

24.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"**

**LA GOBERNABILIDAD Y EL ESTADO MEXICANO
CONTEMPORANEO 1988-1996**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA**

**P R E S E N T A
OFELIA ALVARADO DOMINGUEZ**



ACATLAN, EDO. DE MEXICO

1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

La elaboración del presente trabajo llevó de por medio largas horas de lectura, dedicación y análisis, pero algo también importante, es la participación directa de personas que son significativas en mi vida. Puesto que sin el apoyo y confianza de ellas el trabajo de investigación hubiera sido imposible. A sabiendas que no es conveniente agradecer en particular porque se corre el riesgo de omisiones, vaya por todas ellas.

En primera instancia agradezco a Dios por haberme conservado la vida, lo que permitió cumplir una de mis metas. A mis padres *Ofelia* y *Mario* por mostrarme el camino de la responsabilidad, honestidad, lealtad y perseverancia que indudablemente me seguirán siendo de gran utilidad, así como su invaluable apoyo moral y material; todo ello y más coadyuvó a mi formación personal y profesional. A mis hermanos *Elizabeth Carlota* y *Mario*, por brindarme en ocasiones minutos de su descanso; por ser partícipes de mis alienaciones; por todas las cosas maravillosas que hemos y seguiremos compartiendo juntos.

A mis *abuelitos maternos + y paternos* por mostrarme una forma de vida sencilla, pero espléndida; por el cariño que me han brindado siempre, sobre todo durante mi infancia en la que las complacencias y mimos fueron característicos, así como, sus experiencias y consejos vertidos a mi persona.

Un *agradecimiento especial* a la familia *Alvarado Abarca*, por haber estado a nuestro lado en los momentos en que la vida no nos pinto su mejor rostro y por la ayuda proporcionada siempre. A la familia *Arias Domínguez*, por su presencia y apoyo permanente e invaluable brindado siempre y por haberme permitido compartir la calidez de su hogar. A la familia *Domínguez Hernández*, por haberme brindado su techo, su pan y el calor de su hogar. A la familia *Domínguez Maya, González Domínguez, Hernández Domínguez* por el apoyo moral que siempre me brindaron.

Un agradecimiento *muy especial*, para cuatro amigos entrañables y cuatro cómplices excepcionales en la elaboración del presente trabajo. Al *Dr. Miguel Ramírez Zozaya*, director de la investigación, por la confianza y apoyo que depositó en mí y en el trabajo; por el tiempo dedicado a este, por mostrarme que el camino de la administración pública es tan amplio y fascinante como yo lo quiera ver. A la *Dra. Leticia Santín del Río*, por su valiosa amistad brindada en todo momento; por las enseñanzas vertidas a mi persona, las cuales tuve oportunidad de obtener en el lapso en que trabajé a su lado; por su calidad excepcional de ser humano que me permitió poseer una confianza laboral sólida; por el apoyo en la corrección de estilo, lo cual llevó varias horas de su tiempo, que gentilmente me brindó; por las importantes ideas vertidas a la investigación y por su atenta lectura, que sin duda, fueron en demasía importantes, para la culminación del presente trabajo. Al *Mtro. Juan Carlos Gutiérrez Muñoz*, por su valiosa amistad mostrada en todo momento; por los consejos personales y académicos que siempre me han sido de gran utilidad; por su motivación constante de cada clase durante los estudios de licenciatura para que mis compañeros y yo pudiéramos superar nuestras limitantes y algún día llegar a ser verdaderos profesionales de la ciencia política y/o la administración pública; por su dedicada lectura y comentarios importantes que ayudaron a darle mayor sustento y entendimiento al trabajo, que sin duda mejoraron el trabajo. Al *Dr. Antonio Camou*, que sus trabajos son hoy, bibliografía obligada para abordar a la gobernabilidad; por su sencillez y disponibilidad que me obsequio, a pesar de tener una agenda saturada de pendientes; por su extraordinario manejo del tema que me permitió encontrar formas de ir descendiendo de la parte teórica a la parte empírica de la gobernabilidad; por el tiempo que le tomó leer el trabajo y por sus comentarios que enriquecieron en demasía la presente investigación.

Al sínodo integrado por el: *Mtro. Joaquín Careaga*, *Mtro. Silvestre Cortes*, *Dr. Miguel Ramírez Zozaya*, *Lic. Luis Francisco Mejía* y el *Lic. Gregorio Aranda*, por los diferentes comentarios hechos al trabajo.

No puedo olvidar a mis *mejores amigos*, que han estado conmigo, siempre: *Oscar Fajardo*, muestra de voluntad inquebrantable y excepcional ejemplo de superación; *Lidia Alejandra Arias*, la mejor pedagoga del país, por las valiosas charlas que compartimos y por sus oídos prestos para mí en todo momento; *Héctor Arias*, un verdadero experto de los sistemas computacionales, por la labor del diseño del trabajo, sus consejos y apoyo dados siempre; *Fernando Arias*, porque es un ser humano sencillamente extraordinario; *Carlos Alfonso Arias*, por las bellas etapas que hemos compartido; *Ana Lilia Uribe*, por los grandes momentos que compartimos durante cuatro años y medio; *Yesenia Vargas*, por su comprensión y cariño obsequiados, siempre; *Inés Emiliano*, amiga entrañable, por las batallas ganadas y por las que aún nos restan en el caminos que hemos elegido como forma de vida, la Ciencia Política y la Administración Pública; *Gabriel Huerta* por ser un excelente y entrañable amigo de toda la vida, por su simpatía que siempre nos unió y por aquellas discusiones amenas entre el feminismo y el machismo que aún no concluyen; *Salvador Montero*, por las discusiones inmemorables de mitad de licenciatura, por su valiosa amistad y cariño que son un gran apoyo; *Elizabeth Daniel Pablo*, mi querida abogada, por los largos años de amistad y las travesuras que nos unen; *Claudia Robles* y *Elmer Reyes*, futuros maestros en desarrollo regional, por la experiencia que viví a su lado y por la amistad que nos une; *Pro Innovación Académica*, por la semilla de la esperanza que sembró entre nosotros y que pronto dará algún resultado.

Agradezco de forma particular a un servidor público que realiza su trabajo con vocación y empeño, al *Ing. Javier Chavarría Salinas* de la Dirección General de Atención Ciudadana y Concertación Política de la Secretaría de Gobernación, quien gentilmente me proporcionó toda la información que el genera respecto a las protestas sociales que se llevan a cabo en D.F.

Un reconocimiento más, para la institución que me vió crecer académicamente y me abrió sus puertas y me acogió durante varios años, la *Universidad Nacional Autónoma de México*, y en especial a la *Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán*, la cual me dio la valiosa oportunidad de ser profesionista.

Lo anterior, no hubiera sido posible sin la participación de su planta docente; vaya un agradecimiento a todos ellos y en especial para aquellos maestros que no sólo les vasto impartir sus conocimientos, sino fueron más allá, es decir, se ocuparon y preocuparon de nuestro desarrollo profesional al igual que personal, como son: *Rosa Evelia Almanza, Beatriz Clavel, Celina Verduzco Vázquez, Sergio Hernández Díaz, Juan Carlos Gutiérrez Muñoz, Ernesto González Tenorio, Miguel Ángel Ríos Galindo, Miguel Ramírez Zoraya, Efraín Mesa Moreno, Virgilio y Víctor Huebe.*

*A todos y cada uno de mis familiares,
profesores y amigos gracias por siempre, Ofelia
Alvarado Domínguez.*

"Talento no nos falta. México ha acometido y resuelto muchos de sus problemas antes que otras naciones. Pero eran otros tiempos y otros varones. Lo que nos falta es valor civil, honradez y patriotismo. Valor civil para hablar francamente de los problemas, honradez para confesar nuestras lacras y nuestros defectos, y patriotismo para orientar nuestros esfuerzos en bien de la patria y no perseguir nuestra conveniencia personal. Y en cada uno de nuestros problemas políticos que tocamos, salta a la vista que no es por falta de inteligencia por lo que no los hemos resuelto, sino por falta de valor civil, por falta de honradez y por falta de patriotismo."

Luis Cabrera

"Olvidar que el ejercicio del poder requiere sensibilidad, pasión y vocación, creer que sólo hay que administrar para subsistir, habra de tener costos idescifrables para los que están seguros de salvar su paso por el gobierno, al no interesarles el futuro de todo un partido, se daran cuenta cuando sean las primeras víctimas de los que suponen que hoy, son sus aliados, pero luego dejan que se despeñen desde el mas alto precipicio".

Jesús Reyes Heróles

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO 1	
DEL ESTADO DE BIENESTAR AL SURGIMIENTO DEL CONCEPTO DE GOBERNABILIDAD EN EL PROYECTO NEOLIBERAL	
1.1 El Estado de Bienestar	9
1.1.2 Crisis del Estado de Bienestar	9
1.2 Concepciones de la gobernabilidad y sus corrientes teóricas de la gobernabilidad	19
1.3 Surgimiento del proyecto neoliberal y la importancia de la gobernabilidad	47
CAPITULO 2	
EL ESTADO REVOLUCIONARIO, SU PROYECTO SOCIAL Y LOS PROBLEMAS DE GOBERNABILIDAD 1929-1988	
2.1 Breve recorrido histórico 1929-1988	59
2.1.1 La institucionalización del Estado mexicano 1929-1940	61
2.1.2 El desarrollo estabilizador 1940-1968	72
2.1.3 Decaimiento del desarrollo estabilizador 1968-1988	85

CAPITULO 3	
LOS PROBLEMAS DE LA GOBERNABILIDAD EN EL ESTADO MEXICANO CONTEMPORANEO DENTRO DEL MODELO NEOLIBERAL EN SU FASE DE CONSOLIDACION 1988-1996	
3.1 Marco general del periodo 1988-1996	107
3.2 Matriz del déficit de gobernabilidad	120
3.2.1 Primer área: mantenimiento de la ley y el orden	126
3.2.1.1 Organizaciones armadas	128
3.2.1.2 Narcotráfico y corrupción	136
3.2.2 Segunda área: capacidad de la gestión económica	139
3.2.3 Tercer área: el bienestar social	144
3.2.3.1 Protestas sociales	144
3.2.3.2 Secuestros	152
3.2.4 Cuarta área: control político y estabilidad institucional	154
3.2.4.1 Asesinatos políticos	156
3.2.4.2 Movilidad de los funcionarios públicos	159
3.2.4.3 Ruptura dentro del partido oficial	164
CONCLUSIONES	168
BIBLIOGRAFIA GENERAL	179

INTRODUCCIÓN

La actividad de los gobiernos ha sido una constante para el estudio de la ciencia política, de la administración pública, de la filosofía política y de las ciencias sociales en general, pues desde hace tiempo se especula y debate respecto de la mejor forma deseable o posible de gobernar. En épocas contemporáneas, las ciencias sociales han procesado mecanismos idóneos para que un Estado, ciudad o nación, posean amplios márgenes de legalidad y legitimidad.

Por ello, el estudio de la gobernabilidad, ha sido una constante desde la antigüedad, y se conoce que, en el siglo VI a.C., se crearon manuales o arcanas¹ de poder que tenían como objetivo brindar al gobernante tácticas y estrategias políticas para gobernar a su pueblo de la mejor forma posible. Los manuales les redituaban a los gobernantes márgenes considerables de legitimidad y una mayor eficacia en la administración de los recursos.

