboca en una democratización, como lo afirman muchos autores, sino "que su éxito también puede consistir en que se convierta en un arreglo definitivo que obedece a una lógica propia. (1996;174)

Liberar a un sistema autoritario implica cambios a largo plazo, mismos que generan la disolución de los mecanismos de control de la participación y da como resultado la pluralización. La élite siempre trata de mantener el control, el proyecto es suyo a pesar de que pueda recibir el apoyo o las demandas desde abajo. Es una alternativa de la élite que amplía las bases sociales de la estructura política, y sin embargo la misma élite puede dar marcha atrás al proceso y también puede permitir soluciones pragmáticas. Sin embargo, al ser una política pensada y proyectada a largo plazo los países sufren cambios estructurales que afectan directamente las decisiones de la misma élite sobre la salida del sistema.

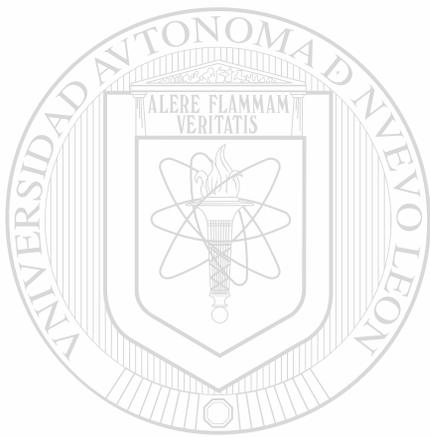
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

"El grado de incertidumbre en una trayectoria de liberalización parece mucho mayor, en la medida en que es un proceso abierto sujeto al impacto de acciones pragmáticas" (Loaeza:1996;175). Y esto ocurre así por que existe un bajo nivel en la institucionalización de la incertidumbre democrática, misma que en una sociedad democrática se concentra sólo en el resultado de la elección, y no en otros temas como los problemas postelectorales ó en asuntos de otro orden. Para Benavides H. y Murrillo de la Torres advertían sobre "la liberalización es un proceso para generar los medios políticos para la democracia y modificar el pluralismo limitado a través del

reconocimiento de nuevos grupos o partidos. Pero es absurdo emprender una liberalización política cuando ya existen los medios para una democratización” (Benavides H: 1985;170).



# UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## 2.11 Democratización

La democratización es un proceso que conduce de una situación autoritaria a una democracia pluralista. Connota una ampliación completa y un reconocimiento real de los derechos civiles y políticos, creando las condiciones para el pluralismo y la participación, garantiza previo acuerdo de las distintas fuerzas políticas actuantes. Para Ninou, "un indicador decisivo en la consolidación democrática es el papel que juegan los partidos políticos y el sistema de partidos en estos procesos (19996;76).

Se caracteriza por la existencia de un consenso y un compromiso que se materializa entre las distintas fuerzas participantes. César Cansino define la democratización como: "Constituye un proceso de efectiva ampliación de derechos políticos y civiles, producto de acuerdos o negociaciones entre (y reconocimiento de ) prácticamente todas las fuerzas políticas actuantes, y cuyo desenlace lógico lo constituye la instauración de un arreglo institucional, normas y valores reconocidamente democráticos" (Cansino:1999;45). En los procesos de democratización, señala Robert Dahl (1991:259), (La democracia y sus críticos.(1991) Argentina. Paidós) es un fenómeno histórico de ampliación de la representación y la lógica de la igualdad en sistemas políticos de gran tamaño.

Pasa por la ampliación del sufragio (el voto femenino, la reducción de la edad para votar), la modificación de los sistemas electorales para que los votantes estuviesen mejor representados y, en fin, asegurando que las elecciones fuesen libres e

imparciales( Dahl:1991;260). Para que funcione una democratización se debe empezar, dice Bunning, por democratizar a los partidos, en lo que el denomina la "cogestión democrática" con la participación de los grupos de la sociedad (Bunning:1994).

La democratización no significa sólo adoptar la viejas instituciones democráticas al Estado Nacional, sino reemplazar la antigua forma de representación a una nueva forma de gobierno representativo, y dejando de lado la democracia directa. Esta nueva forma de democracia reduce la participación media de los ciudadanos. (Dahl:1991;262), los Estados nacionales presentan una mayor diversidad política, social, religiosa e incluso étnicamente, por cuestiones de estilos de vida y ocupación.

La democratización en México dice Aguilar (1994) tuvo que ver con la necesidad de poner frenos y controles a gobiernos que fueron vistos como amenazas a sus esfuerzos, patrimonios, y expectativas futuras. Ya que como señalaba Camacho que "en los próximos años podría surgir movilizaciones sociales y de opinión pública que buscaría romper los ejes del control político del régimen y hace posible el cambio democrático" (Camacho:1994;31).

La democracia y los Estados Nacionales y su diversidad señala que "se multiplican las divisiones políticas y apareció el conflicto como aspecto inevitable de la vida política, aceptando en el pensamiento y en la práctica como rasgo normal y no aberrante" (Dahl:1991;263). Con los conflictos al ser la expresión de la naturaleza humana no podía suprimirse la libertad y el recelo entre las facciones, la solución esta en el

incremento del tamaño del Estado, supliendo a las ciudades estados donde los conflictos quedan suprimidos.

“La democratización dice Soledad se refiere al arreglo institucional definitivo, cuyos mecanismos y actores están bien identificados en el reconocimiento de derechos y obligaciones que están detrás del proceso de ciudadanía” (1996:175). Como decía Carlos Castillo Peraza “la democracia y tolerancia caminan juntos porque la democracia es un sistema complejo que vive de la confrontación de ideas contrarias” (Castillo:1993)

La dinámica del proceso es:

Algunos aspectos para distinguir en un proceso de democratización son: El nivel de pluralismo. El cual es el resultado de la diversidad de características al interior de un país y los niveles pueden ser:

- a) **Pluralismo limitado:** Donde sólo los partidos políticos tienen algún grado de libertad
- b) **Pluralismo liberalizado:** Medianamente institucionalizado consentido por el régimen anterior. Es un modelo catalizador que puede profundizar la crisis de un régimen y acelerar el proceso de democratización

c) **Pluralismo competitivo:** Este modelo es propio de las democracias autosostenidas.

Przeworski, citado por Silva-Herzog Márquez, "ubica el momento crucial de la democratización en el instante en que el núcleo autoritario ya no puede revertir los resultados del proceso político formal" (Silva-Herzog: 1999;57). Esta situación del tipo de pluralismo que existe nos lleva necesariamente al subsistema de partidos y a la tipología de los mismos; los cuales pueden ser protopartidos o antisistema. En el primer caso, los partidos apenas están en formación y en el segundo, los partidos buscan deslegitimizar al régimen. Si los partidos actúan conforme a las reglas y mueven a la legalidad están siguiendo una estrategia de democratización.

También pueden ser desleales, semileales o leales y esto los llevaría a adoptar prácticas que los lleven a la democratización o no. Puede ser también que los partidos sean faccionales que desarrollan su actividad al interior de las elites, sectoriales que practican su actividad en función del interés de grupos, y por último subversivas y antisistema, es decir que buscan la ruptura violenta del sistema.

La oposición puede ser.

- a) **Protoestructural.** En formación y fragmentada
- b) **Estructuración simple.** Poseen aparato central reconocido pero no tienen grandes militancias

- c) Institucionalización.** Organizaciones estructuradas y con procedimientos internos clarificados, puede no sólo articular y agregar demandas sino traducirlas a políticas

El cambio o la transición de un sistema de partidos no competitivos a uno semicompetitivo o competitivo, y por ello llegar a la democratización, se puede percibir al considerar los tres siguientes factores:

a) La orientación política y las predilecciones ideológicas de la población hacia la democracia.

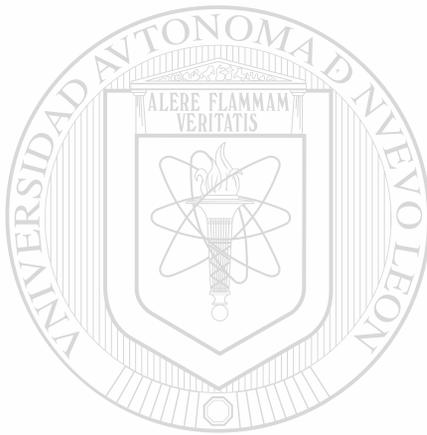
b) Las percepciones, valores, cálculos, estrategias decisionales y desarrollo de las elites políticas, en particular partidista para lograr atraer el soporte electoral.

c) Los factores institucionales, tales como el tipo de reforma política o acuerdo electoral creado.

Como conclusión podemos retomar las palabras del ideólogo inglés quien sostiene que se requiere según Giddens (1998) nuevas formas democráticas distintas al proceso ortodoxo de votación, debe descender hacia la sociedad civil y llegar hasta la familia clave de la nueva política. Todo ello para que no sólo funcione la misma democracia sino para que el sistema en su conjunto logre los grado de eficiencia y eficacia con el

grado necesario de estabilidad necesarios, para el mejoramiento de los integrantes de estas sociedades.

Ya en 1980 decía Camacho Solís que el sistema político mexicano había dos fenómenos que llamaban la atención "uno es la capacidad de recuperación que tiene. Otro es la incredulidad generalizada de los ciudadanos hacia la actividad política" (Camacho:1980;87). Eso ya no pasaba, el sistema había cambiado tanto que ya no era el mismo.



# UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## 2.12 Los conceptos operativos.

Después de realizar la revisión de las distintas literatura teórica y una vez hecho el análisis de los postulados teóricos de la Gobernabilidad, de la Ingovernabilidad, la *Governance*, la Transición a la Democracia, Liberalización Política y Democratización. Terminada la revisión se eligieron las definiciones más acordes para nuestra investigación. En primer lugar se utilizará la definición de **Gobernabilidad** que realizó Michael Coppedge quien sostiene que

"la gobernabilidad descansa en una relación armónica entre los llamados actores estratégicos de un sistema político, entendiendo por actores estratégicos aquellos que poseen suficiente poder para alterar el orden público afectar el desarrollo económico cambiando o frenando su curso. Ya porque sean dueños de determinado factor de la producción, dirigentes de grupos capaces de amplias movilizaciones ó poseedores de fuerte influencia en la maquinaria estatal. La estabilidad y la aceptaciones de los tipos de relaciones existentes entre los actores estratégicos determinará la situación de gobernabilidad de un Estado".

En cuanto al concepto de **Ingovernabilidad**, se utilizará la idea planteada por Camou, al definirla como un concepto "límite" que designa la virtual disolución de la relación de gobierno que une, por ambos lados, a los miembros de una comunidad política, producto de una incapacidad de los gobernantes para enfrentar las demandas. En las palabras de Prats, "la crisis de gobernabilidad democrática presenta siempre un

elemento común: la incapacidad de las instituciones democráticas nacionales y de la comunidad internacional coadyuvante – para asumir y procesar democráticamente el conflicto ( Prats:2000).

Sobre el concepto de *Governance*, sobre esto nos dice Gómez Buendía, citado por Camou no dice; que este tema tiene tres dimensiones y son las siguientes:

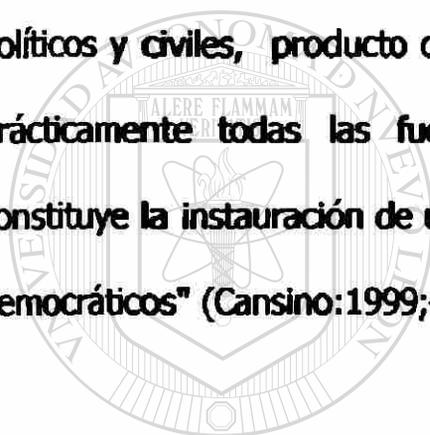
- d) La transformación de la voluntad popular en decisión Estatal.
- e) La efectividad de la decisión estatal
- f) El control de la acción gubernamental, mediante el rendimiento de cuentas a la población, el "accountability".

Sobre este mismo tema de la governance el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ofreció en 1997 un concepto más complejo e integral según el cual la gobernación es el ejercicio de dirección de los asuntos de una nación, llevado a cabo por la autoridad política económica y administrativa

En cuanto a la definición de **Transición a la Democracia** usaremos la de Ruiz Massieu quien la definía del siguiente modo. "La transición democrática es un proceso de cambio cualitativo por el cual un sistema autoritario se convierte en un sistema democrático, siempre que ese cambio sea pacífico, por vías legales e institucionales y se lleve a cabo en un corto tiempo."(1993;271)

Otro concepto central es el de **Liberalización política** y de ella nos dice César Cansino: "Es un proceso de apertura gradual y controlada de un régimen autoritario, puesto en marcha por la propia élite en el poder como respuesta institucional a la emergencia que ha puesto en riesgo la estabilidad o la propia continuidad de régimen" (1999;45)

El último concepto que usaremos es también de César Cansino, quien define la **democratización** como: "Constituye un proceso de efectiva ampliación de derechos políticos y civiles, producto de acuerdos o negociaciones entre (y reconocimiento de ) prácticamente todas las fuerzas políticas actuantes, y cuyo desenlace lógico lo constituye la instauración de un arreglo institucional, normas y valores reconocidamente democráticos" (Cansino:1999;45).



# UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## CAPÍTULO 3

### Metodología

#### 3.1 Tipo de investigación.

La investigación que se llevará a cabo sobre "La transición democrática y la gobernabilidad en México. De la liberalización a la democratización (1968-2000)", es de tipo **exploratoria**: este tipo de estudios dice Hernández (1998;58) se efectúan, normalmente, cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado antes. Esta investigación servirá para familiarizarnos con este fenómeno relativamente desconocido, esto es así ya que aunque existen múltiples estudios sobre la transición y en particular sobre la transición democrática mexicana, ninguno lo ha abordado desde el tema de la gobernabilidad y los problemas que enfrentó el sistema político mexicano a lo largo de este prolongado y difícil proceso de transformación política. En este contexto se revisaron los siguientes aspectos:

- a) Se revisó el concepto de gobernabilidad, en su evolución histórica hasta la actualidad. Detectándose que el primer enfoque nos señalaba que era un problema propio de las sociedades capitalistas y democráticas del mundo occidental. Las causas de esos problemas decían los primeros teóricos eran los denominados excesos de la democracia, por un lado, y por otro la llamada crisis

fiscal de los Estados capitalistas. Se detectó que este fenómeno era estudiado a partir de los contenidos de su contrario, es decir desde el terreno de la ingobernabilidad. Ésta situación era producto de la deslegitimación de la autoridad, por la sobrecarga de las demandas sociales y la imposibilidad que tenían los Estados capitalistas para cubrir dichas demandas. En una segunda etapa los especialistas de la gobernabilidad se concentraron en señalar las condiciones mínimas y necesarias tanto internas y externas que ayudan e influyen para explicar y establecer un situación de gobernabilidad. Se abordaron los indicadores de la gobernabilidad, y se llegó a clarificar y determinar los distintos niveles de gobernabilidad existentes, como son: gobernabilidad ideal, gobernabilidad normal, déficit de gobernabilidad, crisis de gobernabilidad, e ingobernabilidad. Lo que facilitó la comprensión de la misma como fenómeno político. También se empezó el abordaje teórico del denominado "buen gobierno", y las facetas de la gobernabilidad, y las condiciones necesarias para que funcione cómo son; la aceptación de compromisos democráticos, arreglos que permitan la representación, lo efectiva que ésta representación pueda llegar a ser, y la creación y mantenimiento de mayorías políticas, como condición de gobernabilidad. Se analizó el fortalecimiento de la sociedad, de sus cultura política y la orientación de los sectores productivos de la economía.