De alguna manera, el arte de gobernar tiene semejanza con el término actual de gobernabilidad. Los dos términos: *gobernabilidad* y *arte de gobierno*,²

¹ Uno de los primeros manuales o arcanas de poder que se tiene registrado es el escrito por *Kimōshi* denominado *Arthashastra*, este manual fue escrito en el siglo VI a.C., dicho compendio glasa los conceptos, técnicas y medios sustentados con principios políticos básicos y generales para la obtención y preservación del poder. Siglos más tarde se escribe una obra que hasta la fecha es lectura obligada para conocer como se adquiere y aumenta el poder, este libro es escrito por *Nicolas Maquiavelo* denominado *El príncipe*, en esta obra se analiza como se debe mantener el poder y cual debe ser la personalidad política del príncipe o gobernante, por ejemplo, para Maquiavelo es necesario contar con una personalidad regia, dotada de capacidad de mando, autoridad y jurisdicción, debe gobernar en beneficio de la sociedad y el Estado. De esta forma se concluye que la capacidad de gobierno ha sido una constante.

² En el transcurso del trabajo existen palabras que se encuentran de forma cursiva y/o negritas, las hemos marcado así, por que creemos importantes esas palabras o lo que de ellas se deriva. Las notas de pie de página siempre estarán entre comillas y en algunas ocasiones podrán estar con letra cursiva o negrita.

tienen el mismo fin, buscar mecanismos técnico-políticos para que una comunidad, nación o ciudad, mantenga estabilidad en el amplio sentido.

En el presente trabajo, trataremos el término de gobernabilidad en su concepción contemporánea, y en particular, lo que este término ha significado en las ciencias sociales a partir de la década de los setenta, en el presente siglo. A mediados de los setenta inicia una preocupación por el estudio de la gobernabilidad en las democracias de los países desarrollados; debido a las crisis de las economías, a la aparición en el escenario político de diversos movimientos sociales y al evidente agotamiento del Estado de Bienestar.

Los signos de inestabilidad económica y su consecuencia política y social hicieron que creciera el interés por mantener o bien crear condiciones de gobernabilidad. Estudiosos de países desarrollados como los Estados Unidos, Francia y Japón, en 1973 emitieron, el informe de la Comisión Trilateral de Gobernabilidad de las Democracias. Dicho documento pone énfasis en la gobernabilidad, y es en este momento que por primera vez se acuña el término gobernabilidad.

En regiones como América Latina, la discusión respecto de la gobernabilidad, aparecen en la década de los ochenta y se sustentó por *"el interés de la mayoría de los países en consolidarse o iniciar su camino hacia la democratización de su régimen; los constantes cambios, ajustes y*

reestructuraciones económicas y la obsolescencia del Estado interventor que se tradujo en la Reforma del Estado."³

En este momento se observa que el modelo del Estado de Bienestar, iniciado y acogido en 1930, no era ilimitado, al presentar una serie de problemas políticos, déficit en las finanzas públicas, declinación de los sistemas políticos, deterioro de la autoridad, falta de legitimidad y eficacia en los gobiernos, esto pone de manifiesto los linderos de la acción de los gobiernos que no han sido capaces de cumplir su función principal: garantizar el factor político y de estabilidad.

Por ello, la presente investigación tratará en principio la importancia de la gobernabilidad dentro de los dos grandes modelos económicos que hemos vivido en este siglo: el proyecto del Estado de Bienestar y el proyecto Neoliberal.

Para estudiar a la gobernabilidad de forma amplia es necesario revisar lo que significó el Estado de Bienestar desde su puesta en marcha, como principal modelo de desarrollo económico y social. El término gobernabilidad, no apareció explícitamente dentro de los discursos académicos y menos en la praxis gubernamental en el periodo que va de 1930 a 1970 aproximadamente.

Una de las mayores preocupaciones de los gobiernos en este periodo fue contener el descontento de la ciudadanía y mitigar en alguna medida las

³ Camou Antonio, *Gobernabilidad y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No.6, IFE, México, 1995, p. 2.

desigualdades económico-sociales que originaba el modo de producción capitalista y los efectos causados por la crisis económica mundial de 1929.

Para hacerlo, el Estado se comprometió a brindar bienestar social por medio de programas sociales dirigidos al grosor de la población y principalmente al sector obrero y a la familia. De esta forma, la noción de gobernabilidad estuvo presente en la medida que el Estado de Bienestar buscó crear y mantener condiciones de estabilidad económica, política y social, lo que se tradujo en la legitimación del Estado capitalista y la prueba de la supuesta eficacia gubernamental. Estas dos premisas *legitimidad* y *eficacia*, son lo que determina hoy al concepto de gobernabilidad y que estuvieron presentes en los años treinta, aunque no de forma tácita.

En un segundo momento, se analizará el papel que ocupa la gobernabilidad dentro del proyecto neoliberal que sustituye al Estado de Bienestar como modelo de desarrollo económico y social. El proyecto neoliberal está enfocado al otro lado de la moneda del Estado de Bienestar, este proyecto, postula un Estado mínimo, un Estado rector, donde existe una amplia participación del mercado, actor más importante para los neoliberales en su proyecto.

Explicar ambos modelos nos permitirá, en primera instancia, abordar a la gobernabilidad como un problema de dimensión general, dado que la gran mayoría de los países desarrollados y subdesarrollados han padecido los efectos del cambio de modelo económico, al grado que las funciones del Estado se han replegado; ha existido un ajuste debido a la globalización económica y, la

sociedad civil emerge como un actor importante y es tomada en cuenta dentro de las acciones gubernamentales.

Estos dos proyectos *el Estado de Bienestar* y *el proyecto neoliberal*⁴ llevan a un proceso de reacomodo de las funciones del Estado que implementaron tanto los países desarrollados como los países en vías de desarrollo, con sus particularidades económicas, políticas y sociales que les eran propias. Lo anterior ha llevado a la mayoría de los países a preocuparse por el grado de gobierno que poseen, esto es, por la gobernabilidad. Aunque como mencionamos antes, el interés por este tema inicia de forma explícita con la crisis del Estado de bienestar y el ascenso del proyecto neoliberal.

Es conveniente también abordar a la gobernabilidad, desde la perspectiva particular, dado que es un tema que puede llegar a comprenderse mejor dentro de una óptica específica, pues cada nación posee sus propios parámetros de gobernabilidad tomando en cuenta una serie de variables propias como: *el tipo de régimen que se posee, el grado de desarrollo, el papel que juega la sociedad civil, el tipo de democracia que se practica, entre otras situaciones.*

Como hemos mencionado, el concepto de gobernabilidad surge en 1973 cuando se presentan cuestionamientos a la eficacia del Estado paternalista o interventor. De ahí la serie de estudios encaminados a detectar cuáles son las limitantes de los gobiernos para poseer grados de gobernabilidad aceptable.

⁴ Se sabe que existe una diferencia en cuanto a lo que significa *modelo, proyecto y Estado neoliberal*, pero para efectos del presente trabajo lo utilizaremos indistintamente, refiriéndonos a lo opuesto del Estado benefactor. Las características de este proyecto neoliberal son las siguiente: repliegue de las funciones del Estado, privatización, recorte de los programas sociales, globalización económica, entre otras.

El análisis va de lo económico, hasta lo político. Por lo que buscamos mediante este trabajo, encontrar un punto de vista que las equilibre dentro de las concepciones de la gobernabilidad.

El interés y objetivo por abordar un tema complejo y con múltiples perspectivas como es *la gobernabilidad*, nace del deseo y la necesidad de analizar a la gobernabilidad no sólo en su acepción teórica, sino darle una mayor utilidad a la gobernabilidad al contrastarla con la realidad y en particular con la compleja experiencia mexicana. Dentro del aspecto teórico de la gobernabilidad pretendemos demostrar que no es factible abordar a la gobernabilidad desde un sólo ángulo de la vida estatal de un país, pues aunque cada ámbito de la vida estatal es independiente, existe una relación estrecha entre el aspecto económico, político, administrativo y social. Dentro de la óptica empírica pretendemos demostrar cómo nuestro país, de 1929 a 1988 vivió tiempos de relativa estabilidad, al tener una gobernabilidad normal⁵ y cómo de 1988 a 1996 México ha disminuido su grado de gobernabilidad, esto coincidió, con el advenimiento del proyecto neoliberal a México. Por ello, nuestro estudio de caso será el periodo 1988-1996, lapso en el cual nuestro país ha pasado por cambios económicos, políticos y sociales mayores.

El presente trabajo consta de tres capítulos: uno teórico y los dos restantes abocados a la realidad política, social y económica de México. El primer capítulo tiene como objetivo mostrar la evolución e importancia del concepto de

governabilidad dentro de los dos grandes proyectos económicos: el Estado de Bienestar y el neoliberalismo; así como la situación que dio pie para el surgimiento de la gobernabilidad como concepto y tratar de establecer una posible definición de gobernabilidad. El segundo capítulo es un breve recorrido histórico del comportamiento político, económico y social del México postrevolucionario que abarca el periodo 1929-1988, este periodo se estableció de esa forma, porque 1929 es un año importante en la institucionalización del país y 1988 porque se consolida un nuevo proyecto surgido en 1982, el neoliberal. El tercer capítulo muestra aquellas situaciones y hechos que han provocado en México un descenso en el grado de gobernabilidad. Pues durante los periodos postrevolucionarios se vivía una estabilidad que permitió mantenernos en una gobernabilidad normal; en cambio el periodo del presidente Salinas de Gortari y lo que va del mandato de Ernesto Zedillo nos encontramos inmersos en un déficit de gobernabilidad⁶ por situaciones como: severas crisis económicas, aparecen en escena organizaciones guerrilleras que son clara consecuencia del deterioro en el nivel de vida de la población, inestabilidad en el ámbito político y un cambio en el proyecto de nación desde 1982, pero que se consolida en 1988, entre otros factores.

⁵ Este concepto es retomado del trabajo realizado por Antonio Camou, el cual caracteriza a la gobernabilidad en cinco niveles.

⁶ Este concepto o clasificación al igual que el de gobernabilidad normal serán explicados en el transcurso del primer capítulo y se retomarán durante el tercero. Estos dos conceptos los utilizaremos para ejemplificar la experiencia mexicana.

El concepto de gobernabilidad en primera instancia alude a *la capacidad de gobierno que posee un Estado*, pero esta concepción no es explícita del todo, por ello al final del primer capítulo estableceré la siguiente definición, construida por nosotros después de un análisis respecto a las diferentes posturas teóricas que se han planteado hasta el momento, concernientes a la gobernabilidad.

Así la definición es la siguiente: *La gobernabilidad es la cualidad del gobierno que permite el equilibrio en los órganos políticos, económicos, jurídicos y sociales y trata de adecuar los imperativos de democracia y desarrollo que se exigen llevándolos a cabo mediante la conducción de la sociedad a través de actos y actores de gobierno.*

CAPITULO 1

**DEL ESTADO DE BIENESTAR AL SURGIMIENTO DEL
CONCEPTO DE GOBERNABILIDAD EN EL PROYECTO
NEOLIBERAL**

1.1 El Estado de Bienestar y la importancia de la gobernabilidad

1.1.2 Crisis del Estado de Bienestar

La crisis económica de los setenta implicó la crisis política articulada en torno al denominado Estado de Bienestar. La llamada crisis del Estado de bienestar evoca el fenómeno de ruptura del consenso de los sesenta, y ha sido enfocada desde perspectivas muy diversas: como crisis económica, como crisis política e ideológica, como crisis de legitimación, como crisis del modelo de gestión pública, entre otros, lo cierto es que las diferentes posturas, han tenido que ceñirse al cambio innegable de las actitudes sociales mayoritarias en relación a los límites, roles y valores del Estado.

Posiblemente en la historia de la evolución del Estado no se había gestado una controversia considerable, respecto al papel que juega o ha jugado el Estado dentro de los procesos de desarrollo económico, político y social, como lo encontramos a partir de 1970 a la fecha con las crecientes y mantenidas críticas que se realizan al Estado de Bienestar. Lo anterior, no quiere decir, que sólo a partir de 1970 el Estado tenga importancia por la cantidad de críticas recibidas, sino que la aparición en escena de diferentes factores como: la modernización tecnológica, la importancia del factor exterior para la toma de decisiones en los gobiernos, la intervención de organismos internacionales, FMI, BID, la dinámica de la economía, entre otras situaciones, han provocado que el estudio del Estado y del gobierno sean extensos.

De esta forma el Estado a lo largo de su evolución se ha visto inmerso en cuestionamientos, debido a sus variaciones en cuanto importancia y protagonismo. Por ejemplo, en "la época del capitalismo comercial"⁷, la formación de un mercado interno único que exigió la actuación directa del Estado-Nación todavía en proceso de consolidación; el Estado en el período mercantilista⁸, se constituye como elemento central del desarrollo del modo de producción capitalista, si bien una vez consolidado este ya bajo la forma de capitalismo industrial, el Estado tomó un papel secundario."⁹

Una excepción no podía ser el tipo de Estado que nos compete, el *benefactor*, resultado de diversas combinaciones de factores, los cuales cambian en composición dependiendo de cada país.

Algunos fundamentos ideológicos del Estado de Bienestar son: que "la pobreza y la dependencia no son considerados fracasos personales, sino causa de factores externos, se creía que como la industria acrecienta su riqueza se dispone de medios suficientes para ayudar a el mundo, y cualquier miembro de la sociedad tiene derecho a una renta suficiente para satisfacer sus necesidades mínimas de la vida y que en caso de ser insuficiente los ingresos del individuo deben complementarse no como un acto de caridad sino de justicia social."¹⁰

⁷ Aunque pudiera ser redundante el utilizar el concepto de *capitalismo comercial*, lo dejamos tal cual, porque es una cita retomada textualmente del autor, quizás utiliza este término para acentuar la importancia del comercio en este período.

⁸ El Estado mercantilista en principio es adoptado por: los Estados Unidos, Francia, Alemania e Inglaterra, este tipo de Estado se presentó entre mediados del siglo XVI y XVII. El Estado controlaba toda la actividad comercial. Los mercantilistas reconocían el poder creciente de la economía nacional y estaban a favor de la intervención del Estado en la actividad económica para maximizar la riqueza del país.

⁹ Muñoz de Bustillo Rafael, *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Abanza editorial, Madrid, 1988, p.24.

¹⁰ Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales, Tomo I, México, 1970, p.769.

Uno de los primeros antecedentes del Estado de bienestar lo encontramos en la revolución europea de mediados del siglo XIX, especialmente en la francesa en 1848, con la formación de un Ministerio del Trabajo organizado por Louis Blanc, esto implicó "la intención de proceder a la regulación normativa de las relaciones laborales, algo que tenía que sonar a anatema a la mentalidad liberal de la época, empeñada en mantener las relaciones laborales en el ámbito jurídico privado".¹¹ Algunos otros países no se quedaron atrás en la implantación de este tipo de Estado como: Alemania que 1880 contaba con un sistema de seguros sociales, Inglaterra, Nueva Zelanda, Australia, entre otros.

El surgimiento de este Estado tuvo apoyo en los "grandes sindicatos industriales y fueron la fuerza más importante que abogó en su favor y se otorgaron esquemas más y más amplios de seguros obligatorios, leyes sobre protección del trabajo, salario mínimo, expansión de servicios básicos, así como el reconocimiento de los sindicatos como representantes económicos y políticos legítimos del trabajo"¹². De esta manera el Estado de bienestar fue importante pues centró una búsqueda de mecanismos que permitieran mantener en armonía elementos que de siempre han sido antagónicos como: capital/trabajo, y la diferencia de las clases sociales, entre otros.

¹¹ García Cotarelo Ramón. *Los principios fundamentales*, p.9.

¹² Claus Offe. *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Alianza, México, 1988, p.135.

Entre la Primera y Segunda Guerra Mundial “las sociedades occidentales fueron admitiendo un índice progresivamente creciente de intervenciones estatales. Los Estados Unidos de Norte América con el pacto New Deal y la articulación de un Estado social en Suecia mediante los esfuerzos continuos de la socialdemocracia”,¹⁴ lo que permitió experimentar una intervención masiva del Estado tanto en la producción -con la industria bélica- como en la distribución -de artículos alimentarios y sanitarios-.

En 1936 aparece la teoría general de la ocupación, el interés y el dinero elaborada por John Maynard Keynes, esta teoría dio una respuesta a la crisis de 1929 y de esta misma el modelo del Estado de Bienestar toma algunos postulados.

Como su título lo sugiere la teoría keynesiana tiene como elementos substanciales: las variaciones del empleo, el papel de la tasa de interés dentro del ciclo económico y la inversión. Para conocer con un poco más de detalle esta teoría, explicaremos brevemente los tres elementos mencionados antes, con el fin de analizar la propuesta keynesiana.

Para John Maynard Keynes la variación en la tasa de desempleo es importante por que de ella parte su teoría y establece que la desocupación es un “fenómeno involuntario y tiene su origen en la insuficiencia de la demanda para absorber todos los productos resultantes del pleno empleo¹⁵ de las fuerzas productivas.”¹⁶ Keynes establece terminantemente que el desempleo “no se debe

¹³ García Cotarelo Ramón, *Los principios fundamentales*, p.9.

¹⁴ Jacques Arnaud, *El socialismo sueco*, Península, Barcelona, 1974.

¹⁵ Todo aquel que desea trabajar a la tasa de salario existente, para su tipo de trabajo tiene empleo.

¹⁶ Prebisch Raúl, *Introducción a Keynes*, México, F.C.E., 1940, P.18.

a la resistencia marginal al trabajo¹⁷, sino a la demanda insuficiente de la colectividad y no puede corregirse con la baja de los salarios en dinero”.¹⁸

Los dos restantes elementos importantes dentro de la teoría keynesiana son: la tasa de interés¹⁹ y el capital o la inversión. La tasa de interés junto con la eficacia marginal del capital o tasa interna de retorno²⁰ determinan el nivel de inversión; y la propensión a consumir junto con la inversión determinan el nivel de ocupación. En cuanto a la tasa de interés Keynes establece lo siguiente: no es el alza del tipo de interés, sino el súbito descenso de la eficacia marginal lo que provoca la contracción cíclica de la actividad económica; y que la baja del interés sólo contribuye a la recuperación cíclica cuando la eficiencia marginal ha vuelto a subir en virtud de la escasez del capital y la liquidación de sobrantes.”²¹

El dinero es elemento importante de la teoría keynesiana y resulta de la siguiente cadena de acontecimientos económicos. Si se cuenta con un nivel de ocupación alto, entonces habrá consumo de mercancías en el mercado, por tanto los productores se a llegarán de ingresos que permitirán a su vez inversión y esta propiciará una mayor cantidad de niveles de ocupación y de esta forma llegamos al primer eslabón de esta cadena económica.

¹⁷ Se define como cualquiera de las razones que puede llevar a un hombre o grupo de hombres a abstenerse de trabajar antes de aceptar un salario que tiene para ellos una utilidad inferior a cierto mínimo.

¹⁸ *Ibid.*, p.20.

¹⁹ El precio del dinero que se presta.

²⁰ Tasa de interés que se emplea para descontar el flujo de efectivo que se asocia a un proyecto de inversión reduce el valor presente neto a cero.

²¹ *Ibid.*, p.68.

La teoría keynesiana propone la intervención del Estado, en aspectos como: la propensión a consumir por medio del sistema impositivo, la tasa de interés, y socializar las inversiones.

La presencia estatal no implica que el Estado asuma la propiedad de los instrumentos de producción, si el Estado es capaz de determinar el aumento de los recursos que se han de destinar esos instrumentos y la tasa básica de interés para sus propietarios y "una cierta socialización general de la inversión acabará siendo el único medio que permita asegurar el acercamiento del sistema a una situación de pleno empleo; aunque esto no excluye necesariamente todos los compromisos y acuerdos de cooperación entre la autoridad estatal y la iniciativa privada."²²

De tal forma que el Estado de Bienestar encuentra una serie de pautas influidas por el pensamiento económico de John Maynard Keynes como: el diseño de una política económica global de pleno empleo y de la participación del Estado en la economía. El Estado tenía que invertir y regular los procesos económicos, el mercado, las finanzas, el empleo, la inflación y el estancamiento económico.

El Estado de Bienestar es un modelo económico-social encaminado a cumplir dos objetivos principalmente: el primero se traduce en buscar mecanismos que legitimen a la economía capitalista; el segundo la obtención de una obediencia cívica o una lealtad de masas²³ por medio de la implementación

²² Ayala Espino, José Luis. *Límites del mercado, límites del mercado*, México, INAP, 1991, p.66.

²³ Claus Offe. Op. Cit., p.28 La lealtad de masas se refiere a un recurso regulador, como la capacidad de las estructuras, procesos y resultados del sistema político-administrativo para ser mutuamente aceptado.

de programas de asistencia social brindados por el Estado, lo que se traducía en un estado de quietud social, pues “los procesos económicos capitalistas aceleraron el crecimiento de las operaciones de unidades individuales de capital”²⁴, este modelo sirvió para evitar conflictos sociales, con una “fórmula pacificadora de las democracias capitalistas avanzadas”²⁵; como solución política a contradicciones sociales; trato de limitar y mitigar el conflicto de clase, buscó “equilibrar la asimétrica relación de poder entre trabajo y capital que constituían el rasgo más ostensible del capitalismo liberal”²⁶. Este tipo de Estado es una respuesta del capitalismo a la clase obrera.

El Estado de bienestar desde la óptica política es definido como “el conjunto de actuaciones públicas tendientes a garantizar a todo ciudadano de una nación, por el mero hecho de serlo, el acceso a un mínimo de servicios que garanticen su supervivencia”²⁷, el resultado de una correlación concreta de fuerzas políticas, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

“La propuesta de reorganización del Estado oscila entre dos polos posibles de estancamiento en fórmulas sociales-reformistas que nadie cuestionaba en tanto no pusieran en peligro la reproducción del capital, o de la evolución progresista que necesariamente tenía que apuntar hacia alguna forma de socialismo que se estaba por definir”²⁸.

²⁴ Claus Offe, *Op. Cit.*, p.20.

²⁵ *Ibid.*, p.135.

²⁶ *Ibid.*, p. 136.

²⁷ Muñoz de Bustillo Rafael, *Op. Cit.*, p.12.

²⁸ Jacques Arnaud, *Op. Cit.*, p. 47.

Podemos observar entonces que la llamada crisis del Estado de Bienestar tuvo varias causas, uno de los argumentos de la crisis de este Estado es el que nos proporciona Claus Offe, que en primera instancia se refiere al Estado de bienestar como un ente que tiene un carácter "multifuncional, su capacidad de servir simultáneamente a muchos fines y estrategias conflictivas, hicieron que el arreglo político implicado en el Estado de bienestar fuese tan atractivo para una alianza amplia de fuerzas heterogéneas."²⁹ Este mismo autor analiza al Estado de Bienestar desde la parte estructural indicando que el Estado de bienestar entró en "contradicción"³⁰, es decir, pretendió realizar funciones incompatibles que lo llevaron a su caída. Hace alusión a *tres contradicciones* como: *la desmercantilización, los problemas fiscales y las limitaciones de la planificación en las acciones gubernamentales.*

La primera de las contradicciones se refiere al constreñimiento de las actividades políticas, pues se encuentran limitadas de forma nociva a la acumulación del capital, dado que los medios de producción en su mayoría pertenecen a la propiedad privada lo que evita a las instituciones de ese Estado organizar de forma directa el proceso de producción con base en criterios políticos, como la economía depende del capital privado, el Estado no será capaz, por un lado, de desproteger al capital pues cada día depende más de él para subsistir, y por el otro, la inversión como el pleno empleo son una condición

²⁹ Claus Offe, Op. Cit., p. 136.