En un tercer momento en la década de los noventa, se abordó a la democracia como un elemento central en la idea de gobernabilidad y la eficacia de sus políticas para dar respuesta a las demandas. La democracia fue observada por

que sólo en sociedades democráticas se presentaban los cuestionamientos a la gobernabilidad, pero sólo esta podía dar respuestas a la misma.

La postura de los organismos internacionales como el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), mismo que fue un abordaje netamente normativo y por ello señalaba la importancia de las instituciones para que se fortalezcan la gobernabilidad como: las elecciones libres, la gestión responsable y transparente tanto en los sectores públicos como en el privado, la necesidad de toma de decisión que sean descentralizadas y que se den a nivel local, un fuerte respeto a los derechos humanos, libertad de prensa y la necesidad de organizaciones civiles libres.

- b) Dentro de esa noción de gobernabilidad se desarrolló un concepto que genera confusión, ese término se confunde con la idea de gobernabilidad, pero no son iguales, este concepto es *governance*, la misma se identifica como la capacidad de conducción de los gobiernos, de su dirección, es decir, de cómo dirigen a las sociedades a niveles superiores de desarrollo. Por ello presta más atención a las élites dirigentes y a su capacidad para diseñar e implantar políticas adecuadas.

Cosa diferente a la gobernabilidad, como condición de ser gobernada, es decir de la calidad de los elementos y factores que integran un sistema y que se pueden dirigir. La *governance*, implica la responsabilidad de los gobernantes en las políticas que pone en práctica. De allí que este concepto también evolucionará y

en una primer etapa los teóricos de la *governance* estudiaron el fenómeno de la práctica de la planificación, en un segundo momento los estudios se abocaron al desarrollo de las políticas, es decir al diseño de las mismas, pero dado el fracaso de estas, su interés se centraría en la implementación de las políticas. En la actualidad la teoría de la *governance* tiene dos líneas de investigación básicas, la primera cómo se llevan a cabo las políticas públicas en los niveles locales, y la segunda se concentra en el estudio de la pérdida de la capacidad de dirección de los Estados Nacionales por el fenómeno de la globalización y de las integraciones económicas.

En esta misma teoría de la *Governance* se realiza el análisis del denominado "buen gobierno", y de la necesidad de capacitar a la élite dirigente para que lleve a cabo sus tareas de la mejor forma, esto mediante un serie de recomendaciones normativas sobre como transformar primero a la élite y después a la burocracia, y por último a la sociedades, todo esto en un contexto de sociedades con culturas políticas democráticas.

- c) Se revisó también la importancia teórica que la gobernabilidad llegó a tener en Latinoamérica, se detectó que en este caso la misma adquirió rasgos particulares, y estos tenían que ver con la propia evolución política en el subcontinente. La disolución de gobiernos autoritarios y el nacimiento de gobiernos democráticos, planteó nuevos diferentes desafíos ya que sus problemas no eran el exceso de la democracia, sino la construcción de sociedades y sistemas democráticos. Todo

esto con altos déficit estructurales como: la pobreza crónica, fuerzas armadas altamente participativas y antidemocráticas, un fuerte crisis económica y endémica, a causa de elevados índices de deuda externa que los convirtió en exportadores de capital, problemas generados por los ajustes y reestructuración económica, el cambio de modelo económico que sólo provocó mayores niveles de desigualdad social, lo que provocó sociedades polarizadas, la falta de instituciones democráticas y bajos niveles de cultura democráticas.

d) Se revisaron los conceptos de Transición a la democracia. Este concepto si fue revisado y analizado ampliamente por teóricos mexicanos. Estas investigaciones se centran en los lapsos de tiempo que se dan entre un régimen político autoritario a otro de carácter democrático. En estos enfoque se debaten fuertemente sobre el concepto de la temporalidad, como una parte central de las transiciones, y se llega a la conclusión de que el tiempo que se da entre un régimen a otro debe ser corto, para poder hablar de una transición política que haya permitido establecer una democracia.

Otro problema que se debate en las transiciones es la incertidumbre, este fenómeno también es clave en esta etapa, ya que si se dan altos niveles de incertidumbre las transiciones se complican, de allí que una parte central sea clarificar y determinar las metas políticas de hacia donde se dirige el cambio. También se da el debate sobre las posibles causas que provocan el inicio de las transiciones. Se revisaron los modelos transición existentes como son los

modelos: consensuales y sus variantes y el modelo conflicto que fue propio de Latinoamérica, y que se caracteriza por fuerte crisis internas que concluyen con el derrumbe de los gobiernos autoritarios.

- e) Otro concepto emparentado con la idea de la transición, pero diferente sobre todos por la variable temporal y que fue estudiado fue el de Liberalización política: en este concepto en primer termino; la variable tiempo es la más importante ya que se caracteriza por darse en lapsos muy grandes de cambio, en segundo termino la transformación es dirigida por la élite gobernante, misma que no tiene intenciones de perder el poder político, ni formal ni efectivamente, pero si acepta pequeños cambios que son acumulativos, y a la larga transforman a un sistema político, y en tercer término una liberalización política no necesariamente concluye con una forma de gobierno democrático, ya que los integrantes de la elite pueden temer ese cambio por la incertidumbre y decidan regresar a formas autoritarias de gobierno.

- f) La democratización fue el último concepto a revisar. Este es un proceso que transforma efectivamente a un sociedad autoritaria en un régimen democrático, como un arreglo institucional definitivo, mismo que debe reconocer la diversidad política, social y religiosa existentes en sus propias sociedades. En este sentido la democratización es una política que tiene por objetivo central la construcción de una sociedad democrática.

La investigación también es de tipo **descriptiva**; porque se buscó especificar las propiedades importantes de individuos, grupos, comunidades que fueron sometidos al análisis, por los siguientes puntos:

a) Se describió la evolución histórica que en materia social ha sufrido el país desde la década de los setentas, y como esos impactos en materia de crecimiento poblacional se dieron, y como los cambios en las estructuras de edades ha sido determinantes en su impacto en la vida laboral, económica y política en México.

b) Se revisó la evolución que la economía mexicana ha tenido desde la crisis y fractura del modelo de desarrollo denominado Sustitución de Importaciones en los setenta, la llamada etapa de la petrolización de la economía, y las crisis subsecuentes en el país, crisis que llevaron a un cambio de modelo económico que se inició con la implantación de un política de apertura comercial, de integración económica, y de un reducción del papel económico del Estado mexicano dando paso a una economía de mercado, en un contexto internacional de globalización.

c) En materia política, la investigación se centró tanto a los problemas que las elites políticas mexicanas enfrentaron como consecuencia directa de los cambios estructurales en la sociedad y las múltiples crisis económicos.

- d) Se analizaron las políticas de Estado que implementaron para responder a estas crisis, mismas que se centraron en reformas electorales que tenían como objetivos liberalizar el sistema para mantenerlo en activo y no democratizarlo.
  
- e) Como las condiciones que se habían dado, los cambios sociales, económicos, y políticos provocaron la llegada de la transición democrática, acelerada por el conflicto en Chiapas.

Como parte central del tema de la gobernabilidad se analizaran el papel de los actores estratégicos, ya que son elementos principales, de ellos se debe indicar como funcionan y la naturaleza de su orientación, y la capacidad que tiene para afectar la toma de decisiones y si afectan el futuro del sistema político mexicano.

También la investigación es de tipo **correlacionar** porque: tiene como propósito medir el grado de relación que existe entre dos o más variables (Hernández:1998). Las variables que se manejarán serán las de Transición a la democracia y la de gobernabilidad, se analizará la posible relación que se estableció entre las misma en México. Las características que enmarcan la investigación dentro de ésta tipología son las siguientes razones:

- a) Las ineficiencias del sistema político y de sus actores estratégicos para responder a las demandas estructurales que representaban los cambios en la sociedad en materia económica, obligaron al Estado a establecer un expediente de políticas

públicas en materia político electoral como respuesta para reducir las tendencias de ingobernabilidad del sistema.

b) Los cambios en materia político-electoral dieron paso al establecimiento de un sistema de partidos cada vez más competitivo, nacido de un de corte hegemónico, mediante la inclusión de la representación proporcional, lo que fue acelerando el paso del prolongado proceso de liberalización política en México.

c) Los cambios estructurales de la sociedad y las constantes crisis económicas que se dieron en el país, así como el establecimiento de un sistema de partidos más competitivos llevaron al sistema político mexicano a cambiar y transformarse e iniciar la consolidación democrática.

Finalmente la investigación será de tipo **explicativa**: ya que la revisión de la literatura nos reveló que existían varias teorías que se aplican a nuestro problema de investigación, esto nos permitió establecer las causas políticas, económicas y sociales que dieron origen al fenómeno de estudio (Hernández:1998). Se puede mencionar varias características:

1. Políticas. Las causas que dieron origen al fenómeno de liberalización política, fueron las presiones que diversos actores políticos establecieron como condiciones necesarias para poder participar a través del mismo sistema político. Estas presiones generaron tantos cambios que estos se volvieron un proceso

democratizador. En esta etapa las instituciones y actores políticos operan en contextos más democráticos pero permiten afianzar la transición democráticas.

2. Económicos. Los cambios en los modelo económicos, el fin de modelo de sustitución de importaciones y el inicio de un modelo de economía abierta e integración económica influyeron en la naturaleza de las relaciones políticas y sociales que se establecieron.

3. Sociales. Una población que en ese lapsos de tiempo de 1970 al 2000 se duplicó al pasar de casi 50 a 100 millones de habitantes, provocó un nuevo perfil de sociedad, una más urbana, más alfabetizada y participativa que influye en la condiciones de la gobernabilidad y la transición democrática. Además de los amplios márgenes de pobreza que existen en el país son un lastre para el desarrollo.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

### 3.2 Tipos de instrumentos a utilizar

En un primer momento se tenía la intención de que ésta investigación llevara a cabo una encuesta siguiendo el método Delphi, eligiendo sólo a elementos representativos de la sociedad. Pero dada la complejidad del tema y al cambio de rumbo que la misma investigación planteo, ésta idea original fue transformado. Además se presentó el problema del tiempo como un factor determinante para realizar este tipo de

investigación. Todo esto nos llevó a desechar el cuestionario como instrumento y a privilegiar los datos bibliográficos en la investigación.

Y como señala Emmerich, en su libro sobre metodología de la ciencia política al hacer suya la conclusión de Almond quien sostiene "la corriente central de la ciencia política está abierta a todos los métodos que iluminen el mundo de la política y la política pública. No se nos obligará a dejar de lado metodologías antiguas simplemente porque ahora podemos emplear las valiosas herramientas de la estadística y la matemática" (Emmerich:1997;197). Se optó por una investigación de tipo tradicional y no cuantitativa.

El instrumento que se utilizará será la elaboración de un escenario prospectivo sobre la situación política mexicana. Tiene como propósito hacer un pronóstico que permita prever, los recursos necesarios para responder a lo que pueda ocurrir, además poder llevar un control sobre lo que se está haciendo y lo que se debe realizar.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Se utiliza por que sirve para abordar el fenómeno de crisis, y como afecta esta el realineamiento de los actores políticos en una arena política más activa, además sirve para entender el grado de tensión que se da entre los actores políticos que manejan y toman las decisiones, y como podrán afrontar de una manera más adecuada el futuro mediante.

Al utilizar la teoría de Escenarios se asume que el cambio del futuro se da a través del presente proyectual. Supone que los procesos políticos, se desarrollan en el largo plazo y no son la extrapolación del presente, sino el resultado de la interacción constante de un diverso número de tomadores de decisiones con proyectos propios y en ocasiones contrarios (Tomás Miklos:2000). Lo trascendente es el presente proyectual.

La disputa política es el futuro, y tiene lugar no en el pasado, no en el futuro ni el presente, sino en el presente proyectual, cuando las decisiones estratégicas son tomadas y las acciones emprendidas, es cuando se asegura la consecuencia de un futuro deseado. Esto provoca que se abran una multiplicidad de futuros, los mismos son el resultado de acciones sobre las cuales en ocasiones se puede tener influencia. Para ello se debe tener una adecuada comprensión de la velocidad del cambio. En este estudio en particular se determinarán los futuros posibles y los deseables. Para evitar caer en múltiples trayectorias de futuros que solo enredarían la investigación. A partir de allí regresaremos a revisar sus codeterminantes, sus trayectorias e inserciones. Partiendo de un análisis coyuntural que nos ayudará a clarificar el presente proyectual. Partiremos para realizarlo de un análisis coyuntural para darle mayor sustento al análisis, al enriquecerlo con un punto de partida. Para ello revisaremos las cuatro etapas que se requieren: Normativa, Deficional, Confrontativa y Determinativa.

## 4 Resultados

Las condiciones políticas, sociales y económicas fueron por si mismas impulsando el cambio paulatino a México, iniciados en un origen como una respuesta las condiciones existentes fueron determinantes terminaron por ser la causa del inicio del proceso de democratización del sistema político mexicana.

Lo que ocurrió en México, debemos aclarar que fue una mutación política, para usar el termino de la Biología. Ya que los cambios que se dieron fue la suma de pequeños cambios en un proceso muy largo. Ésta evolución política permitió que al hacer la taxonomía del proceso, tengamos que construir un nuevo término para la transición mexicana y esta sea una mutación política. Como una suma de cambios políticos que terminar por transformar un sistema político sin necesidad de una ruptura, de un reemplazo o de un conflicto pero que definitivamente, el sistema no se ya igual al de 1970. Esta mutación siguió dos líneas centrales:

- a) Un largo y prolongado proceso de liberalización política que ha culminado en una democratización del país. Y en estos momentos en la etapa de consolidación democrática, por ello, todavía en transición, sobre todo por los diferentes ritmos de la transición democrática en los estados federales.
- b) Simultáneamente se dio un proceso de transformación social, que renovó el rostro demográfico del país, alterando la estructura y calidad de la población mexicana, más joven, más urbana y más alfabetizada.

Esta mutación política que sufrió el sistema político se vio afectado por:

- 1) Graves problemas de pobreza. Un país con altos índices de marginación entre 40 y 70 millones de habitantes de 100 que tiene el país.
- 2) Recurrentes crisis económicas. Cada final de sexenio vivió una crisis. La más grave de todas la de 1994, con su efecto tequila y que provocó una depresión mayor al 6 por ciento del PIB.
- 3) Debilidad estructural de los partidos de oposición, sobre todo la izquierda mexicana. Una larga etapa de debilidad en los partidos de izquierda que fue revertida con un proceso de integración. Una multiplicación de pequeños partidos. Una debilidad interna de las tres fuerzas políticas más estables, y por ello incapacitados para responder a las demandas, lo que generó un impulsó a las llamadas Organizaciones No Gubernamentales, mismas que articulan las demandas que los partidos no pueden cubrir.
- 4) Descomposición de la elite política. En medios de rupturas y violencia interna, se dio un proceso de reemplazamiento de elementos dentro de la élite. Lo que generó un grave problema de *governance* y con ello aparecieron los Clivajes, al momento de llegar la oposición al gobierno, las viejas inercias burocráticas y los lazos de corrupción de los grupos, lo que impide que cualquier buena política pública funcione.
- 5) Aparición de una multiplicidad de actores políticos como las Organizaciones no gubernamentales. Desde 1985, la sociedad civil mexicana hace su aparición ocupándolos espacios abandonados por el Estado.

6) Reducción del papel económico del Estado, por cuestionamiento en su eficacia, y la corrupción en el mismo. Al darse una nueva política económica que privilegia la participación del mercado sobre el Estado. Una política neoliberal que derrumbe el modelo de Estado keynesiano. Pero por lo mismo una política excluyente de amplios sectores de la población que sólo deteriora más al sistema político.

7) Las contradicciones sociales producto de los desequilibrios económicos y políticos, generó amplios sectores de pobreza extrema, 26 millones ,y un caldo de cultivo (condiciones objetivas) propio que permitió la aparición de grupos antisistemas como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, Ejército Popular Revolucionario, y el ERIP.

8) En un contexto de globalización con procesos regionales de integración económicos.

9) Proceso de cambio del modelo económico caracterizado por:

i. Apertura Comercial. Que inicio en 1986, y tenía una tasa promedio arancelaria del 80 por ciento a uno que apenas alcanza el 6 por ciento promedio.

ii. Firma de Acuerdos Comerciales. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el tratado con la Unión Europea, con Chile, Con Israel, con Costa Rica, etc.

iii. Ingreso de México a organismos Internacionales económicos como el GATT, la OMC y la OCDE

#### **4.1. Análisis de Coyuntura.**

En estos momentos podemos decir que el país vive un etapa democratizadora. El largo proceso de liberalización mexicana, se caracterizó por cambios en el esquema electoral, mismo que atraviesa el sistema de partidos y en última instancia a todo el sistema político alterando la naturaleza de sus instituciones y convirtiéndola en un modelo más abierto y democrático. Estos cambios electorales tuvieron como única intención servir para realizar sólo ajustes parciales al sistema político, ya que en el fondo la élite gobernante no tenía ni la intención ni el interés real de llevar a México a un proceso de democratización. Y sus ajustes electorales eran más una serie de reacciones ante los cambios, políticos, económicos y sociales que ocurrían en el país.

Ahora, en este punto debemos señalar que la elite no fue homogénea a lo largo de este prolongado proceso de poco más de tres décadas, esto ocupa el espacio de tiempo de cinco sexenios. Los primeros dos en las figuras de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y de José López Portillo (1976-1982), que se caracterizaron por la continuación de las políticas que se decían emanadas directamente de los principios ideológicos de la Revolución Mexicana, su postura se apuntaló en los principios sociales del sistema. Una élite todavía más o menos homogénea y con ideas del nacional revolucionarismo mexicano.

Estos sexenios que se destacan como etapas de populismos y de excesos económicos y corrupción, que nos llevaron a un par de crisis una más desastrosa que la otra. A partir

de las mismas se inicia el proceso de liberalización política. En el caso del Luis Echeverría Álvarez, las modificaciones en materia electoral fueron una respuesta directa a la crisis política generada por las políticas represivas del presidente Gustavo Díaz Ordaz en 1968.

Sus postura se dirigió a dar un ampliación en los espacios políticos a segmentos jóvenes de la población, la reducción en la mayoría de edad y por ende en la edad de votar, la baja a 21 años en la edad para ser diputado federal y a 30 para ser senador, tratando de ampliar la participación política de aquellos que eran excluidos del sistema los jóvenes. Por otro lado la reducción en los requisitos para ser partido, sobre todo el bajar de 2.5 por ciento a 1.5 por ciento la cantidad de votación necesaria para ser un partido nacional, le dio la oportunidad a los partidos pequeños como el PARM y PPS de mantenerse en la pelea y evitar un lucha política que sólo sería entre el PRI y el PAN, que obligaría al primero asumirse como un partido de izquierda y a abandonar el centro político del espectro ideológico.

Con el presidente José López Portillo, el proceso liberalizador fue más claro, se ve afectado por la postura panista de no participar en las elecciones de 1976, que lo dejó como candidato único, quitándole su ya escasa imagen de democracia que tenía. Este hecho lo marco y lo llevó a promover la Reforma Política que conduyó con:

- La libertad y perdón de los presos y perseguidos políticos mediante una amnistía política general.

- El reconocimiento del Partido Comunista Mexicano. Actor político que por décadas fue el principal semillero político de las guerrilleras, y por ello la principal fuerza desestabilizadora del país.
- La reforma electoral que fue la LFOPPE. Esta reforma permitió una reconfiguración del sistema partido, al dar posibilidades a nuevas fuerzas políticas, la mayoría de ellas de izquierda. Ésta ley, amplía el financiamiento público indirecto a los partidos mediante el acceso a la radio y televisión, exenciones fiscales y franquicias postales. Establece la obligación de participar en las elecciones federales bajo la pena de la pérdida de registro a los partidos. Amplia la Cámara de Diputados y crea la figura de Diputados de Representación Proporcional, quedando en total 300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional. Y se determinó que esos 100 espacios quedaban reservados para la oposición ya que sólo lo podían tener acceso a los mismos aquellos partidos políticos que obtuvieran el 1.5 por ciento de la votación y no tenían derechos lo que obtuvieran al menos 60 diputados de mayoría relativa.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

La crisis política de 1982, trajo consigo el proceso de renovación de la élite política, en ésta etapa se desarrolla una lucha entre los neoliberales y tecnócratas, estos fueron los que alentaron y profundizaron los cambios económicos más fuertes, su idea era tratar de insertar al país en el nuevo modelo de economía mundial, la globalización y los bloques económicos con libre comercio. Sin embargo, estos cambios provocaron fuertes tensiones al interior de la élite política. De hecho la descomposición de la élite fue uno de los puntos críticos más desestabilizadores del régimen con Miguel de la Madrid se dio

la salida del grupo de izquierda del mismo PRI, encabezado por Cárdenas y Muñoz Ledo. Esta fue la primera ruptura importante desde el nacimiento del PRI, las rupturas continuaron en el seno de las camarilla salinistas al darse un a fuerte lucha interna por la sucesión presidencial. Las negociaciones que antes se daban al interior del Partido Revolucionario Institucional, dieron paso a la disputa abierta, misma señala una etapa desestabilizadora al darse una la muerte de Luis Donald Colosio y la de José Francisco Ruiz Massieu con lo cual se rompió la regla de no agresión en el seno de la élite."Zedillo enfrentó desde el inicio la desarticulación de la clase política y la desintegración acelerada del PRI, los asesinatos políticos, la falta de credibilidad frente a los crímenes y los escándalos de corrupción, y sobre todo, una institución presidencial que se estaba desgastando" (Villamil:1998;80).

En todo caso estos tres gobiernos tuvieron que enfrentar y que responder a crisis económicas y políticas y su respuesta fue ampliar los espacios a los partidos políticos liberando más el sistema electoral y con ello el sistema de partidos, y en 1986, se cambia la LFOPPE por el Código Federal Electoral.

En dicho reglamento electoral se determina:

1. El financiamiento directo a los partidos tratando de darles un aliciente económico que los aliente a competir. Y que les permite su vida política en períodos no electorales. Para que canalicen las demandas

2. Se crea la figura del Tribunal Contencioso Electoral, aunque solo podía expresar su punto de vista, sin que sus resoluciones tuvieran alguna clase de carácter de fuerza.
3. Se amplio la Cámara de Diputados de 400 a 500 siendo 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional.
4. Los senadores se renuevan en mitades cada tres años. Provocando un desfase en la renovación de los mismos.
5. Se dan nuevo requisitos para ser partido político, como son una distribución espacial ya que exige 3000 militantes en cuando menos la mitad de la entidades federativas o 300 en cuando menos la mitad de los distritos federales, pero nunca un número menor a 65 000.

Esta ley se usa en las controversiales elecciones de 1988, y en 1990 con el apoyo del PAN el PRI de Salinas de Gortari establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). En dicha reforma se destacan la aparición de la llamada cláusula de gobernabilidad, primer reconocimiento abierto de la necesidad que tiene el sistema presidencialista mexicano, de tener el control del legislativo. El argumento de la misma hacia un reconocimiento de que el modelo político mexicano, requiere una relación directa entre el ejecutivo y el control del legislativos: debido a la naturaleza dura de nuestra constitución política, que requiere dos terceras partes de la votación del legislativo y de dos terceras partes de todas las legislaturas de los estados.

El no tener el control sobre este poder bloquea y vuelve más lento todos los procesos legislativos. Ésta cláusula sostenía que el partido que siendo mayoría y al obtener un 35 por ciento de la votación pero no tener 251 diputados se le debían distribuir a ese partido los diputados de representación proporcional que requieran para tener ese número de cédulas, (la mitad más uno de la cámara) y dos diputados por cada punto porcentual por encima de 35 y menos del 60 por ciento. Y además al partido que tuvieran entre 60 y 70 por ciento se le debían repartir diputados por ambos principios para que sea equivalente su representación y su porcentaje.

Se profesionaliza la tarea electoral y aparece el Instituto Federal Electoral. Queda dirigida por el Ejecutivo a través del Secretario de Gobernación, aparecen la figura de consejeros magistrados, también. Aparece el Tribunal Federal Electoral que sustituye al contencioso electoral, pero según la misma ley sus resoluciones electorales podían ser modificadas por los Colegios Electorales, sin embargo, en la práctica ninguna de las mismas fue modificada. Se da otra transformación central en el sistema político mexicano, siguiendo el proceso de liberalización política al crearse la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que termina por instituir un nuevo espacio de poder y de contrapeso al ejecutivo federal.

Casi al final de sus sexenio Salinas de Gortari, inicia una segunda reforma electoral, provocando que dos elecciones fueran llevadas a cabo con leyes electorales expresas, la elección de 1988 con el Código Federal Electoral y la del año de 1991 con el COFIPE de 1990. Ahora la elección de 1994 tendría su propia ley. Habrá que recordar que el

gobierno había recuperado el control de la Cámara de Diputados a través de la cláusula de gobernabilidad, y que en 1993 se inició una nueva reforma que determinaba entre sus partes centrales lo siguiente:

- a) Se amplía el número de Senadores por entidad federativa y se pasa de dos a cuatro. Tres se entregarían al partido que obtenga la mayoría y uno a la primer minoría. Se determina que se renovará cada seis años los senadores. Pero la elección de 1994, sólo se elegirían dos de mayoría un de minoría, para tratar de ajustar el desfase que llevaba un senador.
- b) Aparece la figura de observadores electorales como un derecho de todos los ciudadanos mexicanos, para participar activamente en la política fuera del ámbito partidista. Con ello se multiplican las ONG's de corte político como Alianza Cívica, principal observador electoral del país.
- c) Se define más claramente las modalidades del financiamiento público y se hace obligatorio presentar informes financieros.
- d) Se prohíbe que un partido registre un candidato de otro partido político. Se vuelve más complicado las coaliciones generales.
- e) El Tribunal Federal Electoral se constituye como la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

En ésta reforma se logró básicamente con el apoyo exclusivo de la mayoría priísta y no fue consensada con ningún partido político. De hecho podemos ver que se vuelve más complicado el registro de candidatos de un partido por otro, y las coaliciones

políticas. Era una estrategia para evitar que se diera otro fenómeno político como el logrado por el Frente Democrático Nacional de 1988. Sin embargo, el estallido de la revuelta zapatista en enero de 1994 y el asesinato del candidato presidencial priísta provocaron que se dieran una serie de modificaciones a ese COFIPE. Se utilizaba de nueva cuenta una reforma electoral como un mecanismo para elevar la legitimidad tan dañada del sistema. Un paso más en el largo proceso de liberalización política misma reforma que se publicó el 17 de mayo de 1994, en esa nueva ley se destaca:

- a) La autonomía del Instituto Federal Electoral,
- b) Se le quita el voto de calidad al representante del Ejecutivo
- c) La creación de la figura de consejeros ciudadanos
- d) La ampliación del papel de los observadores electorales.
- e) Además se establece la Fiscalía especial para delitos electorales.

Desde un inicio el gobierno de Zedillo trató de recuperar la legitimidad del sistema político y de nueva cuenta la estrategia era liberalizar al sistema mediante el expediente electoral de una reforma y en 1996, ya en el mandato de Ernesto Zedillo se da una nueva y hasta el momento última reforma al COFIPE, misma que amplía y profundiza la liberalización, pero sobre todo abre el paso a la democratización del País, una que esa reforma por su contenido es la más democratizante de todas las que se habían realizado. Que además salió por consenso de las fuerzas políticas y legislativas del país. De esa reforma electoral se destaca lo siguiente:

- a) Se cambian los requisitos para ser partido político. Se pide 3000 militantes en 10 entidades o 300 en al menos 100 distritos electorales, pero nunca menor al 0.13 por ciento del total de Padrón Electoral utilizado en la elección próxima pasada. Con ello se eleva también el requisito del 1.5 al 2 por ciento para mantener el Registro y tener derecho a diputados de representación proporcional.
- b) Se vuelve a modificar la Cámara de Senadores, se integraría ahora por 128, tres por cada entidad, dos a la mayoría y uno a la primer minoría, además de 32 de representación proporcional, contemplando al país como una sola circunscripción territorial, destruyendo los equilibrios de las representaciones territoriales. Con ello se altera la naturaleza jurídica y política que dio vida la Senado, la equidad en la representación de las entidades federativas.
- c) Reaparecen la figura de Agrupaciones Políticas Nacionales. Cuya misión y objetivo es la de contribuir a la creación y fortalecimiento de un cultura política democrática, además de servir de antecedentes a los partidos políticos nacionales.
- d) Se prohíben las aportaciones a los partidos de forma anónima, se incluye la posibilidad de hacer reducciones fiscales hasta un 25 por ciento al Impuesto Sobre la Renta. Para evitar que se diera el fenómeno de lavado de dinero .
- e) Se endurecen los requisitos para formar coaliciones políticas. Sólo se le da el financiamiento al mayor de los partidos que forman la coalición. Deben además sumar el equivalente al 2 por ciento de cada partido en la coalición para mantener el registro. Además si se hace una coalición para el cargo de presidente, esta debe ser total en todos lo cargos federales en disputa.