³⁰ Claus Offe, Op. Cit., p. 32.

³¹ Claus Offe, Op. Cit., p. 32.

del Estado que se traducirá en lealtad de masas. La segunda contradicción hace referencia a los problemas fiscales que se retoma de la teoría de O'Connor, al explicar que los Estados tiene erogaciones fuertes en gastos sociales y de investigación lo que provoca que exista una asimetría entre los ingresos recibidos por medios tributarios y los gastos. Offe, en la tercera contradicción, establece que los problemas que enfrenta el Estado al intervenir dentro de la planeación, es la falta de coordinación entre las diversas burocracias estatales.

Dentro de los cuestionamientos más destacados al Estado de Bienestar se localizan tres. El *primero* va encaminado a la *crisis fiscal del Estado*, que se considera un signo de la incompatibilidad tendencial entre las dos funciones del Estado de bienestar: *el reforzamiento del consenso social, con la consiguiente lealtad hacia el sistema por parte de las grandes organizaciones de masas, y el apoyo a la acumulación capitalista con el uso antieconómico del gasto público*. La relación existente entre la sociedad y el Estado de bienestar, en esta crítica no se muestra como un factor de equilibrio, sino por el contrario, como un elemento de crisis que lleva a la eliminación de uno de sus polos.

Un *segundo* grupo de autores, *Claus Offe* y *Jürgen Habermas*, observan una estatización de la sociedad, que se da dentro del Estado de bienestar y factores como: trabajo, ingreso, nivel de vida, ya no están determinados por el mercado, sino por mecanismos políticos que tienen como objetivo la prevención de los conflictos, la estabilidad del sistema, el reforzamiento de la legitimación

¹⁷ Claus Offe. Op. Cit., p.25 Entiende por *contradicciones* a los factores responsables de situaciones desestabilizadoras o tendencias a la crisis, cuya profundización o superación depende continuamente de luchas

del Estado. Partidos, sindicatos y parlamento actúan como empresas que ofrecen servicios y prestaciones a cambio de apoyo político.

Por último, se encuentra la crítica de *Samuel P. Huntington* y *Michel Crozier*, el Estado de bienestar para ellos, ha difundido una ideología igualitaria que tiende a deslegitimar la autoridad política; la disponibilidad del Estado para intervenir en las relaciones sociales provoca un enorme aumento de las demandas dirigidas a las instituciones políticas, lo que determina una parálisis por sobrecarga de demandas; la competencia entre las organizaciones políticas lleva a la incapacidad de seleccionar y agregar intereses, causando la incapacidad de las instituciones respecto de las demandas fragmentarias. Podemos observar que cada grupo de estudiosos del Estado de Bienestar asigna mayor peso a alguna categoría dentro del ámbito estatal, pero la mayoría coinciden en que el objetivo del Estado de Bienestar fue proporcionar una amplia red de servicios públicos para la clase más desprotegida.

Antes de finalizar este subapartado podemos concluir que dentro del modelo del Estado de Bienestar, ya existía la preocupación por encontrar mecanismos idóneos, para evitar crisis sociales, políticas, económicas, pero sobretudo las crisis sociales, por medio de hacer extensivo los apoyos públicos a la clase obrera y a la familia.

Lo anterior nos lleva a inferir que durante este modelo económico, siempre estuvo presente la gobernabilidad, aunque no de forma explícita, pero si entendida como estabilidad y como capacidad de gobierno.

1.2 Concepciones de la Gobernabilidad y sus corrientes teóricas más importantes

Para poder comprender con precisión el término gobernabilidad y sus implicaciones dentro del Estado contemporáneo, es importante conocer las corrientes teóricas más connotadas o representativas de la gobernabilidad y revisar algunos de los elementos que interactúan constantemente dentro de la gobernabilidad, que la ausencia y/o presencia de ellos influye en la capacidad con que se dirige el gobierno..

Después de haber analizado la importancia y rol que jugó la gobernabilidad en el proyecto económico del Estado de Bienestar, Definiremos el término gobernabilidad y revisaremos las vertientes teóricas más importantes que tratan de ahondar y concretizar este asunto retomado en 1973.

Dentro del Estado de Bienestar, el mantenimiento de la gobernabilidad se facilitó mediante, las medidas económicas que posibilitaron disminuir gran parte de las asimetrías sociales que provocó el modo de producción capitalista y su

¹³ Bobbio Norberto, Matteucci Nicola, *Diccionario de Política*, Tomo I. Siglo veintiuno editores, México, 1995, p.551.

¹⁴ El mercantilismo presupone la existencia de un Estado representado por la monarquía o por un gobierno republicano, con poderes para invertir en la economía a fin de promover el desarrollo y redistribución de la renta. Su principal es "cuando alguien gana, alguien pierde", es decir, la riqueza de una nación depende de la pobreza de otra

¹⁵ Stewart Donald, "Que es el liberalismo", en *Reforma del Estado: las razones y los argumentos, perspectivas de la modernización política*, Partido Revolucionario Institucional, México, 1990

¹⁶ *Ibid.*, p.27.

¹⁷ Gómez Emeterio, "Reflexiones sobre el neoliberalismo" en *Reforma del Estado: las razones y los argumentos, perspectivas de la modernización política*, Partido Revolucionario Institucional, México, 1990.

¹⁸ *Ibid.*, p.44

¹⁹ *Ibid.*, p.44

²⁰ Lechner Norbert, *Cultura Política y Gobernabilidad Democrática*. Colección de Temas de la Democracia, Serie Conferencias Magistrales, Instituto Federal Electoral, 1995, p.26

²¹ González Pedrero Enrique, *Gobernabilidad y Democracia*, en Rodríguez Araujo Octavio, *Reflexiones al Futuro*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1994, p.12

crisis en 1929. Este modelo económico duró aproximadamente cuarenta años y al mostrar signos de agotamiento y crisis por la creciente incapacidad de respuesta gubernamental de los países desarrollados ante las demandas obreras, el modelo benefactor fue cambiado por un modelo económico de corte liberal, hasta desembocar en el denominado neoliberal.

La crisis del Estado de Bienestar coincide con el acuñamiento del concepto de gobernabilidad, que aparece en 1973. Desde entonces a la fecha los estudiosos de las ciencias sociales han realizado esfuerzos por encontrar una definición que pueda ser aceptada como universal, pero se han encontrado con problemas de contexto, teóricos, entre otros y se ha optado por explicar esta situación más que proporcionar definiciones.

Gracias a que el concepto de gobernabilidad pertenece al campo de las ciencias sociales, podemos hacer uso de clasificaciones y dicotomías, para lograr desarrollar este tema con mayores herramientas metodológicas. Lo anterior permitirá en primera instancia, como nos dice Norberto Bobbio, permanecer en el campo de las ciencias sociales y, en segunda instancia, la dicotomía Gobernabilidad e Ingovernabilidad, nos es útil para delimitar nuestro objeto de estudio.

Dentro de la indagación y revisión de los textos que se refieren a la gobernabilidad encontramos que este término es definido de manera positiva, mientras que su antónimo, la ingovernabilidad, es definido de forma negativa.

⁴² Camou Antonio, *Gobernabilidad y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No.6, IFE, México, 1995, p.12.

En sí tanto el concepto de gobernabilidad como el de ingobernabilidad tiene su raíz etimológica en el término gobierno. Existen un cúmulo de conceptos que tratan de definir al gobierno, uno de ellos es como lo define Gaetano Mosca: "la dirección de la maquinaria administrativa, financiera, judicial y militar o la influencia sobre quienes la dirigen", por otro lado, Omar Guerrero lo define como: "el conjunto de aptitudes que aseguran un desempeño superior de la dirección y autodirección de la sociedad".⁴³

Las connotaciones anteriores y varias más nos remiten efectivamente al círculo de competencia de la gobernabilidad, pero dentro de esas definiciones se encuentra cierta parcialidad. Por ello, tomaremos en cuenta la definición de Norberto Bobbio, la cual creemos útil para efectos del trabajo, ya que conjuga varios elementos, nos dice el autor que el gobierno "es el conjunto de personas que ejercen el poder político, o sea, que determinan la orientación política de cierta sociedad, por medio del conjunto de órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder."⁴⁴ Por ello, cuando hay crisis de gobernabilidad, se refiere al gobierno antes que a nadie y en esas crisis intervienen instituciones específicas encomendadas de dar solución a problemas del ámbito económico, político, social, administrativo y/o jurídico.

La mayoría de las teorías referente a los problemas de gobernabilidad, sobretudo la corriente neoliberal, hacen alusión que los problemas de la gobernabilidad se presentan porque *el gobierno no ha sido lo suficientemente*

⁴³ Guerrero Omar, *La implementación de políticas públicas como gobernabilidad*, mimeografía, 1992, p. 13

⁴⁴ Norberto Bobbio, *Op. Cit.*, p. 50

capaz para conducir su sistema financiero, administrativo, jurídico, político, social y hasta cultural, lo que trae consigo una falta de satisfacción de las necesidades mínimas de la población, a la vez el descontento.

La gobernabilidad no debe abordarse desde un sólo ámbito "sino desde una perspectiva que tenga en cuenta que toda acción del gobierno forzosamente está mediatizada por dos particularidades: su *carácter medioambiental y el propio sentido de los productos del gobierno*"⁴⁵, por tanto es un problema más particular que general, puesto que cada sociedad lo enfrenta de distinta forma y con distintos matices dependiendo de sus sistemas políticos y de las "particularidades e interacciones entre organizaciones de intereses, partidos políticos, instituciones representativas y burocracia administrativa en el interior del sistema político".⁴⁶

La revisión conceptual de la gobernabilidad nos permitirá llegar al punto, en el cual podemos observar que nuestro fenómeno a estudiar, puede tener un sinfín de ópticas, pero las más recurridas por los estudiosos son las de corte *político, administrativo y económico*, sistemas nodales en toda conducción de un Estado y son estas a las que nos referiremos.

Dentro de la gobernabilidad se dan particularidades que no sólo tiene una relación estrecha con el ámbito económico, político, social y administrativo sino también el cultural y el moral, como observaremos a continuación:

⁴⁵ Arbos y Giner, *La gobernabilidad ciudadana y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI, Madrid, 1990, p.10

⁴⁶ *Ibid.*, p.11

1.- "la falta de honestidad, eficacia, transparencia y responsabilidad de las estructuras gubernamentales que impiden otorgar y prestar atención al desarrollo de ciudades y brindar beneficios óptimos".⁴⁷

2.- Hace manifiesta la necesidad de poseer una condición que permita al Estado administrar la sociedad como un todo, y estas condiciones son: "el mantenimiento de la eficacia del poder ejecutivo, la legitimación de la acción pública, la elección del régimen político, administración de justicia, la administración urbana, participación activa de los diversos sectores, la economía, seguridad pública y el control del terrorismo".⁴⁸

3.- Enfoca su atención a los procesos de consenso y legitimación necesarios para gobernar, para ello es importante producir un diálogo entre Estado, sociedad civil y entes privados.