- f) Se señalan los límites que puede tener el partido más grande en la Cámara de Diputados que nunca puede tener más de 300 diputados por ambos principios. Además de que si su porcentajes de cédulas del total de la Cámara excede en ocho puntos porcentuales a su votación nacional emitida se le quitaran esos diputados de los de representación proporcional. Y se repartirían entre los otros partidos.
- g) Se le da total autonomía al Instituto Federal Electoral, desaparece la relación que tenía el ejecutivo con el instituto a través del secretario de Gobernación y por ende la influencia del mismo en las decisiones. Se conforma la estructura central que es el Consejo General con: un consejero presidente, ocho consejeros electorales, que duran siete años en su cargo, se mantiene los consejeros del poder legislativo, con voz sin voto, se mantiene los representantes de partidos y se crea la figura del secretario ejecutivo.
- h) Se deroga el libro sexto que trataba sobre el TRIFE. Tribunal que queda reglamentado sólo por la Constitución, obteniendo su autonomía como órgano especializada en materia electoral. Se deroga el libro séptimo sobre el sistema de medios de impugnaciones y aparece, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que incluye; el juicio de protección de los derechos políticos electorales de los ciudadanos, y el juicio de revisión constitucional electoral. Con lo cuál se fortalece la posición del TRIFE como máxima autoridad electoral, por encima de los Tribunales Estatales Electorales, de cada entidad. Con ello se busca evitar la manipulación electoral en los niveles locales. La influencia de los caciques locales se busca acotarla También

desaparece una vez concluido el proceso electoral de 1997, el libro sobre la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Y con ello se fortalece la posición del Distrito Federal como una contraparte del poder de la federación.

- i) Se modificó el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal en su título vigésimo cuarto en delitos electorales y en materia del registro Nacional de Ciudadanos. Se especifican los delitos y las sanciones en materia electoral.
- j) Al establecerse los delitos electorales y se modifica la fiscalía especial de delitos electorales y se convierte en la Fiscalía Especializada para la atención de delitos electorales. La diferencia se establece en que la anterior sólo conocía de un delito en particular y esta conoce de todos y en todo los tiempos.

En conclusión podemos decir que las sucesivas modificaciones electorales hasta 1993 ayudaron a liberalizar el sistema político mexicano. Pero la tardía modificación de 1994 es la que inicia la democratización y permite los siguientes cambios. Entre los años de 1994 y la reforma de 1996 se presentaron una serie de condiciones que afectaron al sistema tanto en su naturaleza como las decisiones que se tomaron para corregir sus fallas.

#### Factores del desajuste.

- Crisis del PRI. Un partido que venía en declive y que conoce las derrotas electorales en los niveles estatales. La transición empezó en este nivel, primero en los municipios y después en los estados.

- Desarticulación de la clase política, por los cambios que se estaba registrando la lucha interna fue abierta entre los grupos locales.
- Aparición de grupos guerrilleros, EZLN, EPR y el Ejército Revolucionario Popular Independiente.
- Problemas políticos postelectorales en Tabasco; Chiapas, Yucatán,, Guerrero, Morelos y Oaxaca.
- Fortalecimiento de la oposición que le arrebató más espacios políticos, Chihuahua, y crece en la intención del voto en todo el país.
- La crisis económica de 1995 que fueron un factor central en las reformas al COFIPE de 1996, ya que pretendía contrarrestar los efectos deslegitimadores de la misma.

Las modificaciones de 1996 se afinaron influidas por esas condiciones y ayudaron a profundizar los cambios democratizadores en el país. Con ese COFIPE y con los cambios en las preferencias electorales se pudo tener por primera vez en la historia política mexicana desde los años treinta un legislativo no era controlado por el Ejecutivo, y con ello se inició una nueva cultura política en el país. Y se dio el inicio de la etapa de transición a la democracia en México.

Sin embargo en los niveles locales las gobernaturas se habían abierto a la oposición desde finales de los ochenta, dándose una serie de transiciones locales en las entidades federativas, misma que tiene temporalidades y alcances diferentes, estados donde la alternancia es un fenómeno normal, y otros donde los cacicazgos

locales siguen existiendo. Una suma de transiciones y liberalizaciones dispares y discontinuas es nuestra transición democrática. Generando situaciones de déficit y de crisis de gobernabilidad.

Las elecciones del 2 de julio del 2000 nos llevan la creación de un escenario coyuntural caracterizado por:

- 1) Una presidencia en manos de un ejecutivo que no es emanado del Partido Revolucionario Institucional, por primera vez en sus 71 años de existencia.
- 2) Un sistema federal dividido por segunda vez consecutiva. Un ejecutivo que no tiene el control del poder Legislativo. Al tener sólo 207 legisladores panistas en la Cámara de diputados y ser minoría en el Senado. Por lo que el Ejecutivo queda maniatado para modificar la Constitución, e incluso para pasar leyes tendrá que aprender a negociar y a ser gobierno.
- 3) Instituciones Democráticas más consolidadas como el Instituto Federal Electoral, que es más autónomo e independiente tanto del Ejecutivo como del legislativo, y en la práctica, aunque no el plano formal, establecido como un cuarto poder. El Tribunal Federal Electoral con funciones que le permite revisar las controversias constitucionales en materia electoral en las entidades federativas, ayudan a evitar la consolidación de caciquismos locales o tener al menos un recurso para enfrentarlos desde el plano federal.
- 4) El poder Judicial de la Federación ha adquirido más independencia en la medida que el ejecutivo ha perdido control del legislativo.

Por otra parte las transformaciones que en materia formal sufrió el sistema electoral del país altero la situación de la competencia electoral y causo cambios profundos en los partidos políticos. Si a estos cambios le agregamos los cambios que la sociedad mexicana sufrió, de entrada una duplicación en el número de electores de 1988 al 2000 definitivamente provocó que los actores estratégicos de la gobernabilidad democrática y de la transición, en este caso los partidos, sufrieran cambios y en estos momentos se encuentren en la siguiente situación:

- a) El Partido Revolucionario Institucional. Es un partido en retroceso en materia electoral tanto a niveles nacionales como en los planos estatales. El perdedor de la elección presidencial del 2000, sin embargo mantiene el control de ambas Cámaras del poder Legislativo, al tener a 211 diputados federales, lo que lo lleva a ser la minoría más grande de un congreso polarizado. Tiene severos problemas internos para determinar que será del partido en un futuro. Por otra parte reciente una fuerte presión interna por parte de los caciques locales, como Cervera Pacheco en Yucatán y Roberto Madrazo en Tabasco, que atraen un grueso de las fuerzas políticas del PRI, mismos que desean recuperar los espacios políticos perdidos, utilizando prácticas antidemocráticas, pero efectivas en la conquista de votos. Por otra parte, tiene fuerzas internas como el llamado Movimiento renacentista, que plantea la necesidad de una revisión a fondo de la naturaleza del Partido, y tratan de colocarlo ya en el terreno de la social democracia. En resumidas cuentas un partido que deberá definirse lo más pronto posible, ya que esta en estos

momentos está cayendo en manos de caciques que provocan que el PRI se convierta en una Federación de cacicazgos locales. La correlación de fuerzas internas no permite prever un futuro bueno para el PRI, al menos en el corto y mediano plazo. Y Además el PRI en estos momentos deja un margen de libertad a sus diputados y senadores para que voten a conciencia las iniciativas. Sin embargo, son un elemento clave en el proceso legislativo.

- b) El Partido Acción Nacional. El partido ganador de la elección presidencial, sin embargo, la naturaleza del origen panista, no les permite establecer una relación de alianza directa con su ejecutivo, el haber nacido como un partido de oposición lo determinan. Su relación con el ejecutivo, se ve condicionada por este hecho además que ellos no conciben al presidente como un panista, esto les permite asumir una postura muy crítica e independiente en cierto las políticas propuestas por el ejecutivo. Junto con el hecho real de sólo tener 207 diputados federales y no lograr con ello el control en la Cámara Baja. Esta la relación provocará problemas de funcionamiento a un sistema político presidencialista como el nuestro que requiere para su funcionamiento de una dupla ejecutivo legislativo, a través de un partido unido e incondicional. En los niveles locales, el PAN sigue una tendencia de fortalecimiento, pero esta tendencia ha planteado un situación de choque entre las dos corrientes políticas al interior del instituto político, por un lado los llamados tradicionalistas ó doctrinarios y por otro lado los neopanistas. De cómo se resuelva ese conflicto dependerá el rumbo que ese partido asumirá en un futuro. También de la correlación de fuerzas en los niveles locales.

c) El Partido de la Revolución Democrática. El perdedor en el plano de las preferencias electorales del país. Asume en estos momentos los costos políticos de lanzar por tercera ocasión a un candidato como Cuauhtémoc Cárdenas, que se encuentra desgastado políticamente, además de pagar los costos de la Coalición que presentaron Alianza por México, que lo llevó a repartir posiciones políticas y como consecuencia reducir su presencia en el Congreso. Además de la división de sus grupos y su liderazgo también antagónicos y carismáticos. Ahora mantiene 51 diputados federales siendo la tercera fuerza, un número lo suficientemente amplio como para poder negociar los cambios e influir en las decisiones haciendo alianzas alternativas con el PRI o con el PAN según su conveniencia y sobre todo su postura ideológica. Su congruencia, la de ser un partido antagónico y de choque ha servido para evitar excesos, pero lo limitan en las preferencias del electorado.

No logra ser a un partido incluyente, capaz de ser visto por la población como una opción más abierta y amplia, para todo el país y no para una región del mismo. En esto momentos tiene severos problemas para asumir su posición e identidad ideológica, mantiene una lucha sorda por el liderazgo al interior del mismo. El PRD asumirá su cambio interno como un desafío para recuperar su posición en las preferencias del electorado. Un partido que ha practica un política de izquierda, pero que ha olvidado liderar una izquierda social, más cercana a las demandas de la población y de grupos sociales minoritarios y marginados. Esta se denota ese déficit desde la salida de Rincón Gallardo. Amenazado también por el zapatismo como una fuerza política social, el PRD,

deberá plantearse y reinventarse así mismo. Tratando de liderar las demandas de los grupos y minorías sociales del país.

- d) Debemos señalar que el Ejecutivo es un actor estratégico que deberá asumir su papel. En un modelo presidencialista la figura del ejecutivo es la central, es el primer motor del sistema político, de hecho en México, el modelo funcionaba con un motor doble dirigido por el ejecutivo, necesitaba el apoyo de su partido en el Congreso para darle funcionalidad a todo el sistema. Pero la forma de llegar a la candidatura del PAN de Vicente Fox, apoyado en ese grupo conocido como los Amigos de Fox, en una larga precampaña, lo han debilitado en su relación con el partido y sus legisladores. Ciertamente llegó con un alto capital político de legitimidad, pero esa aceptación es muy volátil, además de que no fue un apoyo incondicional ya que no le dieron el apoyo total los electorales al no darle los la mayoría los diputados federales. En estos momento su liderazgo es cuestionado por los líderes de la bancada de su partido en ambas cámaras, Diego Fernández de Cevallos en el Senado y Felipe Calderón en la de Diputados. Esta difícil relación lo lleva a desgastarse innecesariamente en su relación con el legislativo, la palabra clave en su posición es negociación, la capacidad que tenga para vender sus iniciativas al interior de su propio partido determinará su posición en un futuro.
- e) En resumen de los partidos políticos como actores políticos estratégicos, la larga tendencia de unificación de las izquierdas mexicanas iniciada en los ochenta, parece llegar a su fin, la no resolución del papel que jugará el PRD, llevará al nacimiento de nuevas agrupaciones de izquierda, donde debemos

contemplar a la llamada izquierda social. Quizás el PRI decida ubicarse al centroizquierda. Por su parte el PAN seguirá ampliando su presencia en la ciudades, pero sus luchas internas lo llevarán a complicaciones a niveles locales.

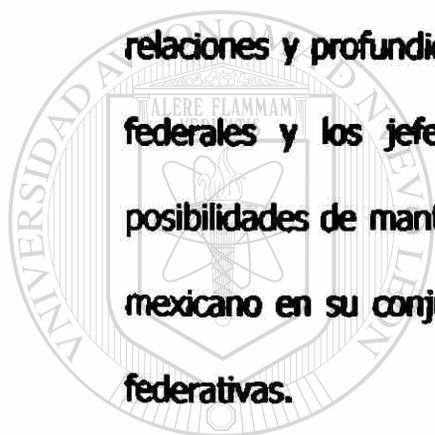
- f) Otros actores estratégicos son y no deben ser olvidados el EZLN y el Ejército Federal. En las condiciones actuales el EZLN se encuentra en una etapa de transición interna que lo ha llevado de ser una guerrilla marginal a vivir una fuerte ampliación de su redes y contactos políticos con otras agrupaciones políticas nacionales. Transformando la naturaleza de su relación con el resto del sistema político. El EZLN enfrenta una fuerte etapa de replanteamiento que lo pueden llevar a un terreno de la participación política institucionalizada, ya que su dirigencia parece entender la ventaja que esta tiene sobre la lucha armada, están en la misma posición que el PCM en 1977, tienen ante sí una oportunidad histórica de participar abiertamente en el debate político como una fuerza institucional. La aparición de nuevos partidos políticos podría complicar el ya de por sí enrarecido ambiente político en las legislaturas.

- g) El ejército mexicano, por su parte enfrenta nuevos retos y principalmente en materia política, ya que en materia militar se ha reposicionado y mantiene el control de las zonas de conflicto tanto con el EPR como con el EZLN. El secretario de la Defensa Nacional Vega, tiene una visión más amplia e integral sobre el fenómeno de la seguridad nacional, y entiende que el fenómeno de los movimientos guerrilleros tiene su causa en las situaciones de pobreza y la desesperación de la población ante las condiciones económicas.

Eso lo lleva a tomar de una forma muy institucional las ordenes del ejecutivo, lo que facilitan la distensión de la zona conflicto en Chiapas. Sin embargo, el ejército enfrenta los severos problemas de la corrupción interna en sus niveles jerárquicos más altos, por causa del narcotráfico, enfrenta una nueva relación con la fuerzas armadas de los Estados Unidos, y una nueva dinámica nacional e internacional que los lleva ante la posibilidad de la aparición de Cascos Azules mexicanos. Los soldados mexicanos ya han participado en tareas humanitarias en otras partes del continente Colombia y San Salvador. Un nuevo papel como un ejército ecológico, auxiliando en las tareas de defensa de la bioseguridad nacional, y en materia educativa auxiliando a la SEP y al INEA en tareas de alfabetización. En estos momentos incluso se ha planteado una nueva forma de organización que independice a la Fuerza Aérea Mexicana de la Secretaria de la Defensa Nacional y la creación de un comando conjunto al mando de un civil. El pago de su lealtad debe ser considerado ya que son un factor de poder real que da estabilidad a todo el sistema político. ®

- h) Otro factor de poder real, se abrió desde que el Distrito Federal puede elegir a su mandatario. El cambio en la naturaleza política del DF que pasa de ser una dependencia más del ejecutivo federal, hasta convertirse en prácticamente el Estado 32 de la federación ha transformado a esa entidad y a su jefe de Gobierno en un nuevo factor de poder. El liderazgo político que se ha desplegado por parte de los Jefes de Gobierno se apoya en la importancia económica, social y política que la ciudad de México representa para el país. Los altos niveles de concentración humana y de riqueza que existen en esa

zona. De ser papeles decorativos la regencias se han convertido en elemento central en el nuevo sistema político mexicano como un poder local con repercusiones nacionales. El papel que los jefes de gobierno del DF han desempeñado sobre todo como el principal el antagonista que han tenido el ejecutivo federal lo ha llevado a ser un actor con fuerte presencia y contrapeso. El hecho que sus jefes de gobiernos todos los que han ocupado ese cargo han sido militantes de PRD, nos lleva tomarlo en cuenta por sus posturas de choque como un elemento estratégico en la gobernabilidad. Las relaciones y profundidad de los acuerdos que logren establecer los ejecutivos federales y los jefes de gobierno del D.F. serán parte central de las posibilidades de mantener la estabilidad y gobernabilidad del sistema político mexicano en su conjunto, ya que servirá de parámetro para otras entidades federativas.



UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## **4.2. Las condiciones estructurales que afectan la gobernabilidad en México.**

La principal es la situación de pobreza en el país, según cifras oficiales 40 millones de mexicanos en condiciones de marginalidad, según cifras no oficiales la cantidad a llega a los 70 millones de compatriotas, las diferencias son enormes en las cifras, pero debemos advertir que a un aceptando la primera como válida, sigue siendo enorme el reto para cualquier gobierno de cualquier parte del mundo. La permanencia de este grave problema es una de las causas principales para que en el país se presenten todavía problemas de ingobernabilidad y situaciones antidemocráticas en ciertas regiones del país donde se manifiesta en mayor medida este problema

Difícilmente el país puede presentar avances que le ayuden a enfrentar con mejores expectativas los retos de la globalización, ya que ese lastre social siempre será un peligro potencial de estallido social. La pobreza es un caldo de cultivo para condiciones de violencia social y política. De allí que los retos en esta materia serán la de promover los mecanismos y las condiciones económicas y sociales que permitan superar esa crítica condición en las zonas donde se manifiesta de manera más cruda. La educación mantendrá un papel central, en estos momentos el reto no es garantizar la educación básica, las disminuciones en las tasas de natalidad, ya marcaron una disminución en la demanda de educación en esos niveles, lo que hay que hacer ahora es garantizar un educación de calidad, crear los mecanismos que permita a esos niños retenerlos para que concluyan su educación básica. El problema esta en dar espacios a todos los jóvenes que están llegando a la educación media y superior, darles opciones pertinentes

de educación, como la educación tecnológica. En ese sentido la inclusión de un universitario en la Secretaría de Educación Pública hacen prever que se entiende la naturaleza del problema de educación en el país. Enfrentar ese reto y superarlo será una condición necesaria para elevar los niveles de vida en México. Otro ámbito central será el papel que el estado jugara en la economía del país, si llega a establecer políticas sectoriales de aliento al trabajo, y no sólo temporales. Sin embargo la permanencia de lideres neoliberales en la secretaría Económica, no nos hace prever que se de un cambio en las políticas sectoriales de la economía. Por ende será un factor de retraso, dejar todo al mercado no ayuda en nada a un situación económica muy compleja y que no funciona de acuerdo a modelos matemáticos.

La economía en estos momentos es endeble, ciertamente el peso se revalúa frente al dólar, pero esto es una arma de doble filo. Ya que esto desalienta al sector exportador, el que se supone es la clave del modelo económico establecido, que busca orientarse a los mercados externos, seguimos teniendo una balanza comercial negativa y se busca reequilibrar la balanza de pagos con el apoyo en la entrada de inversión indirecta atraída por las altas tasas de interés, un problema que ya padecemos en 1994.

Además la economía mexicana tiene un doble liderazgo, por un lado el Banco de México con políticas neoliberales y astringentes del mercado que tiene por objeto evitar la inflación, y por el otro la necesidad de establecer una política social necesaria, para evitar mayores desequilibrios sociales producto de la exagerada concentración de riqueza. Ante esto el gobierno requiere nuevos recursos, pero no esta dispuesto a

recurrir a préstamos externos y no puede emitir nuevo dinero, la única opción que le queda es pedirle a los mexicanos ya sea mediante la emisión de CETES, deuda interna o mediante una Reforma Fiscal. Sin embargo, la misma tiene severos cuestionamientos sobre los alcances y efectos que la misma propuesta presidencial tendrá en la economía familiar de los mexicanos. Y sobre todo en la clase media. Al no contar con los apoyos y disciplina de un partido como el PRI, el ejecutivo enfrenta un difícil situación donde deberá negociar con todos los grupos parlamentarios, para que se de esa necesaria reforma. Los programas sociales requieren dinero, pero el Estado no parece dispuesto a realizar recortes y ajustes presupuestarios en su enorme burocracia, por lo que recabar los apoyos necesarios resulta difícil.

Esta propuesta enfrenta una sociedad mexicana más activa, no sólo en el terreno electoral, sino y sobre todo a través de sus miles de organizaciones no gubernamentales, lo que provoca una sociedad más reclamante y menos pasiva, lo que hace que no acepte tan fácilmente las decisiones de un gobierno, y que ella también debe ser convencida de la bondad de sus propuestas.

Con ésta mutación en la cultura política, los partidos políticos en la actualidad parecen menos dispuesto a asumir los costos políticos de una reforma fiscal que no reciba el apoyo de la población sobre todo el caso del PRI, mismo que sufrió las consecuencias políticas del incremento al IVA en un 50 por ciento en el año de 1995. Además debido a los problemas internos de los partidos en estos momentos parecen no estar en condiciones de resolver las demandas sociales, ni mucho menos poder establecer los

mecanismos para enfrentar la realidad, si son incapaces de establecer sus objetivos internos y asumir su papel en la nueva realidad de un mercado político altamente competitivo y con gustos políticos cambiantes. Esto nos lleva a tener en estos momentos déficit de gobernabilidad en el terrenos de los partidos políticos y hasta que estos actores no resuelvan sus problemas no podemos esperar que puedan intentar resolver los de la sociedad. Enfrentamos una realidad donde la sociedad tiene amplios sectores de la misma con una fuerte cultura política moderna y partidos premodernos o en fase de fortalecimiento que no terminan de encontrar su papel y posición en el nuevo juego político del sistema político mexicano..

En conclusión aun y cuando estamos en una etapa democratizadora difícilmente podemos señalar que la transición democrática mexicana ha concluido. Falta la consolidación de la democracia, principalmente el establecimiento de la llamada normalidad democrática apoya en las instituciones y actores políticos modernos y que acepten las reglas del juego democrático. No hemos tenido un pacto fundador, al estilo de la transición española, cierto la nuestra es diferente es una mutación política, pero no podemos decir que no se necesita ese arreglo político institucional que ayude a cada actor a identificar el papel que jugará en esta nueva etapa de México.

### **4.3 Escenario Posible.**

Pensar un escenario a mediano plazo, determinando de manera arbitraria que ese tiempo es el equivalente a un sexenio. Plantearemos en seguida un escenario posible de lo que sería la situación de la realidad política mexicana en el año 2006, al finalizar el primer sexenio de un presidente surgido de un partido político diferente al PRI.

En ésta etapa el país seguirá enfrentado severos problemas de gobernabilidad sobre todo por los fuertes déficit que en materia de pobreza y rezagos sociales tendrá el país al final del sexenio. La etapa de la transición democrática vivirá sus momentos de tensión más fuerte en los niveles locales, donde los diferentes procesos de transición sigue enfrentado severas desventajas estructurales y prácticas políticas premodernas o antidemocráticas. Debido a ese desfase en las transiciones en los estados, los del norte y más modernas y dinámicas contra los Estados del sur, con fuertes dosis de retraso político, producto de cacicazgos locales.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Difícilmente podrá el país salir de su crisis económica ya que no se han establecido programas de mejoramiento en las condiciones laborales de los habitantes de nuestro país, entre otras causas por no darse los cambios en la legislación laboral mexicana, por la fuerte presencia de grupos corporativos que enfrentaran cualquier cambio en el artículo 123 constitucional, y en su ley reglamentaria. Una ley que sirvió en su momento, pero que en las condiciones actuales, sólo se percibe como obsoleta. Lograr

que esos cambios se realicen depende del fortalecimiento de los movimientos sindicales independientes de los empresarios y de los viejos modelos corporativos.

Al no darse claras políticas sectoriales en materia industrial, agropecuarias, comercial y pesquera. Al no existir el aliento a estos sectores y un país que en estos momentos requiere más de un millón de empleos anuales, solo para satisfacer la demanda de nuevos empleos, sin contar los empleos rezagados por las crisis económicas habidas en el país. Difícilmente se podrá dar avances reales en los niveles de desarrollo económico del país. Además vaivenes de la economía mundial afectarán más ampliamente a nuestra economía. La globalización trae sus costos y estos son, entre otros, a los efectos de crisis económicas en otras regiones del mundo nos afectan de manera directa para bien o para mal. Cambios en las condiciones económicas en otros países, que afectan su demanda provocaran problemas de empleo en el país.

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Un población que crece en más de dos millones anuales de nuevos habitantes y que tendrá casi 110 millones de habitantes para el año 2006. La demanda de educación básica cubiertas, pero sus demandas de otros servicios como la salud, difícilmente será cubiertos por el abandono que el Instituto Mexicano del Seguro Social, ha sufrido por los años de crisis económica y de políticas neoliberales, que lo han afectado por años. Además el gasto social no crecerá a mayores niveles porque difícilmente el Estado podrá realizar una Reforma Fiscal a fondo y tendrá que salir la misma de una serie de transacciones, que no son otra cosa que concesiones a los partidos políticos y a las coaliciones distributivas.

Esto nos llevará a nuevas y más amplias demandas en materia de salud y en materia de pensiones que entrega le a sus jubilados, sector de la población, el de la tercera edad, que crece a tasa de 6 a 8 por ciento anuales. Lo que generará déficit en materia de pensiones. Un ejecutivo con serios problemas para llevar su relación con su propio partido y con los otros, enfrentará siempre un apoyo condicionado a todos sus proyectos y en materia económica se mezclará con posturas ideológicas y con fuertes intereses económicos que sólo dificultarán la solución del problema. De hecho en estos momentos en esta legislatura todos sus propuestas deberán ser negociadas y negociables. Para lograr el consenso que permita su operatividad política, pero por la naturaleza ideológica del debate incapaces de dar soluciones operativas a los problemas.

Los partidos políticos habrán establecido una nueva configuración política nacional más fuerte y tripartita con tres partidos pequeños como apoyo. A niveles locales la competencia se volverá más intensa entre el PRI, el PRD y el PAN, aparecerán movimientos políticos locales cada vez más activos. Los partidos deberán ser capaces de asumir su propia naturaleza y aceptar los cambios que las circunstancias le obligaran a realizar. De hecho el PRI, podría vivir un relevo generacional, producto de la desaparición física de viejos dirigentes, y enfrentará el fortalecimiento de grupos locales de poder, puede regresar a su origen un partido de caciques locales en el Sur del país.

Este será el principal riesgo del partido ya que estas son fuerzas desarticuladoras de los cambios. Son fuerzas balcanizantes. La aparición de nuevos líderes socialdemócratas en

el PRI le ayudarán en la transformación política que requiere este partido. Mientras que en otras entidades y en el plano nacional se colocará como un partido más pragmático y moderno capaz de sacar ventajas de los problemas del PAN con su presidente, será el fiel de la balanza del ejecutivo. Sin embargo, esto dependerá de la lucha interna entre sus facciones y del triunfo de su ala socialdemócrata. Sin gana los grupos tradicionales al PRI seguirán un proceso de descomposición del partido, creando fuerzas políticas de carácter local. Lo que traen como consecuencia un empalme de dirigencias que lo pueden llevar a un escisión entre un partido moderno y un andado en el pasado, incapaz de procesar el cambio.

El Partido de la Revolución Democrática, no podrá resolver sus problemas internos de indefinición y del choque de sus fuerzas internas, será un partido de liderazgos carismáticos y no de liderazgos apoyados en sus principios. Las fuerzas internas del PRD más dogmáticas y mesiánicas no darán espacios a los grupos moderados y pragmáticos del mismos, lo que lo mantendrá en severos problemas internos, sobre todo a l no poder negociar entre ellos los mecanismos internos de negociación. Esas fallas fortalecerán al menos a dos agrupaciones políticas de izquierda que surgirán de las ruinas políticas del PRD y de la alianza táctica de estas con el zapatismo o con las fuerzas del la Social Democracia.

Al interior del PAN se darán cada vez más choques internos en los niveles locales que lo llevarán a la pérdida de sus posiciones. Esto por la colonización que ex priistas han realizado al interior del mismo. Esto es producto de una fase de colonización que los ex

militantes priístas realizan lentamente en este partido. En su papel de partido del ejecutivo si acepta el costo político de acercarse a su ejecutivo en las decisiones impopulares y alejarse en aquellas que le son ideológicamente ajenas, lo llevarán a perder el apoyo de segmentos del electorados que son muy volátiles en sus preferencias, sobre todo en las ciudades. Además que los grupos locales cuestionaran a sus dirigencias locales con más fuerza.

En todo caso en un escenario inmediato no se contempla la creación de una nueva constitución, que institucionalice el cambio democrático que ha ocurrido en México. En nuestro caso una larga mutación política que podría ser conducida con modificaciones en la misma, pero no en una nueva. Pero esto es difícil por la naturaleza dura de nuestra constitución, y ante la disparidad de fuerzas políticas en el Constituyente permanente, donde el PRI retiene más de 20 legislaturas locales, es decir, por sí sólo casi dos terceras partes, lo mínimo que se requiere para realizar un cambio en la Constitución. Los problemas de la gobernabilidad serán producto de los déficit estructurales de la sociedad y del inacabado proceso de consolidación democrática, que con lleva el nacimiento de una nueva cultura política más democrática. Como resultado de ello el ejecutivo no podrá hacer cambios espectaculares en el país. Para ello necesita el concurso de los actores estratégicos, y no cuentan con un apoyo franco y abierto de los ya citados partidos, ni de la Iglesia, y el apoyo de estados Unidos, apoyos que pueden ser más un lastre que un apoyo efectivo.