Como se ha establecido antes, el estudio de la gobernabilidad es complejo, quizás por ello los especialistas y estudiosos del tema hayan optado por analizarlo bajo distintas ópticas, pero no es factible aislar los sistemas que componen el Estado ya que existe una interdependencia entre ellos.

El estudio de la gobernabilidad no puede, ni debe caer en la limitante arriba mencionada y para ello es necesario inscribir dentro del análisis de la

⁴⁷ Tomassini Luciano, *Estado, Gobernabilidad y Desarrollo*, BID, Washington, 1993, p.53

⁴⁸ *Ibid.*, p.53

governabilidad todos los ámbitos de la vida estatal como: el político, económico, administrativo, jurídico, social y cultural de una sociedad.

En su análisis Tomassini toca aspectos que la mayoría de autores retoman como: la eficacia del ejecutivo que recae directamente en la administración pública; el papel importante que juega la legitimación del sistema a la hora de la acción pública; la necesaria participación de la sociedad civil y de los diversos sectores involucrados en la comunidad política. Pero, también hace referencia al aspecto cultural y moral al establecer que la falta de *honestidad, responsabilidad y transparencia en el manejo de los recursos* por parte de los funcionarios públicos restringe el desarrollo de las ciudades a la vez que evita brindar beneficios óptimos a la población.

Los autores que retomaremos a continuación son los clásicos del estudio de la gobernabilidad como son: Rose, James O'Connor, Jürgen Habermas, Claus Offe y la Comisión Trilateral de Gobernabilidad de las Democracias integrada por: Samuel P. Huntington, Joji Watanuki y Michael Crozier. Podemos localizar en los siguientes esquemas, la polarización teórica respecto a las causas que originan la crisis de gobernabilidad, con la excepción de Habermas y Offe dentro de los autores clásicos que abordan la gobernabilidad.

Para observar de forma amplia las corrientes teóricas de la gobernabilidad y sus autores representativos. Analizamos cada corriente teórica, las más representativas, que hemos esquematizado en tres ópticas o visiones diferentes.

La *visión económica* representada por los neoliberales de la escuela de Chicago en la que localizamos a Milton Friedman y James Buchanan; la *visión política* abanderada por la Comisión Trilateral de Gobernabilidad de las Democracias integrada por Samuel P. Huntington, Joji Watanuki y Michael Crozier; la última *visión es la dual en la que encontramos causas de racionalidad y legitimidad* los estudiosos que sustentan esta connotación son: James O'Connor, Jürgen Habermas y Claus Offe.

La *visión económica* se encuentra sustentada por los llamados *neoliberales* representados⁵⁰ por *Milton Friedman*⁵¹ y *James McGill Buchanan*⁵², apoyándose en la teoría clásica de la economía, ellos sostienen que los problemas de gobernabilidad son producto de: la exacerbada intromisión del Estado en los procesos económicos, en la que la economía se ha politizado; el mercado, actor importante dentro de este modelo, no ha sido liberado de las restricciones estatales; asumen que los canales políticos dificultan la cohesión social que es indispensable para una sociedad estable. Por ello apuntan que la crisis económica o de gobernabilidad es “crisis de incentivos individuales, ahorro y disciplina del trabajo, atribuibles a la excesiva intervención del Estado en la economía”⁵³. Como podemos observar la economía es el factor más importante dentro sus análisis para determinar por qué razón los Estados en general, pero sobretudo el

⁵⁰ Friedman Milton, *Capitalismo y Libertad*, España, Ediciones Rialp, 1962, p. 20

⁵¹ Profesor de economía de la Universidad de Chicago desde 1948, el profesor se incorporó al grupo de investigadores de la Oficina Nacional de Investigación Económica en 1937, y en 1976 le otorgan el premio Nobel de economía.

⁵² Estudio en la Universidad de Tenese y obtuvo su doctorado en la Universidad de Chicago en 1948, en 1969 fue nombrado director del Centro para Estudio de la Selección Pública y en 1986 obtuvo el premio Nobel de economía.

⁵³ *Ibid.*, p. 17.

capitalista, han ido perdiendo estabilidad, que es sinónimo de gobernabilidad. Para dar solución a las limitantes antes mencionadas, ellos postulan “una libertad de las organizaciones económica”, están a favor de “limitar y descentralizar el poder estatal”³⁴, para dar mayor libertad al mercado.

Sólo toleran la intervención del Estado en cuanto árbitro de las reglas del juego, para mantener una estabilidad que permita al mercado y a la inversión moverse confiablemente, por esto, establecen los neoliberales que las funciones del Estado deben ser las siguientes: “ofrecer un medio por el que se puedan modificar las reglas, mediar en las diferencias que surjan entre los individuos en cuanto al significado de las reglas e imponer el cumplimiento de las reglas sobre aquellos que decidieran romperlas.”³⁵

Como se mencionó antes el mercado para los neoliberales es un elemento importante, en primer término porque es el lugar en el cual se llevan a cabo los intercambios de productos para satisfacer las demandas; en segundo término, es el espacio en donde el juego de la oferta y la demanda producen como resultado el precio de los productos; por último aseguran que “el mercado reduce la sobrecarga de demandas al gobierno y que sufre el entramado social, ya que en todas las actividades que abarca hace innecesaria la conformidad.

Cuanto más amplio sea el número de actividades cubiertas por el mercado, menor será el número de cuestiones en las que se requieran decisiones expresamente políticas y, por tanto, en las que es necesario alcanzar un acuerdo.

³⁴ Ibid., p. 18.

³⁵ Ibid., p.43.

A su vez, cuanto menor sea el número de cuestiones en las que se necesita un acuerdo, mayor será la posibilidad de alcanzar un acuerdo al mismo tiempo que se mantiene libre la sociedad.”⁵⁶ El mercado, si bien es cierto que es parte importante en la economía, este mismo, por sí solo no puede: “determinar, arbitrar y hacer cumplir las reglas del juego.”⁵⁷

Como resumen, “la organización de la actividad económica mediante el intercambio voluntario, presupone que ya nos hemos encargado, a través del Estado, del mantenimiento de la ley y el orden para impedir el uso de la fuerza de un individuo sobre otro, para hacer cumplir los contratos contraído voluntariamente, definir el significado de los derechos de propiedad, interpretar y hacer cumplir esos derechos, y mantener la estructura monetaria.”⁵⁸

La segunda óptica que hemos tomado en cuenta para el análisis y estudio de la gobernabilidad es la *visión política*, que hemos denominado así, porque dentro de su explicación encontramos que atribuyen la falta de estabilidad o gobernabilidad, al aspecto puramente político de una sociedad. El representante de esta corriente teórica es la *Comisión Trilateral de Gobernabilidad de las Democracias* integrada por tres investigadores connotados de países desarrollados como son: los Estados Unidos, Japón y Francia, representados por *Huntington, Watanuki y Crozier*, respectivamente, a ellos se les ha denominado *neoconservadores*.

⁵⁶ *Ibid.*, p.40.

⁵⁷ *Ibid.*, p.46.

⁵⁸ *Ibid.*, p.45.

Esta Comisión se integró en 1973, está formada por ciudadanos connotados y estudiosos de las cuestiones sociales que se han dado a la tarea de investigar aquellos problemas causas, factores o elementos comunes que aqueja e intervienen para que una sociedad, sobretudo las regiones desarrolladas, puedan presentar estabilidad política, económica y social, por ello, La Comisión se da a la tarea de revisar asuntos puntuales de cada nación de los integrantes de la Comisión, para determinar problemas comunes y al mismo tiempo encontrar soluciones conjuntamente.

El estudio que realizan los *neoconservadores*, representada por la Comisión Trilateral de Gobernabilidad de la Democracia, es parcial al igual que los neoliberales, dado que sólo tocan un aspecto dentro de la vida estatal. Por ejemplo, para los neoconservadores una sociedad presenta problemas de crisis o de gobernabilidad en el momento en que su "sociedad extiende un cúmulo de demandas al Estado y este sólo puede hacer frente a ellas por medio de la expansión de los servicios públicos"³⁹, de ahí que no deseen la expansión de la participación política dentro de la esfera gubernamental.

Los neoconservadores, además de no aceptar la participación política de la sociedad, también van en contra de la intervención del Estado y de la democracia e incluso hablan de las disfunciones de la democracia a la que atribuyen los problemas de gobernabilidad, argumentando que: "la búsqueda de las virtudes democráticas de igualdad e individualismo, han llevado a la deslegitimación de la

³⁹ Crozier, Watanuki y Huntington, *La gobernabilidad democrática*, New York Press, 1973, p.3377.

autoridad en general y a la pérdida de confianza en el liderazgo; la expansión democrática de la participación y compromiso político ha creado una sobrecarga en el gobierno y una expansión desbalanceada de las actividades del gobierno, exacerbando las tendencias inflacionarias en la economía; la competencia política, esencial a la democracia, se ha intensificado, llevando a una disgregación de intereses y a una declinación y fragmentación de los partidos políticos; las respuestas del gobierno democrático al electorado y las presiones sociales han llevado a un provincialismo nacionalista en la forma en que las sociedades democráticas conducen sus relaciones exteriores.”⁶⁵

Una de sus proposiciones para resolver el problema según su óptica es la eliminación de las acciones negativas del gobierno; la definitiva no participación del Estado dentro de la economía de mercado; pretenden reducir la democracia, hasta donde sea necesario, con tal de salvar la economía de mercado y proponen que la sociedad retome antiguos valores como: la moderación, el respeto a la jerarquía y un patriotismo acrítico.

La última clasificación dentro de las corrientes teóricas de la gobernabilidad esta representada por: *Habermas, Offe y O'Connor* pertenecientes al *neomarxismo*, esta corriente teórica de la gobernabilidad hace referencia a dos aspectos dentro de la vida estatal, *el político y el económico-administrativo*. Habermas y Offe mantienen la teoría de la existencia de “una doble crisis, la “de entrada”, en su acepción de crisis de legitimidad y “de salida” como crisis de

⁶⁵ *Ibid.*, p.379.

racionalidad, en el momento en que la burocracia no hace compatibles los mecanismos de control que le exige el sistema democrático.”⁶¹ “La primera crisis se manifiesta por la incapacidad para estimular un nivel adecuado de lealtad al gobierno, la segunda consiste en la insolencia de la administración pública para instrumentar el control de la economía. “La crisis de gobernabilidad es el producto de la crisis de gestión del gobierno y de la disminución de apoyo político que le ofrecen los ciudadanos, constituye una crisis entre insumos y productos del sistema político.”⁶²

De igual forma James O’Connor plantea el problema de la gobernabilidad desde dos ópticas. La primera en cuanto a la legitimidad que puede explicarse en base a la teoría de las élites, “elimina la posibilidad del poder popular, dentro de esta problemática, la fuerza de trabajo asume el status del objeto social.”⁶³ La segunda desde el aspecto económico-administrativo en la cual manifiesta que la insuficiencia de ingresos fiscales provenientes sólo de la actividad tributaria del Estado, ante el aumento del gasto público, provocan la crisis.

De acuerdo a lo expresado antes, “el Estado debe ceñirse a funciones primordiales, particularmente garantizar la acumulación de capital y preservar la legitimidad; la clave de estas soluciones reside en evitar el aprovechamiento de unas clases en perjuicio de otras, medrando la tasa de legitimidad.”⁶⁴ De esta forma, los autores de esta corriente o los neomarxista como se le ha denominado,

⁶¹ Alcántara Sáez Manuel, “Los problemas de gobernabilidad de un sistema político” en Merino Mauricio (coord.) *Cambio político y gobernabilidad*, México, CONACYT-CNCPAP, 1992, p.27.