#### **4.4 El escenario deseable**

Que los partidos políticos resolvieran sus problemas internos y tuvieran una definición ideológica y pragmática clara para el electorado. Lo que permitiría la consolidación de un sistema. Esto llevaría a un sistema tripartito, pero con competencia bipartidista en casi todo el país, salvo con las notables excepciones de Sinaloa, el Distrito Federal y el Estado de México, y Veracruz.

Reducción en los índices de natalidad en el país como causa de mayores niveles de educación. Lo que permite liberar recursos económicos de ciertas áreas sociales a otras de mayor urgencia o necesidad. La mejora de los niveles de vida de la población, al reducirse sus niveles de marginación. Y mejoramiento en los niveles de educación al darse en los niveles básicos una preocupación por la calidad de la educación que se imparte en ella, y en los niveles medio y superior el Estado logra satisfacer la demanda de educación tecnológica y de hacer de la educación tradicional una con visión humanista y pertinente en el mercado.

La formulación de modificaciones centrales en la Constitución Política Mexicana, sin que esto implique un cambio total en la naturaleza de la misma. Se logra modificar el artículo 123 y la ley reglamentaria en materia laboral, haciéndola más adecuada a la nueva realidad laboral de un país como el nuestro. Predomina una doble legislación para evitar desventajas de los obreros nacionales con los de los países del primer mundo,

siguiendo el ejemplo de las leyes laborales del Tratado Libre Comercio de América del Norte.

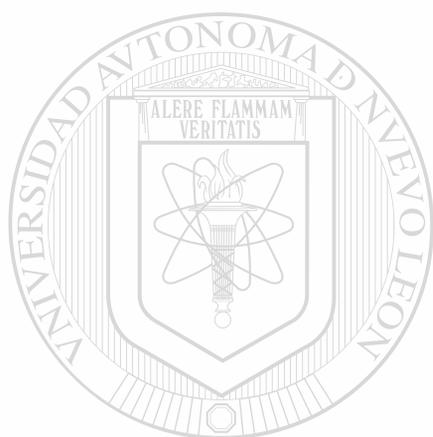
Se establecen políticas sectoriales apoyando la aparición de industrias pequeñas y medianas como sustento de toda la economía. El Estado mantiene el control de los sectores estratégicos evitando que caiga en los vaivenes de la lógica del mercado.

Relación institucional entre los diferentes niveles de gobierno, lo que ayuda fortalecer a los niveles locales como coadyuvante en el desarrollo del país. Esto ayuda la governance locales. A partir del mejoramiento de las capacidades de las elites locales.

Aparece un nueva élite política nacional moderna, con liderazgo nacional, regional e internacional, misma que no se concentra en un partido político, sino en todos los partidos al pluralizarse el sistema, lo que provocaría que fuera más abierta en cuanto su selección de nuevos integrantes y en sus posturas ideológicas lo que mejoraría el nivel y estilo de la negociaciones que se realicen para determinar los objetivos y los instrumentos que son necesarios para instrumentar un política pública, que sea eficaz y eficiente.

Profundización en la posición geoeconómica mexicana como punto de enlace entre los bloques económicos más fuertes del siglo XXI. Llevaría a México a asumir un papel más fuerte en su liderazgo político y comercial, no sólo en el área del sub continente americano, sino entre los diversos bloques económicos que sean conformado.

Mayor autonomía mexicana como parte de una reducción efectiva del principal de la deuda, que permite un manejo de recursos nacionales en la aplicación de políticas sociales.



# UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

#### **4.5 Confrontación de escenarios.**

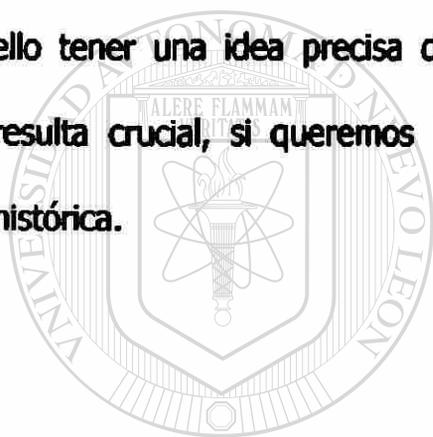
En primera instancia implica una modificación en la cultura política al interior de los partidos políticos nacionales, y que asuman una postura de diálogo y negociación con respeto a los demás actores políticos, y entre los diferentes niveles estatales, municipales y la federación. Además de una participación más abierta de grupos por ahora excluidos de la tarea del cambio político, tanto sociales como económicos, como los sindicatos y los académicos.

Implica una modificación en las políticas económicas del país y que se determinen políticas sociales y económicas con mayores niveles de coherencia. En pocas palabras el establecimiento de las mismas y la unión de la política y de la economía con objetivos claros y aceptados por los diversos actores políticos y económicos. Diseñar el país que queremos implica imaginar lo que deseamos ser, como primer paso, y luego que podemos realizar y que se debe realizar primero, usando los instrumentos con los que se cuenta.

Planteamiento serio sobre la conveniencia de las políticas de los cambios institucionales y constitucionales propuestos. Lo que permitiría el arreglo institucional necesario, que a su vez ayude a los actores políticos a determinar su papel en el nuevo modelo políticos. Esto implica negociaciones con un alto nivel de cultura democrática donde el respeto al otro sea central, donde la tolerancia acepte la pluralidad que es el país.

La aparición de élites locales que asuman el liderazgo necesario en los planes regionales y municipales con el fin de ganar en autonomía. Pero esta élite debe ser capacitada para que tengan las herramientas necesarias para su correcto funcionamiento.

Un toma de conciencia sobre el papel que jugará México en el siglo XXI, como enlace de los bloques económicos. La sociedad y los actores estratégicos deben tener muy claro lo que México se juega, en este inicio de siglo, el punto de cruce de los bloques económicos, y de los experimentos de la globalización se realizarán en nuestro país. Por ello tener una idea precisa de lo que hacemos y queremos para el nuestro futuro resulta crucial, si queremos influir en él y no sólo ser arrastrados por la corriente histórica.



# UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## 4.6 Lo normativo

El establecimiento de políticas públicas que garanticen el "rendimiento de cuentas" y posibiliten los juicios políticos alentarán en gran medida los cambios que requiera el país. La población percibiría en estos actos mayor claridad y honestidad de parte de sus gobernantes, disminución en la corrupción, lo que ampliaría la legitimidad del sistema político y daría consensos para la elaboración de otras estrategias políticas que permitan superar el retraso en el país.

Esto nos lleva a una conclusión que sería, la gobernabilidad en México será posible si se registra un cambio en la naturaleza y cultura de las élites políticas gobernantes que garanticen una governance adecuada en el sistema político mexicano. Creación y ampliación del llamado servicio civil de carrera, allí donde no se ha establecido aún. Donde tanto los méritos como el tiempo sean observados al momento de realizar las promociones.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Para ello no se debe dudar en iniciar un proceso que permita de nueva cuenta la reelección en las legislaturas federales y en las senadurías, para empezar su profesionalización y el rendimiento de cuentas a sus electores. Esta también debería ser contemplada en los niveles locales, para ayuntamientos y diputados locales. Lo que mejoraría la relación de los mismos con sus electores que podrán reclamar rendimiento de cuentas mediante su voto.

Ese cambio no se dará añadiendo cursos de cultura empresarial, y de lucha contra la corrupción, ese cambio se dará a través de fuertes liderazgos que puedan asumir el reto histórico del papel que ellos juegan en esto momentos. Enfrentar a la Corrupción, el narcotráfico, la pobreza y la explosión demográfica serán su retos en la sociedad, dirigir sus partidos políticos y adecuarlos a las nuevas tareas será otra de sus labores a emprender.

Para poder llegar a los niveles deseables en nuestro país, se deben implementar una serie de estrategias dirigidas a mejorar las condiciones estructurales del país a elevar la capacidad de dirección del gobierno. Determinar las políticas sociales que eliminen de una vez el problema de la pobreza, atacándola desde su base, al dar oportunidades de empleo y de educación para todos aquellos que han sido excluidos por las condiciones económicas del país.

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Más son las dudas que se abren que las respuestas que se tienen, pero una buena forma de tener la respuesta adecuada es hacer la pregunta adecuada a partir de lo que queremos, aquí es donde las políticas públicas jugarán un papel central en el nuevo país que soñamos, al no sólo imaginar sino al crear los instrumentos y ponerlos en práctica para enfrentar los graves problemas de gobernabilidad que afectan a nuestra todavía incipiente democracia mexicana.

## 5.- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACHARD, Diego Y Flores , Manuel. (1997). Gobernabilidad: un reportaje de América Latina. México. Fondo de Cultura Económica y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Colección de Política y Derecho.
- AGUAYO, Quezada Sergio (1990). Los Usos, Abusos y Retos de la Seguridad Nacional Mexicana. En AGUAYO, S., & BAGLEY, B., Compiladores (1990). En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México. Siglo XXI Editores.
- AGUAYO, Quezada Sergio & Bailles, J., coordinadores (1997) . Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición. México. Siglo XXI editores.
- AGUAYO Quezada, Sergio (1998). El panteón de los mitos. México. Editorial Grijalbo y Colegio de México
- AGUILAR Camín, Héctor.(1988). Después del milagro. México. Editorial Cal y Arena
- AGUILAR Camín, Héctor, y Meyer, Lorenzo (1996). A la sombra de la revolución mexicana. México. Editorial Cal y Arena.
- AGUILAR Villanueva, Luis F.(1992). La hechura de las políticas. En AGUILAR, Luis, Comp., (1992). El Estudio de las Políticas Públicas. México. Editorial. Porrúa.
- AGUILAR Villanueva, Luis F, Comp., (1994). Estudio Introdutorio en AGUILAR, Luis El Estudio de las Políticas Públicas(1994). México. Editorial. Miguel Ángel Porrúa.
- AGUILAR Villanueva, Luis F. (1994). El presidencialismo y el sistema político del presidencialismo en la presidencia democrática. En HERNÁNDEZ Chávez, Alicia, Coordinadora (1994). Presidencialismo y el sistema político México y los Estados Unidos. México. Fondo de Cultura Económica y Colegio de México.
- AGULAR Villanueva, Luis F.(1998). Gobernabilidad y democracia. En CASTAÑEDA, Fernando, Coordinador (1998) 2. escenarios de la democratización. México. Diana y Universidad Nacional Autónoma de México.
- ALCÁNTARA Sáez, Manuel (1992). Los Problemas de Gobernabilidad de un Sistema Político. En MERINO Huerta, Coordinador. Cambio Político y Gobernabilidad. México. Consejo nacional de ciencia y tecnología y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- ALCÁNTARA , Sáez (1995). Manuel Gobernabilidad, crisis y cambio. México Colección Política y Derecho, Fondo de Cultura Económica.
- ALCÁNTARA Sáez, Manuel (1999) Gobernabilidad. [En Línea] <http://www.iiidh.edicr/dicselect/documentos/gobernabilidad.htm> Instituto Internacional de Gobernabilidad. En Documentos. (03 de marzo de 2001).

- ALCOCER V., Jorge (1994). El sistema de partidos y los transición política en México. Un enfoque pragmático. En COOK, Middlebrook y Molinar. Editores 81994) Las dimensiones políticas de reestructuración económica. México. Editorial Cal y Arena.
- ALTMAN, David y Castiglioni, Rossana. (1999) De que hablamos cuando hablamos de gobernabilidad democrática. [En Línea] [http://www.iigov.org/iigov/pnud/biblote/dhial/dhial9/dhial\\_03.html](http://www.iigov.org/iigov/pnud/biblote/dhial/dhial9/dhial_03.html). Instituto Internacional de Gobernabilidad. En Magazine. (03 de marzo de 2001).
- ANTAKI Inkram. (2000) Manual del ciudadano contemporáneo. México Editorial Ariel.
- ARBOS, Xavier y Giner , Salvador (1993). La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial. México. Colección sociología y política. Siglo XXI Editores
- AYALA Espino, José Luis (1992).Límites del mercado límites del Estado. Ensayos sobre economía política del Estado. México. Instituto Nacional de Administración Pública.
- BANCO MUNDIAL (1995, junio27). En la miseria, 20 millones de mexicanos. [En línea]. El Banco Mundial. <http://www.worldbank.org/html/lat/espanol>. [1999, julio].
- BARTRA, R. (1990). Nacionalismo revolucionario y seguridad nacional en México. En AGUAYO, S. & BAGLEY, B., Compiladores (1990). En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México. Siglo XXI Editores.
- BENAVIDES, Artemio H. Y Murrillo de la Torre, Ponciano (1985). México y la democracia una alternativa razonable. México. Editorial El Porvenir.
- BOBBIO Norberto, Nicola Matteucci & Giancofranco Pasquino (1995). Diccionario de Política. Editorial Siglo XXI, Novena Edición. México.
- BORJA, Rodrigo (1997). Enciclopedia de la Política. México. Fondo de Cultura Económica.
- BOUZAS Roberto y Ricardo French-Davis. La globalización y << la gobernabilidad>> de los países en desarrollo. Revista de la CEPAL - Número Extraordinario 1998
- BRIONES, C y Ramos , C. (1995) Gobernabilidad en Centroamérica. Editorial FLACSO N° 3 . San Salvador.
- BUNNING, Holger (1994). Democratizar los partidos políticos. En Gobierno y partidos políticos. (1994) México. Partido Revolucionario Institucional.
- CABO de la Vega, Antonio (1997). El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación. México. Serie G. Estudios Doctrinales. Número 152, Instituto de Investigaciones Jurídica . Universidad Nacional Autónoma de México
- CALDERÓN Ortiz, Gilberto. (1998). La Gobernabilidad en América Latina. [En línea] Editorial Gestión y Estrategia N° 13/Enero-Junio. Edición en Internet. <http://www-azc.uam.mx/gestion/num13/doc01.html>. [1999, Octubre 6]

- CAMACHO Solís, Manuel(1978). Los nudos históricos del sistema político mexicano. México. Colegio de México, Revista Foro Internacional.
- CAMACHO Solís, Manuel (1980). El futuro inmediato. La clase obrera en la historia de México. México. Siglo XXI editores e Instituto de Investigaciones sociales de la Universidad Autónoma Nacional de México.
- CAMACHO Solís, Manuel (1994) Cambio sin ruptura. México. Alianza Editorial
- CAMPOS, Julieta (1995). Qué hacemos con los pobres: la reiterada querrela por la nación. México. Editorial Aguilar.
- CAMPILLO Lona, Juan Reyes del. (1996). Modernización política en México: elecciones, partidos y representación (1982-1994) México Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Xochimilco.
- CAYUELA Gally, Ricardo (2000- febrero) La democracia en el mundo. México. Letras Libres. Febrero del 2000
- CAMOU, Antonio (1997). Gobernabilidad y democracia. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. México. Instituto Federal Electoral.
- CAMOU, Antonio.(1998). Gobernabilidad y democracia elementos para un mapa conceptual. [En línea] revista Noesis <http://internet.uacj.mx/publicaciones/Noesis/antonio.html>. [1999 mayo 12]
- CANSINO, César Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 14. IFE, México, 1997.
- CARDENAS Gracia, Jaime (1992). Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos. México. Fondo de Cultura Económica
- CARDENAS Gracia, Jaime F. (1993) Acerca del marco teórico de las transiciones. Transiciones a la Democracia. En Fundación Cambio XXI Fundación México (1993) Transiciones, proceso democrático e ingeniería democrática. México. Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- CAREAGA, Gabriel (1983).Los espejismos del desarrollo. Entre la utopía y el progreso. México. Ediciones Océano .S.A.
- CARPIZO, Jorge (1996). El presidencialismo mexicano. México. Siglo XXI editores.
- CARPIZO, Jorge (1999- octubre) El deterioro de las instituciones. México. Nexos 262. Octubre de 1999.
- CASTAÑEDA, Jorge G. (1999). La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial. México Editorial Extra Alfaguara.
- CASTILLO, Rafael (1999). Enfoques de políticas. En Juan de Dios Pineda, coord., (1999). Enfoque de políticas públicas y gobernabilidad. México. Colegio Nacional de Ciencias y Políticas y Administración Pública, ITAM y Universidad Anáhuac.