⁶² Guerrero Omar, “Ingovernabilidad y políticas públicas”, mimeo, 1992, p.5.

⁶³ O’Connor James, *Crisis fiscal del Estado*, Península, 1975, p.227.

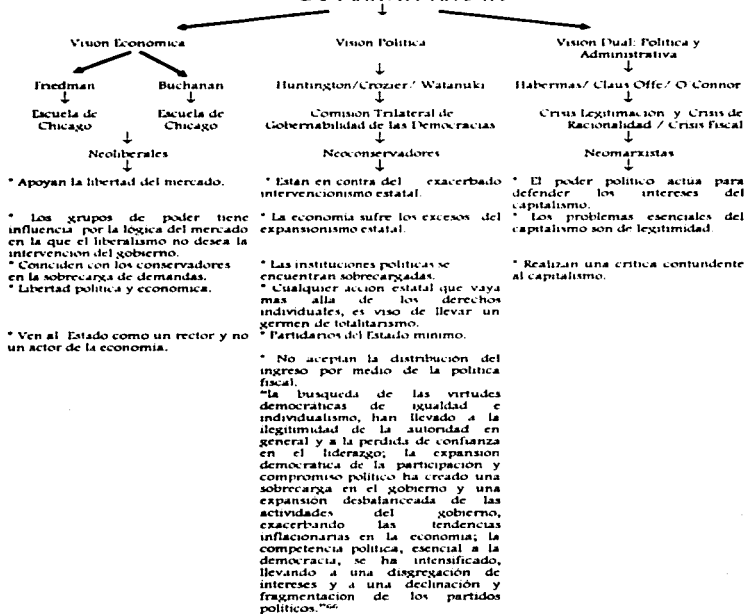
⁶⁴ Guerrero Omar, Op. Cit., p.9

no dudan en establecer que los problemas de gobernabilidad son de legitimidad dentro del capitalismo, pues mientras se mantenga la propiedad privada de los medios de producción, el poder político actuará para defender los intereses del capitalismo.

Para visualizar de cerca la *polarización teórica*⁶³ que se presenta dentro del estudio de la gobernabilidad, a continuación se muestran tres tablas, la primera se refiere de manera genérica a los autores y sus corrientes teóricas; la segunda denota sus características específicas de cada teoría y en la tercera, se plantea las soluciones que propone cada corriente teórica y las críticas a cada una de ellas.

⁶³ Le hemos asignado el calificativo de *polarización teórica*, aquellas corrientes teóricas, que dentro de su estudio sólo tomen en cuenta un aspecto de la vida estatal, es decir, que su análisis lleve algún sesgo sea en el ámbito político, económico o social y no observen el problema de la gobernabilidad integralmente.

GOBERNABILIDAD



⁶⁶ Comisión Trilateral, *La Gobernabilidad de la Democracia*, 1973, p.379.

CARACTERÍSTICAS DE LAS CORRIENTES TEÓRICAS DE LA GOBERNABILIDAD

NEOLIBERALES Friedman y Buchanan	CRISIS DE LEGITIMIDAD- RACIONALIDAD Habermas/ Offe	CRISIS DE LA DEMOCRACIA Comisión Trilateral
<p>* Apuestan a una libertad del mercado.</p> <p>* Ven en el gobierno a un rector de la vida económica y no a un actor de la economía.</p> <p>* La sobrecarga incide en: - La eficacia del gobierno, en su capacidad para alcanzar los objetivos prometidos. - Infiuye en el consenso de los ciudadanos, o sea en su disposición a obedecer espontáneamente las leyes y directivas del gobierno aunque vayan en contra de sus intereses.</p>	<p>* Los problemas de gobernabilidad se gestan por una crisis de gestión administrativa del sistema y de una crisis de apoyo político de los ciudadanos a los gobiernos.</p> <p>* Se deriva de la insuficiencia de ingresos fiscales provenientes de la actividad tributaria ante el aumento del gasto público.</p> <p>* Parte de que el Estado debe asegurar su reproducción por medio de dos funciones principales: garantizar la acumulación y mantener la legitimidad.</p> <p>* Acepta la premisa de la expansión del Estado y crecimiento de su intervención en la economía.</p> <p>* Existe una crisis de entrada o de legitimidad y una de salida o de racionalidad. La primera se da por que el sistema legitimado no logra mantener la lealtad de las masas al hacer uso de los sistemas de control que exige la economía. La segunda no logra hacer compatible los sistemas de control que exige el sistema económico.</p>	<p>* No es un problema de acumulación y distribución de recursos bienes y servicios a los ciudadanos, sino es un problema político: el de cohesión, autonomía, complejidad y legitimidad de las instituciones.</p> <p>* Es el producto de una sobrecarga de demandas a los que el Estado responde con la expansión de sus servicios y de su intervención que provoca una crisis fiscal.</p> <p>* La sobrecarga incide en: - La eficacia del gobierno, en su capacidad para alcanzar los objetivos prometidos. - Infiuye en el consenso de los ciudadanos, o sea en su disposición a obedecer espontáneamente las leyes y directivas del gobierno aunque vayan en contra de sus intereses.</p> <p>* Al disminuir la confianza de los ciudadanos respecto de las instituciones de gobierno, y existe una falta de credibilidad de ella hacia los gobernantes, crean una disminución de la capacidad para afrontar los problemas, entonces la legitimación se encuentra en entre dicho.</p> <p>* La gobernabilidad depende de la relación entre la autoridad de las instituciones de gobierno y la fuerza de las instituciones de oposición.</p>

* La mayor parte de la información vertida en la tabla fue tomada de O'Connor, *Crisis Final del Estado*; Habermas, *Crisis de Legitimación en el capitalismo tardío*; Claus Offe, *Contradicciones del Estado de Bienestar*; Comisión Trilateral, *La gobernabilidad de las Democracias*.

**MATRIZ DE SOLUCIONES Y CRÍTICAS RECIBIDAS A LAS CORRIENTES
TEÓRICAS DE LA GOBERNABILIDAD**

CORRIENTES TEÓRICAS	SOLUCIONES	CRÍTICAS
<p>Visión Política Crisis de la democracia Comisión Trilateral de Gobernabilidad de las Democracias</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Se piensa ir frenando el proceso democratizador con el intento de desorganizar el sistema político de demandas que amplíen funciones o socaven autoridad. * Reducir de modo significativo la acción del gobierno. * Reducir las expectativas de los grupos sociales, disminuyendo la posibilidad de que el Estado intervenga para sanear cualquier situación. * Aumentar los recursos o entradas a disposición del Estado. * Reorganizar las instituciones estatales en el sentido de su simplificación en lo que respecta a que la complejidad estorba a su eficacia. * El nivel de gobernabilidad aumenta en la medida que se privatizan sectores económicos y sociales a cargo del Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> * Cuando se habla de las dos funciones contradictorias, se olvidan los partidarios de estas dos funciones han estado presentes en todo Estado Contemporáneo, desde que se deja aun lado el Estado de Bienestar. * El papel que pueden jugar los aparatos ideológicos no es tomado en cuenta. * Tienen una concepción parcial del problema de la gobernabilidad, dado que en su teoría no toman en cuenta los aspectos económicos y administrativos.
<p>Visión Económica Friedman/ Buchanan</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Restringen la acción del Estado en los términos económicos. * El mercado es el elemento más importante dentro del sistema. * Los precios se establecieron de acuerdo al juego de la oferta y la demanda. * Privatizar servicios y empresas públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> * Solo toman en cuenta las cuestiones de la macroeconomía. * Piensan que el mercado es el que puede regular todos los desequilibrios que se presenten. * Elementos y factores políticos no son tomados en cuenta, es decir, su óptica es parcial.
<p>Visión Dual: Política-Administrativa Crisis de racionalidad Habermas/ Offe</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Las reglas que sus miembros siguen no violen sus propias leyes funcionales subyacentes y de que sus miembros actúen de tal forma que estas leyes puedan funcionar al mismo tiempo. 	<ul style="list-style-type: none"> * Aunque toma en cuenta valores y conceptos que el resto de las teorías no retoman, su análisis no expone la estratificación por clases y basa su explicación en la diferencia funcional por la categoría global social.

* La mayor parte de la información vertida en la tabla fue tomada de: C. Comar, *Crisis social del Estado*; Habermas, *Crisis de legitimación en el capitalismo tardío*; "Clas. Offe", *Contradictorias y crisis del Estado de Bienestar*; Comisión Trilateral, *La gobernabilidad de las Democracias*.

Hasta este momento sólo hemos hecho referencia a las explicaciones que se vierten en torno a los problemas de gobernabilidad, pero no hemos establecido una definición.

El concepto de gobernabilidad al igual que otros conceptos de las ciencias sociales no tiene una definición única; incluso en ocasiones el término de gobernabilidad no cuenta con una definición, sino una explicación del por qué aparece este problema dentro de los gobiernos que los ha aquejado con mayor intensidad desde la década de los setenta hasta la fecha. Este término aparece aproximadamente hace veinte años y paralelamente se suscribieron cambios importantes en las funciones del Estado. Pues, a partir de la caída del Estado de Bienestar, el Estado no sería más, gran actor de la actividad económica, sino rector de estas, dado que un nuevo proyecto se instauró, el neoliberal.

Si entendemos por *gobierno* el conjunto de órganos que institucionalmente se les ha conferido el poder y estos no cumplen su función, entonces hablamos de problemas o crisis de gobernabilidad en el momento en que aparecen situaciones en las que "las instituciones que ostentan el poder legítimo en una colectividad no son capaces de cumplir la misión que parecen tener encomendada"⁶⁷. Por esta razón "la capacidad de gobernar se convierte en objeto de reflexión en el momento en que se manifiestan los límites de una acción de gobierno".⁶⁸

⁶⁷ Bobbio Norberto, Op Cit., p. 12

⁶⁸ Dahrendorf, *Effectiveness and legitimacy: on the governability of democracies*. Political Quarterly, 1980, p.219.

De igual forma que las concepciones teóricas polarizan las explicaciones del por qué los problemas de gobernabilidad, sucede lo mismo a la hora de revisar las connotaciones existentes del término. La gobernabilidad resulta de un entramado complejo y más en nuestros días que la interacción de los diferentes sistemas como el político, administrativo, económico, social es muy honda.

Nos hemos aproximado al origen y naturaleza de la gobernabilidad revisando las diferentes posiciones teóricas más importantes. Con el presente trabajo deseáramos llegar a establecer una definición que dejara satisfecha a la mayoría y a la vez atestiguar su utilidad en el ámbito empírico de los problemas relacionados a la gobernabilidad de las sociedades. Sin embargo, la definición ideal no parece posible, pero creemos que la exposición de las corrientes teóricas de la gobernabilidad realizada ayudará a presentar una definición.

Así pues, presento la definición que construí, en base al análisis hecho de las diferentes posturas, espero haber evitado caer en el hibridismo.

La gobernabilidad es la cualidad del gobierno que permite el equilibrio en los órganos políticos, económicos, jurídicos y sociales y trata de adecuar los imperativos de democracia y desarrollo que se exigen llevándolos a cabo mediante la conducción de la sociedad a través de actos y actores de gobierno.

Con la definición anterior intentamos no recaer la responsabilidad de la conducción gubernamental a un sólo órgano o ámbito de la vida estatal, sino por el contrario cada uno tiene una función específica que debe cumplir, para no caer en la inestabilidad o en algún tipo de crisis.

La polarización que se efectúa del término y la concepción errónea en la que se concibe a la gobernabilidad como garantía amplia de seguridad. Nos permite descartar de entrada que un Estado sea gobernable en todo el sentido de la palabra, así como también su inverso, un Estado totalmente ingobernable. La mayoría de la literatura que aborda la gobernabilidad, en el momento en que encuentra un viso de dificultad o conflicto alude y califica en seguida de ingobernable la situación.

Lo que creemos nosotros que sucede es que "todas las sociedades son en alguna medida gobernables, y todas las sociedades tienen, del mismo modo, problemas de gobernabilidad en *mayor o menor grado*".⁷⁰ La palabra clave en esta reflexión es *grado o grados* que se retoma del análisis que realiza Antonio Camou en el sentido que no llega a una posición extrema respecto de la gobernabilidad, sino por el contrario su análisis, en demasía atinado, lo realiza respondiendo a grados de gobernabilidad, ya que *este no es un elemento de garantía versus estabilidad*.

A continuación se presentarán algunas tablas que explicarán, los grados de gobernabilidad que puede tener un gobierno. La primera tabla que se presentará se refiere a los grados de gobernabilidad que pueden presentar los gobiernos, dependiendo de sus particularidades políticas, sociales y económicas; la segunda tabla se refiere a uno de los estadios de los grados de gobernabilidad, este estadio

⁶⁹ Fernández Santillán, *La democracia como forma de gobierno*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 3, IFE, México, 1995, p.25.

⁷⁰ Camou Antonio, *Gobernabilidad y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 6, IFE, México, 1995, p.25.

lo hemos esquematizado detalladamente, porque nos será de utilidad para analizar la realidad mexicana, específicamente en el periodo 1988-1996. Esta segunda matriz nos servirá de hilo conductor para la última parte de nuestro trabajo.

GRADOS DE GOBERNABILIDAD QUE PUEDEN TENER LOS GOBIERNOS

GRADOS DE GOBERNABILIDAD	CARACTERÍSTICAS
Gobernabilidad ideal	<ul style="list-style-type: none"> * Designa el equilibrio puntual entre demandas sociales y respuestas gubernamentales. * En este estado cabe una sociedad sin conflicto.
Gobernabilidad normal	<ul style="list-style-type: none"> * La discrepancia entre demandas y respuestas se encuentran en un equilibrio dinámico. * Varían dentro de los márgenes tolerados para los miembros de la comunidad política. * No se niega la existencia de conflicto o solución de problemas que han quedado pendientes e inconclusos, pero siguen siendo canalizadas para su resolución en el marco de la relación de gobierno vigente en una sociedad.
Déficit de Gobernabilidad	<p>Desequilibrio entre el nivel de demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental.</p> <p>No es aceptada la falta de soluciones a las demandas y se cuestiona la capacidad de respuesta gubernamental, los actores políticamente organizados hacen uso de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada.</p>
Crisis de Gobernabilidad	<ul style="list-style-type: none"> * Las "anomalías"⁷¹ van proliferando y aquí sólo pueden darse dos situaciones reducir las demandas y/o aumentar la capacidad del gobierno.
ingobernabilidad	<ul style="list-style-type: none"> * Concepto límite que designa la inevitable destrucción de la relación de gobierno que une a los miembros de una comunidad política.

⁷⁰ La información de la tabla antes presentada se tomó del texto de Antonio Camou, editado por el Instituto Federal Electoral, correspondiente al Cuaderno No. 6.

⁷¹ Camou Antonio, Op. Cit., p. 22 las define como un conjunto de desequilibrios inesperados y/o intolerables entre demandas sociales y respuesta gubernamentales.

DEFICIT DE GOBERNABILIDAD

AREA	SITUACIONES CONCRETAS
El <i>mantenimiento del orden y de la ley</i> , implica que el gobierno tienen la capacidad impetuosa para restaurar el orden en un nivel mínimo; aunando el cumplimiento de la legislación y de las políticas gubernamentales.	<ul style="list-style-type: none"> * El incumplimiento de la ley en un número relevante de situaciones nos ofrece un viso de desfase entre el marco jurídico vigente y el movimiento real de la sociedad. * La reproducción de delitos. * Altos niveles de inseguridad pública. * Corrupción entre las fuerzas del orden y el crimen organizado. * Explosión de protesta social y la violencia callejera, motivada por reclamos insatisfechos de vastos sectores de la población. * Interrupción de organizaciones armadas que disputan al Estado el monopolio legítimo de la fuerza sobre una parte o la totalidad del territorio nacional.
<i>Capacidad del gobierno para llevar eficazmente la gestión económica.</i>	<ul style="list-style-type: none"> * Pueden traducirse en el manejo ineficaz por parte del Estado, de equilibrios macroeconómicos básicos como: inflación, tipo de cambio, equilibrio fiscal, balances externos, etcétera. * Conducción estatal con dificultades para llevar adelante procesos de reestructuración económica con vistas a generar niveles adecuados de desarrollo como: crecimiento económico, extensión de la seguridad social, distribución del ingreso, entre otras.
<i>Suficiencia del gobierno para promover el bienestar social y garantizar servicios sociales mínimos adecuados.</i>	<ul style="list-style-type: none"> * La falta de respuestas a las necesidades mínimas indispensables de la sociedad puede dar lugar a la emergencia de la protesta social. * Surgimiento de condiciones que amenacen la estabilidad de la relación entre gobernantes y gobernados.
El <i>control político y la estabilidad institucional</i> , que se traduce en la capacidad de incorporar, restringir o acomodar a individuos y grupos que buscan influir en el juego político, con el propósito de permitir el flujo eficaz en la toma de decisiones.	<ul style="list-style-type: none"> * Tensiones en el interior del sistema político, por no incorporar nuevas fuerzas emergentes de la sociedad. * Cuando por razones de fragmentación partidaria, no es posible alcanzar mayorías consistentes en el congreso. * Tensiones entre dependencias del gobierno encargadas de dar respuesta a demandas sociales.

* La información de la tabla antes presentada se tomó de texto de Antonio Camero, editado por el Instituto Federal Electoral, correspondiente al Cuaderno No. 6.

Las ciencias sociales a lo largo de su desarrollo han acuñado conceptos que al paso de la historia cambiaron, desaparecieron, se volvieron imprecisos, la realidad los rebasó y/o los colocó en la mesa de discusión. Un ejemplo son algunos términos como: ciudadanos, elecciones, soberanía, legitimidad, eficacia, eficiencia, democracia, etcétera que a últimas fechas dan sustento a la gobernabilidad, aunque cabe aclarar que no son todos los elementos o situaciones que pudieran definir a la gobernabilidad, pues estos sólo aluden a la parte política de la vida de un Estado y no definen su totalidad. La mayoría de estos conceptos que utilizamos para explicar la existencia política han servido para nombrar situaciones o realidades diferentes, según la época en que se emplearon e incluso no siempre se vieron con el mismo ánimo que hoy inunda la praxis y la academia de la ciencia política. Trataremos de referirnos a la democracia, a la sociedad civil y a la legitimidad, con cierta amplitud, para entender la relación de éstos con la gobernabilidad.

* Gobernabilidad y Democracia :

La gobernabilidad ha sido asociada a varios conceptos como : democracia, eficacia, eficiencia, sociedad civil, instituciones, entre otros, e incluso algunos de ellos se han establecido como requisitos para la existencia de la gobernabilidad. En el caso de la democracia algunos estudios establecen que *sin* democracia no hay gobernabilidad, lo que no resulta verdadero, pues puede existir gobernabilidad en países autoritarios y a la vez puede existir problemas de gobernabilidad en países democráticos. Un ejemplo fehaciente es la realidad mexicana, en la que conocemos a la democracia en su concepción formal porque tenemos normas que regulan las relaciones políticas entre individuos y grupos sociales, pero por otro lado la democracia en su concepción real no la conocemos hasta hoy.

Afortunadamente algunos de los términos, como comentamos antes, han cambiado con el transcurrir del tiempo, la democracia, es uno de ellos, en primera instancia quiere decir gobierno del pueblo por el pueblo y lo encontramos en su derivación griega *demos*(pueblo) y *cratos* (poder o gobierno); ésta aparece en los estudios referidos a la gobernabilidad como la condición *sine qua non* de la gobernabilidad. “No pocas veces se genera la ilusión de que la sola democracia va a permitir la superación de todas las dificultades y conflictos.”⁷²

Si tratamos de recordar un poco, este concepto no era bien visto en la época de Aristóteles y Platón. El primero en su libro clásico “La política” reconoce como formas buenas a la monarquía, la aristocracia, y como formas malas a la tiranía, a

la oligarquía y la democracia. En el caso de Platón cuando hace referencia a la tipología de los gobiernos va de la menos mala a la peor y la democracia sólo es superada por la tiranía. Esta forma de observar la democracia se tenía porque era concebida como un ejercicio de ventajas para los pobres. La concepción de la época de Aristoteles y Platón varía demasiado de lo que hoy conocemos como democracia, también varían los medios para llegar a ella; por ejemplo las elecciones, los partidos políticos no tenían valor importante, dado que se practicaba un acuerdo sin "divisiones internas y por medio del sorteo se asignaban la mayoría de los cargos públicos, sin partido y sin sufragio"⁷³; en nuestros días no podemos concebir a la democracia sin elecciones y sin las fuerzas políticas organizadas.

La democracia como mencionábamos antes, en últimas fechas se ha tornado un concepto básico dentro de los discursos académicos y dentro de la praxis política y gubernamental e incluso recientemente se comenzó a utilizar el concepto de *gobernabilidad democrática*⁷⁴. Este término se aplica a un país que cuenta con reglas claras y transparentes dentro de su sistema electoral, cuenta con una oferta electoral variada, cuenta con la participación de la sociedad civil en la elección de sus gobernantes, cuenta con elecciones transparentes y competidas,

⁷³ Salazar Luis y José Woldenberg, *Principios y valores de la democracia*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 1, IFE, México, 1995, p. 25.

⁷⁴ Fernández Santillán, *La democracia como forma de gobierno*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 1, IFE, México, 1995, p. 25.

⁷⁵ La gobernabilidad democrática es definida como el puente que une a dos vías, el Estado y la sociedad civil, que no se interrumpe y se acrecienta cuando la democracia deja de ser sólo institucional para trasladarse también a la sociedad. Rivas Torres, Edelberto "América Latina: Gobernabilidad y democracia", revista nueva sociedad No. 128

cuenta con amplia libertad de expresión, entre otros requisitos. Como podemos observar este concepto sólo alude al ámbito político de un Estado, con lo que se limita el análisis si nos enfocamos totalmente a este término, por esta razón dentro del presente trabajo no haremos alusión extensa a este concepto, sino al de *gobernabilidad*, para poder analizar con mayor amplitud los diferentes ámbitos de la vida estatal.

Hoy, podemos entender que la democracia no sólo es una forma de gobierno la cual permite el cambio de poder sin violencia y con la participación de la sociedad civil en general, sin importar que grado de cultura política se posea por parte de los votantes, sino se entiende que la democracia es un elemento importante, pero no imprescindible para que un Estado posea grados de gobernabilidad aceptable.

* Gobernabilidad y Sociedad civil:

Una segunda dimensión de la gobernabilidad es la sociedad civil, pues la participación "es un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva."⁷⁹ Este actor político-social siempre se ha considerado aunque de diferentes formas. Por ejemplo durante el Estado de Bienestar, la sociedad civil sólo representaba aquella parte del Estado a la que era necesario suministrar la satisfacción de las necesidades mínimas indispensables, lo que representaría el no brote de conflictos; a la caída o crisis de este Estado, la sociedad civil siguió presente forma importante, pero de forma activa, dado que el proyecto neoliberal substituyó al benefactor y con ello toda clase de subsidios, servicios sociales, programas sociales, etc. entonces, se originó la organización propia de la sociedad para demandar al Estado aquella ayuda prestada anteriormente.