- CASTILLO Peraza, Carlos (1993).** Meditaciones en torno de una transición en Las Transiciones a la democracia (1993). México. Editorial Miguel Angel Porrúa
- CAVAROZZI, Marcelo (1999)** Consolidación democrática y orden político en América Latina después del ajuste económico. México. Instituto Federal Electoral. Colección: "Temas de la democracia, Conferencias magistrales 7
- CERRONI, Humberto (1981).** Léxico gramsciano. México. Colegio Nacional de Sociólogos. A. C.
- CERVANTES Niño, José Juan. (2001)** Las políticas de seguridad nacional y pobreza en México 1989-1997. México. Tesis, obra no publicada. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública. Universidad Autónoma de nuevo León.
- CISNEROS, Isidro (2000).** Los recorridos de la tolerancia. México . Editorial Océano . Colección el ojo infalible.
- CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL. (1987)** Instituto Nacional de Contadores Públicos al Servicio del Estado. México
- CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (1990)** Dirección General de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación. México
- CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (1993)** Senado de la República. LV Legislatura. México
- CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (1994)** Secretaría de Gobernación Dirección General de Gobierno. México
- CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES y otros ordenamientos (1996)** Instituto Federal Electoral. Secretaría Ejecutiva. México
- CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos. (2000)** Anaya Editores. México
- CORREA, Guillermo / Apro.(1999)** El Norte. P19 A .Domingo del 31 de enero de 1999, "Una cara democracia".
- COSÍO Villegas, Daniel (Coordinador)(1983)** Historia mínima de México.(7<sup>a</sup>) México. Colegio de México.
- COSÍO Villegas, Daniel (1974)** El estilo personal. México. Cuadernos de Joaquín Mortiz.
- COSÍO Villegas, Daniel (1975)** La sucesión presidencial. México. Cuadernos de Joaquín Mortiz.
- COSÍO Villegas, Daniel (1974)** El sistema político. México. Cuadernos de Joaquín Mortiz.
- COVARRUBIAS Ortiz, Jorge. (1996).** Desarrollo político y transición democrática. Nuevo León 1985-1995. . México. Ediciones Castillo.

- CRESPO, Antonio (2000) Naturaleza y singularidades de la transición mexicana. En Elizondo, Carlos, y Maira Luis (2000) Chile-México dos transiciones frente a frente. México. Editorial grijalabo. Centro de Investigaciones y Docencia Económica y Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Prochile
- CHANES Nieto, José. (1993). La designación del presidente de la república. México. Editorial Plaza y Valdés.
- CRUZ, César Nicandro. (1999) Vicente Fox; Las nuevas formas de hacer política y la gobernabilidad en el México finisecular. [En Línea] [http://www.iigov.org/iigov/pnud/biblote/dhial/dhial12/dhial12\\_07.html](http://www.iigov.org/iigov/pnud/biblote/dhial/dhial12/dhial12_07.html). Instituto Internacional de Gobernabilidad. En Magazine. (03 de marzo de 2001).
- DAHL, Robert (1991). La democracia y sus críticos. Argentina. Editorial Paidós.
- DANTE Santos, Heriberto (1996). El régimen presidencial en México. La segunda vuelta. México. Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.
- DE LA GARZA, Enrique, Ejea, León Tomás y Macías, Luis Fernando. (1986). El otro movimiento estudiantil. México. Editorial extemporáneos colección A pleno Sol .
- DE LA PEÑA, Sergio (1997). La refundación de la nación en SCHMIDT, Samuel (1997). La capacidad de gobernar en México. México. Editorial Nuevo Siglo Aguilar.
- DE LAS HERAS, María (1999). Uso y abuso de las encuestas y elección 2000: los escenarios. México. Editorial Océano, colección con una cierta mirada.
- DELGADO, Gloria (1997). Historia de México: estado moderno y crisis en el México del siglo XX. México. Alhambra mexicana.
- DEUTSCH, Karl W (1985). Los nervios del gobierno. Modelos de comunicación y control políticos. México. Editorial Paidós Studios.
- DEUTSCH, Karl (1988). Análisis de las relaciones internacionales.(2da) México. Editorial Gemika.
- DI PALMA, Guiseppe (1992). ¿Cómo y por qué se democratizan los países? En Coordinado por Cambio XXI Fundación México. Las Transiciones a la democracia e ingeniería democrática. (1993) México. Miguel Ángel Porrúa.
- DRESSER, Denise (1997). Muerte, modernización o metamorfosis del PRI: neoliberalismo y reforma partidaria en México. En Cook, María; Middlebrook & Molinar, Juan (1990). Las dimensiones políticas de la reestructuración económica. México. Cal y Arena.
- DROR, Yehezkel (1996). La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma. México. Fondo de Cultura Económica.
- DROR, Yehezkel (1997). Capacidades para gobernar un país como México. En SCHMIDT, Samuel, Coordinador.(1997). La capacidad de gobernar en México. México. Editorial Nuevo Siglo Aguilar.

- DROR, Yehezkel (1971). Public Policymaking Reexamined, Chandler Publishing, Scranton.  
Citado en AGUILAR, Luis, Comp., (1994). El Estudio de las Políticas Públicas. México.  
Ed. Porrúa.
- EDEL, Matthew y Kim Edel, Candace (1990) Un análisis de la crisis de acumulación mexicana. En AGUAYO, S., & BAGLEY, B., comp. (1999). En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México. Siglo XXI Editores.
- ELIZONDO Carlos y Maira, Luis (eds) Chile-México. Dos transiciones frente a frente. México. Editorial Grigalbo, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas y PROCHILE.
- ELGUEA, Javier (1990). Seguridad internacional y desarrollo nacional: la búsqueda de un concepto. En AGUAYO, S., & BAGLEY, B., comp. (1999). En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México. Siglo XXI Editores.
- EL NORTE (2000) Encuesta de salida del Norte-Reforma, 3 de julio del 2000. México
- EL NORTE (2000) Una Radiografía del nuevo México. México. 17 de diciembre del 2000. P 18a.
- EMMERICH, Gustavo Ernesto. (1997). Metodología de la ciencia política. México. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Iztapalapa.
- 
- ENRIQUEZ Mendoza, Maria Guadalupe. Alvarado Domínguez, Ofelia y Ramírez Zozaya, Miguel La Crisis de la Gobernabilidad en México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración Pública, A.C. En revista de Educación 2001. México, 1998
- ENCICLOPEDIA de México. (1987) México. Secretaría de Educación Pública.
- ESCAMILLA Rubio, Aída (2000). El 2 de Julio en Cifras México. El Cotidiano. número 104 noviembre diciembre 2000. Universidad Autónoma Metropolitana.
- FAZIO, Carlos (1996). El tercer vínculo. De la teoría del caos a la teoría de la militarización. México. Editorial Joaquín Mortiz
- FERNÁNDEZ Christlieb, Paulina y Rodríguez Araujo, Octavio. (1986) Elecciones y partidos en México. México. Ediciones el caballito.
- FEMAT, Ramírez Roberto (1985). Los partidos políticos. Época actual. México Joaquín Porrúa, S.A. C.V Editores.
- FILMUS Daniel. Concertación educativa y gobernabilidad democrática en América Latina. Revista Propuesta Educativa 17.

FLORES, Gerardo(2001). El Financiero, Monterrey 12 de enero. P.08

FUENTES Díaz, Vicente (1996). Los partidos políticos en México. México. Editorial Porrúa.

FUENTES, Gloria(1986, diciembre 31). El concepto de seguridad nacional. El sol de México. Citado en PIÑEYRO, José Luis (1998). El Narcotráfico y la Seguridad Nacional de México. Revista de Administración Pública 98. México. INAP.

FOX, Vicente (2000) Entrevista con Ricardo Rocha. México. En Radio Adir el 18 de diciembre del 2000.

GIDDENS, Anthony (1998). La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia. España. Editorial Taurus.

GONZÁLEZ Graf, Jaime (1989). Las elecciones de 1988 y la crisis del sistema político. México. Serie análisis político, Instituto Mexicano de Estudios Políticos (IMEP). Editorial Diana.

GONZÁLEZ G. Marco A(2000). El PRD y las elecciones del 2000 en el Distrito Federal, México. El Cotidiano, Noviembre-Diciembre del 2000. Universidad Autónoma Metropolitana.

GOMEZ Tagle, Silva (1998). Los signos de la transición en México. En CASTAÑEDA Fernando, coordinador (1998). 2. Escenarios de la democratización. México. Diana y Universidad Nacional Autónoma de México.

HERNÁNDEZ Chávez, Alicia. Coordinadora (1994). La parábola del presidencialismos mexicano. En HERNÁNDEZ Chávez, Alicia. Coordinadora. Presidencialismo y sistema político México y los Estados Unidos. México. Fondo Cultura Económica y Colegio de México.

HERNÁNDEZ Chávez, Alicia. Coordinadora (1994). Estudio introductorio. En HERNÁNDEZ Chávez, Alicia. Coordinadora. Presidencialismo y sistema político México y los Estados Unidos. México. Fondo Cultura Económica y Colegio de México.

HERNÁNDEZ Chávez, Alicia (2000). México breve historia contemporánea. México. Colección popular. Fondo de Cultura Económica.

HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto, et al. (1998). Metodología de la investigación (2ª). México. Ed. McGraw Hill.

HERMET, Guy y Roquié, Alain (1986) ¿Para qué sirven las elecciones? México. Fondo de Cultura Económica.

HEWITT de Alcántara, Cynthia. (1999). Usos y abusos del concepto de gobernabilidad. [En línea] <http://www.unesco.org/issj/nas155/alcantarasp.html> (Julio 04 de 1999).

INEGI.(1998). Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos.

- JAUQUEZ, Antonio/Apro (1999) "Riesgos del PAN". Entrevista a Soledad Loeza. México , El Norte. p 19 A Domingo 31 de enero de 1999.
- JIMÉNEZ , Edgar. (2000) Enfoques teóricos para el análisis político. En MIKLOS Tomás (coordinador) (2000) en Las decisiones políticas. De la planeación a la acción. México. Instituto Federal Electoral y Editorial Siglo XXI.
- KRAUZE, Enrique (1986). Por una democracia sin adjetivos. México. Joaquín Mortiz Planeta
- KRAUZE, Enrique (1997). La Presidencia Imperial: ascenso y caída del Sistema político Mexicano 1940-1996. México. Tusquets editores.
- LAGROYE, Jacques (1994). Sociología política. México Fondo de Cultura Económica
- LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y PROCESOS ELECTORALES. (1985) Comisión Federal Electoral. México
- LINZ, Juan J. (1987). La quiebra de las democracias. México. Alianza Editorial Mexicana.
- LOAEZA, Soledad. (1985) ¿Para qué sirven las elecciones en México?. México Nexos, Junio de 1985; No.90.
- LOAEZA, Soledad (1993) La incertidumbre política mexicana. México. NEXOS junio de 19993. número 186.
- LOAEZA, Soledad (1996). Liberalización política e incertidumbre en México. En Cook, Middlebrook & Molinar Horcasitas, Editores (1996). Las dimensiones políticas de la reestructuración económica. México. Editorial Cal y Arena, y Universidad Autónoma de México.
- 
- MACÍAS, R. (1997) El Salvador en transición :el proceso de paz , las elecciones generales de 1994 y los retos de la gobernabilidad democrática; Documento de Trabajo, FundaUngo; Serie análisis de la Realidad Nacional 94-4, San Salvador.
- MARTÍNEZ Mcnaught, Hugo.(1998) El Norte. "Señala que corte carece de liderazgo "Jueves 31 de Diciembre. México.
- MARTÍNEZ Mcnaught, Hugo.(1998) El Norte P 3A "Destaca pluralidad de la Suprema Corte" Miércoles 30 de Diciembre de 1998. México
- MARTINEZ Mcnaught, Hugo.(1999) El Norte P.5A "Será un año de cambios en las fuerzas Armadas" Lunes 4 de enero de 1999.(México).
- MARTINEZ Nateras, Arturo (1979). El sistema electoral mexicano. México. Universidad Autónoma de Sinaloa
- MAYER Serra, Carlos Elizondo (2000) Retos del Nuevo gobierno mexicano, tomado de Elizondo Carlos y Maira Luis(2000) Chile-México dos transiciones frente a frente. Centro de Investigaciones y Docencia Económica, Editorial Grijalbo. México.

- MAYNTZ, Rene. (2000) Nuevos desafíos de la teoría de Governance. [En Línea] <http://www.iigov.org/iigov/pnud/revista/revista7/docs/Maytnz.html> . Instituto Internacional de Gobernabilidad. Revista Instituciones y Desarrollo. (Marzo 3 de 2001).
- MÉNDEZ M, José Silvestre.(1997). Problemas Económicos de México. México. Editorial Trillas.
- MEYENBERG Leycegui, Yolanda (1993). Democracia y transición, dos conceptos para la reflexión del caso español, en Las Transiciones a la democracia (1993). México. Editorial Miguel Angel Porrúa
- MEYER, Eugenia (2000) Un mirada al siglo XX mexicano, tomado de Elizondo Carlos y Maira Luis(2000) Chile-México dos transiciones frente a frente. Centro de Investigaciones y Docencia Económica, Editorial Grijalbo. México.
- MEYER, Lorenzo. (1986 abril). La democracia política: Esperando a Godot. NEXOS ; No. 100
- MEYER, Lorenzo (1997). El sistema político y la gobernabilidad mexicana, en SCHMIDT, Samuel (1997). La capacidad de gobernar en México. México. Editorial Nuevo Siglo Aguilar.
- MERINO. Mauricio(1997).la transición votada. En HUCHIM, Eduardo (1997). Las nuevas elecciones . México . Plaza y Janés.
- MEYER, Lorenzo (2000 diciembre 21). ¿Qué hacer con la pobreza? [En línea] <http://www.elnorte.com/Editoriales/nacional/LorenzoMeyer/076229/> [21/12/2000].
- MORALES Garza, Marta Gloria.(1996) Sociología Electoral en México. En metodología de la ciencia política. Congreso de Ciencia Política, Universidad Metropolitana, Instituto Federal Electoral y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México.
- MICHALSKI, Wolfgang, Miller Riel, & Stevens, Barrie(2000 diciembre).La gobernabilidad en el siglo XXI. El poder en la economía y la sociedad global basadas en el conocimiento. México. Revista Este País.
- MIKLOS, Tomás (2000). Criterios básicos de planeación. En MIKLOS Tomás (Coordinador) (2000). Las decisiones políticas. De la planeación a la acción. México. Editorial Siglo XXI e Instituto Federal Electoral.
- MIRÓN Rosa Ma. y, Valdés Leonardo (Coordinadores)(1996). Partidos y Elecciones. Congreso Nacional de Ciencia Política. Congreso de Ciencia Política, Universidad Metropolitana, Instituto Federal Electoral y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México.
- MOLINAR Horcasitas, Juan (Coordinador)(1996). Metodología de la Ciencia Política., Congreso Nacional de Ciencia Política. UAM, IFE y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.
- MOLINAR Horcasitas Juan. El Tiempo de la Legitimidad. México, Editorial Cal y Arena, 1991.

- MOSCA, Gaetano (1984). La clase política. México. Fondo de Cultura Económica.
- NINOU, Carmen (1996). Algunos problemas en los procesos de consolidación democrática. Un estudio comparado entre los países del sur de Europa y los de América Latina. En MIRON y Valdés, coordinadores (1996) Partidos y elecciones. México. Universidad Autónoma Metropolitana, Instituto Federal Electoral y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- NOGUEIRA; Marco Aurelio. (1998) Democracia política, gobernabilidad, y representación. [En línea] <http://www.ciad.org.ve/0021600.html>. (2001, marzo 03).
- NOHLEN, Dieter (1994) Sistemas electorales y partidos políticos. México. Fondo de Cultura Económico
- NOHLEN Dieter. (1996). Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina. México. Instituto Federal. Colección "Temas de la democracia" Conferencias Magistrales 4
- NORTH, Douglas C. (1993). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México. Fondo de Cultura Económica.
- OSBORNE, David y Gaebler, Ted (1994). Un nuevo modelo de gobierno. Como transforma el espíritu empresarial al sector público. México. Gernika.
- PARAMIO, Ludolfo (1999). Democracia y desigualdad en América Latina. México. Serie Conferencias Magisteriales , Colección Temas de la Democracia, número 6. Instituto Federal Electoral.
- PAOLI Bolio, Francisco José (1993) Las transiciones en América Latina en Las Transiciones a la democracia (1993). México. Editorial Miguel Angel Porrúa
- PICARDO Joao, Oscar (1998) Gobernabilidad: aproximación al concepto. [En línea]. Red de investigadores Latinoamericanos por la Democracia y la autonomía de los pueblos. <http://mail.ufg.edu/red/gobernabilidad.html> [2000, marzo 10].
- PEREZ Rocha, Roberto. (2000) Nuevos desafíos de la teoría de Governance. [En Línea] <http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/documentos/docu0075.html>. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Revista Instituciones y Desarrollo. (Marzo 3 de 2001).
- PIÑEYRO, José Luis (1985). Ejército y sociedad en México pasado y presente. México. Universidad Autónoma de Puebla y Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Atzacapozalco.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1982-1988 (1985). Gobierno de Miguel de la Madrid. Secretaría de Programación y Presupuesto. México. Presidencia de la República.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994 (1989). Gobierno de Carlos Salinas. Secretaría de Programación y Presupuesto. México. Presidencia de la República.

- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-2000 (1989). Gobierno de Ernesto Zedillo. México. Gobierno de la República..
- PNUD (1997). Gobernabilidad y desarrollo democrático, política del PNUD, New York.
- PRATS, Joao. (2000) Gobernar en tiempos de turbulencia. [En Línea] <http://www.iigov.org/iigov/pnud/biblote/resenas/resena0026.html>. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Colección Reseñas. (Marzo 3 de 2001).
- PRATS, Joao. (2000) Gobernabilidad y Reforma de Estado. [En Línea] <http://www.iigov.org/iigov/pnud/biblote/resenas/resena006.html>. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Colección Reseñas. (Marzo 3 de 2001).
- PRATS, Joao. (2000) Integración económica y gobernabilidad. [En Línea] <http://www.iigov.org/iigov/pnud/biblote/resenas/resena0015.html>. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Colección Reseñas. (Marzo 3 de 2001).
- PRATS, Joao. (2000) Cambio institucional, pautas de dependencia y desarrollo. [En Línea] <http://www.iigov.org/iigov/pnud/biblote/resenas/resena0026.html>. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Colección Reseñas. (Marzo 3 de 2001).
- PRATS, Joao. (2000) Previendo la crisis de gobernabilidad. [En Línea] [http://www.iigov.org/iigov/pnud/biblote/dhial/dhial13/dhial13\\_07.html](http://www.iigov.org/iigov/pnud/biblote/dhial/dhial13/dhial13_07.html). Instituto Internacional de Gobernabilidad. Magazine 3°. (Marzo 3 de 2001).
- PROGRESA. Programa de Educación, Salud y Alimentación. México Gobierno de la República, Secretaría de Desarrollo Social 1998
- RAMÍREZ de Aguilar L, Fernando.(1999) México y su población. El Financiero P 50. 17 de marzo.
- RAMÍREZ, Carlos (1995). Cuando pudimos no quisimos. México. Editorial Océano. ®
- RAMÍREZ, Carlos.(1997) El Asesor incómodo. Joseph- Marie Códoba Montoya. México. Editorial Océano.
- RAMOS, Claudia.(1999) " Cuadruplica PAN su membresía." El Norte. P 15 A. Sábado 6 de marzo.
- REYNA, José Luis (1979). Control político, estabilidad y desarrollo en México. México. Centro de estudios sociológicos. Cuadernos del CES número 3. El Colegio de México
- RAMOS, Joseph. (1997). Un balance de las Reformas Estructurales Neoliberales en América Latina, Revista de la CEPAL, núm. 62, agosto1997.
- REYES Heróles, Federico (1999). Conferencia México ante las elecciones del 2000. Monterrey. Teatro Universitario de la UANL. Noviembre de 1999
- ROMERO, Juan y Zebadúa, Emilio (2000 - agosto). Geografías de la alternancia (1985-2000). México. Letras Libres número 20, agosto 2000.

- ROTH, David F. Y Wilson Frank L. (1983) Estudio comparativo de la política. México. Fondo de Cultura Económico.
- RUIZ Massieu, José Francisco (1993). Las Transiciones a la Democracia, Transiciones, proceso democrático e ingeniería democrática. Cambio XXI, Grupo Editorial Porrúa. México.
- RODRÍGUEZ Araujo, Octavio (1980). La reforma política y los partidos en México, México. Siglo XXI Editores.
- ROMERO, Juan y Zebadúa Emilio ( 2000 agosto). Geografía de la alternancia (1985-2000). México. En Revista Letras Libres. 2000.
- SABINE George H. (1984). Historia de la teoría política. México. Fondo de Cultura Económica.
- SÁNCHEZ, Marco Aurelio. (1999). La élite en crisis. Problemas organizativos, indeterminación ideológica y deficiencias programáticas. México. Ediciones Plaza y Valdés.
- SÁNCHEZ Susarrey, Jaime (1993). Estado y perspectiva de la transición en México en Transiciones a la democracia (1993). México. Editorial Miguel Angel Porrúa
- SÁNCHEZ Susarrey Jaime.(1998) ¿Corporativismo o Democracia?, Vuelta 136. Marzo, México.
- SANTIBÁÑEZ, Dimas. (1999) Gobernabilidad y profundización de la democracia y reforma de estado. [En línea] <http://rehuse.csociales.uchile.cl/diplomado/gobernabilidad.html>. (2001, marzo 03).
- SARTORI Giovanni (1997). ¿Qué es la Democracia? Editorial Nueva Imagen y Fondo de Cultura Económica. México.
- SARTORI Giovanni (1996). Ingeniería constitucional comparada. una investigación de estructuras, incentivos y resultados. México. Colección política y derecho. Fondo de Cultura Económica.
- SCHERER, Julio (1999)
- SCHETTINO, Macario (1997). La capacidad de gobernar la economía en SCHMIDT, Samuel (1997) La capacidad de gobernar en México. México. Editorial Nuevo Siglo Aguilar.
- SCHETTINO, Macario. (1999) Propuesta para elegir un futuro. México en el siglo XXI. México. Editorial Océano. Colección con una cierta mirada.
- SCHMIDT, Samuel (1997) El paradigma revolucionario en SCHMIDT, Samuel (1997) La capacidad de gobernar en México. México. Editorial Nuevo Siglo Aguilar
- SCHMIDT, Samuel.(1999) La red de poder mexicana. Estabilidad política y gobernabilidad. [En Línea] En Revista instituciones y desarrollo N° 3. <http://www.iigov.org/pnud/revista/rev3/nota0101.html>.

- SEGOVIA, Rafael (1996). Lapidaria política. México. Fondo de Cultura Económica.
- SELWYN, Ryan. Gobernabilidad democrática y condiciones sociales en el Caribe anglófono. En Gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina. Sin datos editoriales.
- SHIVELY, W. Phillips (1997). Introducción a las ciencias políticas. México. Editorial Mc Graw Hill.
- SILVA-HERZOG Márquez, Jesús (1999). El antiguo régimen y la transición en México. Joaquín Mortiz, Planeta
- SOROS, George (1999). La crisis del capitalismo global. La sociedad abierta en peligro. Madrid. Plaza y Janés.
- TAVIRA, Juan Pablo de (1994). El crimen político en México. México. Editorial Diana.
- TELLO, Carlos y Cordera Rolando.(1981) México la disputa por la nación: Editorial Siglo XXI, México.
- TEJEDA González, José Luis (1996). La encrucijada de la democracia moderna. México. Plaza y Valdés y Universidad Autónoma de Nuevo León.
- TERRY Lynn, Karl y Schmitter, Philippe C. (1994). Formas de transición en Latinoamérica, en el sur y en este de Europa.. En ARGÜELLES , Antonio (1994). Reformas de gobierno y políticas públicas. Ideas para la cultura de la democracia. México. Partido Revolucionario Institucional.
- TODD, Emmanuel (1999). La ilusión económica. Sobre el estancamiento de las sociedades desarrolladas. España. Editorial Taurus.
- TOMASSINI Luciano.(1997) Bases para un estudio comparado. Centro de Análisis de Políticas Públicas / Universidad de Chile. Chile.Junio.
- TOURAINÉ, Alain (2000). ¿Qué es la democracia?. México. Fondo Cultura Económica.
- TUCHMAN, Bárbara W.(1989). La marcha de la locura. La sinrazón desde Troya hasta Vietnam. México. Fondo Cultura Económica.
- URZUA, Raú y Puelles Manuel de (1996). Educación, gobernabilidad democrática y gobernabilidad de los sistemas educativos. [En línea]. Organización de Estados Iberoamericanos. Declaración de Concepción. <http://www.oie.es/viciedoc.html> . [1999, abril 23].
- VALDÉS, Dr. Leonardo (1998). Las consecuencias políticas de las reformas electorales en México (1978 -1988). Prepared for delivery at the 1998 meeting the Latin American Studies Association. The palmer House Hotel, Chicago, Illinois. September 24-26.
- VILLAMIL, Genaro (1998). Los desafíos de la transición: escenarios del cambio político en

México. México. Ed. Raya en el Agua.

VILLAREAL, Rene (1983). La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo. México. Ediciones Océano.

VILLAREAL, Rene.(1988). Industrialización, deuda y desequilibrio externos en México: Un enfoque neoestructuralista (1929-1988). México. Fondo de Cultura Económica.

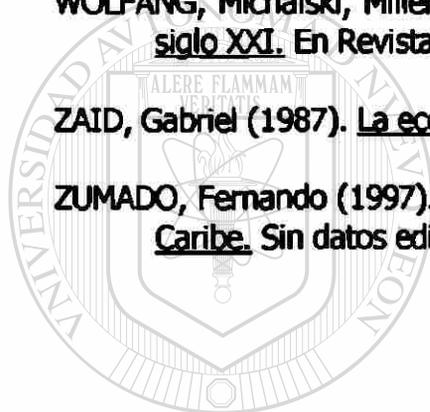
VILLAREAL, Rene (2000). Hacia una economía institucional de mercado. [En Línea] <http://www.iigov.org/iigov/pnud/revista/revista6/docs/arti-s4.html> . Instituto Internacional de Gobernabilidad. Revista Instituciones y Desarrollo. (Marzo 3 de 2001).

VILLAREAL, Rene (2000). Hacia una nueva economía de mercado. Institucional y participativa. El reencuentro del mercado con el Estado y la sociedad. México. Ediciones Castillos.

WOLFANG, Michalski, Miller Riel & Barrie, Steve (2000. diciembre).La gobernabilidad en el siglo XXI. En Revista Este País. México. 2000

ZAID, Gabriel (1987). La economía presidencial. México. Editorial Vuelta

ZUMADO, Fernando (1997). Gobernabilidad y desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe. Sin datos editoriales

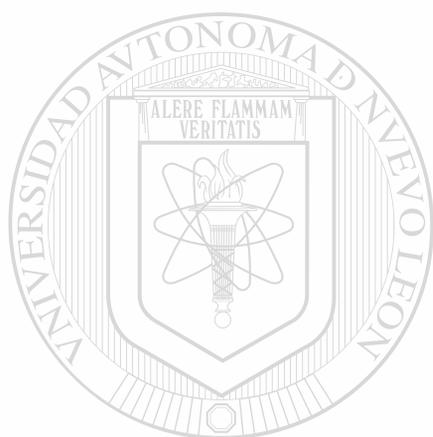


UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



# UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