En esta nueva realidad que vivimos, la participación de la sociedad se ha diversificado a varios ámbitos de la vida nacional, pero podemos hacer una pequeña clasificación de dos estadios en la cual puede presentarse las dos formas más comunes de participar. La primera puede ser "la ausencia total, inexorablemente una forma de compartir las decisiones comunes y la segunda se produce como un acto de voluntad individual en favor de una acción colectiva, descansa en un proceso previo de selección de oportunidades pero, estas dos formas son casi imposible sin la intervención de el ambiente y el individuo"⁸⁰

⁷⁹ Merino Maucicio, *La participación ciudadana en la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 4, IFE, México, 1995, p. 9

⁸⁰ *Ibid.*, p. 10.

Contrario a la importancia que hoy implica en el ámbito político la participación ciudadana, existen estudiosos de las cuestiones sociales, como los conservadores y neoconservadores, que manifiestan esta participación como un obstáculo para el desarrollo del Estado, pues explican que las expectativas en ascenso de los ciudadanos provoca una crisis fiscal, como ya lo expusimos, pero lo que creemos que sucede es que las demandas de la comunidad “no resultan en sí favorables o desfavorables”⁷⁷ al desarrollo de los ámbitos de la vida estatal sino es el resultado de una modernidad⁷⁸ insuficiente. La apuesta pasa por la capacidad de las instituciones democráticas de acoger y encausar esa demanda.”⁷⁹

* Gobernabilidad, Legitimidad y Eficacia:

Dos concepto que son referidos al hablar de gobernabilidad son la legitimidad y la eficacia.

La *legitimidad* es un concepto que es citado desde los clásicos de la ciencia política, como es el caso de Juan Jacobo Rousseau en su obra *El contrato social*, aunque cabe aclarar que no de forma tácita, pero si deja ver a lo largo de su obra la importancia del consenso del pueblo. De este ánimo por construir un Estado emana la idea de pacto social o contrato social en el cual establece, “la enajenación total de cada asociado con todos sus derechos a la comunidad entera,

⁷⁷ Rabinokof Nora, “Lo público y sus problemas: notas para una reconstrucción”, en Revista Internacional de Filosofía Política No.2, UNAM-UNED Madrid, noviembre 1993, p 83

⁷⁸ Rabinokof Nora, la modernidad es entendida como renuencia a las garantías trascendentes, como afirmación de la autoproducción del orden, como ruptura con todo fundamento no creado por la acción humana, entonces, a las demandas de sentido que tradicionalmente se asocian con los procesos de modernización. La modernización es

porque, primeramente, dándose por completo cada uno de los asociados, la condición es igual para todos, entonces ninguno tiene interés en hacerla onerosa para los demás."⁸⁰ Con ello se puede sobreentender que al existir un pacto social este se basa en la soberanía, igualdad, la ley y la anuencia del pueblo y por tanto, es factible que exista un Estado con la característica de legítimo, es decir, "el atributo del Estado que consiste en la existencia de una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en caso marginal, recurrir a la fuerza."⁸¹ La legitimidad, en palabras llanas, es la condición aceptable que tiene la autoridad a los ojos ciudadanos y se comparte que es legítimo por su origen mediato en elecciones libres y competitivas.

En resumen el grado de confianza que posee un gobierno. No podemos olvidar que la legitimidad depende de la eficacia gubernamental. Este concepto alude a la parte política de la gobernabilidad, en cambio el segundo concepto, eficacia⁸², alude a la parte administrativa o técnica pues es el grado de cumplimiento de la consecución de los objetivos gubernamentales y las expectativas ciudadanas.

entendida como el aspecto técnico-formal de la transformación de los procesos económicos sociales y la modernidad como la categoría que hace referencia a la dimensión normativa y cultural

⁸⁰ *Ibid.*, p. 82

⁸¹ Rousseau Juan Jacobo. *El contrato social*. México, sepan cuantos, Porrúa, 1985, p. 58

⁸² Bobbio Norberto. *Diccionario de Ciencia Política*, Tomo II, México, Siglo XXI, 1995, 863

⁸³ Hay dos conceptos, que por lo regular se confunden: eficacia y eficiencia, sin embargo, son distintos, porque eficiencia se refiere a la habilidad para alcanzar objetivos con menores recursos o la relación entre los costes reales y los productos obtenidos. La eficacia es la capacidad de alcanzar metas y objetivos o la relación entre productos proyectados y los realmente producidos

Con lo explicado antes no podemos olvidar que los grados de gobernabilidad que pueda tener una sociedad, dependerán de circunstancias históricas y nacionales específicas, y de igual forma serán las soluciones.

1.3 Surgimiento del proyecto neoliberal y la importancia de la Gobernabilidad

Hoy más que en otros tiempos la búsqueda de soluciones a complejos y crecientes problemas como: tasas de inflación altas, déficit en las finanzas públicas, deudas públicas elevadas, son de primer orden; en el caso de los países subdesarrollados los organismos internacionales “sugieren” las directrices económicas a seguir que en la mayoría de los casos van en detrimento del grosor de la población, entre varios problemas que enfrentamos cada día; lo anterior despertó el interés por recurrir y al mismo tiempo revivir proyectos económicos o doctrinas políticas que en su momento coadyuvaron y dieron respuesta a la problemática existente. Un ejemplo es el caso que nos compete abordar, el liberalismo origen del actual modelo neoliberal.

Tanto el liberalismo como el neoliberalismo y cualquier otra doctrina política-económica implementada para disminuir y/o en su caso eliminar algunos de los problemas más apremiantes de una sociedad trae consigo una nueva forma de actuar del Estado. En el siglo XVIII el liberalismo surgió como una forma política opuesta a las monarquías absolutas y a su régimen

económico, el mercantilismo.⁵³ Las fuentes originarias del liberalismo por un lado las encontramos en el pensamiento cristiano al reconocer al hombre en su simple condición de ser humano, por encima de sus dotes de inteligencia, y por el otro lado la formación del Estado moderno liberal en la que se establece una esfera de libertad reconociendo al individuo y garantizado mediante el sistema jurídico-político de la constitución, entonces se habla de derechos naturales innatos, inalienables, anteriores al derecho positivo, la formación de este nuevo Estado emana del trabajo desarrollado por Kant y Rousseau al establecer que el Estado o poder de éste se constituye a partir de la persona individual, en cuanto razón de ser y se deja atrás la concepción en la que el poder estatal es originado de un Dios y por ello se tenía que obedecer al jerarca, dado que se le creyó un enviado de Dios, pues se pensaba que eran las ordenanzas de Dios a través del monarca.

El liberalismo es una doctrina política, por ende, no es neutra con los fines que pretende alcanzar, es una teoría que busca “la mejoría de las condiciones de materiales del género humano, a través de la libertad entendida como la ausencia de coerción de individuos sobre individuo.”⁵⁴ Para los liberales un sistema libre es sinónimo de no restricciones a la propiedad privada de los medios de producción y plena libertad de concurrencia en el mercado, esto último no excluye la posibilidad de propiedad estatal, si se garantiza la libre competencia.

⁵³ El mercantilismo presupone la existencia de un Estado representado por la monarquía o por un gobierno republicano, con poderes para invertir en la economía a fin de promover el desarrollo y redistribución de la renta. Su principal es “cuando alguien gana, alguien pierde”, es decir, la riqueza de una nación depende de la pobreza de otra.

"Sus pilares son la libertad, la tolerancia, la paz y la propiedad"⁸⁵. Pilares que el neoliberalismo retoma sobre todo el de libertad, propiedad y paz, pues la no existencia de esta última dificulta las transacciones en los mercados, a la vez resultaría imposible que el neoliberalismo existiese, por ello los gobiernos cada día desean encontrar la fórmula para poseer estabilidad.

A finales de la década de los setenta y principio de los ochenta surge el neoliberalismo, como doctrina económica a seguir, para tratar de resarcir la problemática que se comenzaba a vivir en los países desarrollados y posteriormente en los subdesarrollados. Siendo su inspiración el liberalismo y por ende su concepción de la libertad, en la que basa su explicación respecto del por qué la intervención del Estado debe ser restringida, para que las fuerzas del mercado se rijan por la ley de la oferta y la demanda, en tanto que el Estado sólo tendrá la obligación de garantizar el cumplimiento de la ley, para evitar el conflicto y mantener la estabilidad.

Incluso principios generales del liberalismo como: igualdad ante la ley, respeto a los derechos individuales, respeto a las minorías, ausencia de privilegios, responsabilidad individual, libertad de concurrencia del mercado, son los mismo con los que se dirige el neoliberalismo desde finales de la década de los setenta hasta la fecha.

En la primera mitad del siglo XX las ideas liberales estuvieron prácticamente olvidadas y abandonadas, en cambio , en la segunda mitad del

⁸⁴ Stewart Donald, "Qué es el liberalismo", en *Reforma del Estado: las razones y los argumentos, perspectivas de la modernización política*, Partido Revolucionario Institucional, México, 1990.

⁸⁵ *Ibid.*, p.27.

siglo XX renace el pensamiento liberal en lo que conocemos como neoliberalismo, este es una corriente de pensamiento que se nutre de los principios liberales del siglo XVIII, que reivindica la libertad del hombre como elemento fundamental. La defensa de la libertad en la segunda mitad del siglo XX tiene como mencionamos antes, los componentes esenciales del siglo XVIII como :

- * La promoción del bienestar social mediante la libertad individual: rechazo frontal de la opresión que puede provenir del Estado a cualquier manifestación. Por tanto en el siglo XVIII como en el Siglo XX "se reivindica la libertad individual, sólo en la medida que ésta produce bienestar social. El liberalismo y el neoliberalismo tiene como objeto la preservación de la sociedad mediante la promoción de la libertad individual."⁶⁶
- * La responsabilidad individual, basada en el hecho de la creación "de una estructura ética, política y jurídica que permita por igual a todos los hombres explorar al máximo sus potencialidades"⁶⁷
- * El derecho como fundamento del Estado y el rechazo a la discrecionalidad del poder ejecutivo, dado que el poder del Estado debe residir menos en la discrecionalidad del gobierno y más en los acuerdos constitucionales y en la igualdad de los hombres ante la ley y finalmente en la constitución, asumiendo lo anterior es posible la existencia de equilibrio entre los

⁶⁶ Gómez Emesario, "Reflexiones sobre el neoliberalismo" en *Reforma del Estado: las razones y los argumentos, perspectivas de la modernización política*, Partido Revolucionario Institucional, México, 1990.

⁶⁷ *Ibid.*, p.44.

poderes, de tal forma que el ejecutivo no se encuentre sobre el legislativo y judicial.”⁶⁸

* La economía de mercado es una de las condiciones imprescindibles para los liberales y neoliberales, una forma de establecer la competencia como inherente a la libertad individual.

Las particularidades antes mencionadas las comenzamos a observar, a finales de los setenta y principios de los ochenta, dentro de los países desarrollados, en el momento en que el Estado de Bienestar entra en crisis por los ciclos inflacionarios-devaluatorios acentuados, el nivel de endeudamiento fue en ascenso, se crecía económicamente con dificultad; estas situaciones llevaron a plantear una “nueva” forma en que el Estado pudiera conducir el sistema económico, político y social, a la vez se buscó una legitimación del sistema capitalista y la eficacia del aparato estatal. Se observa que la intervención del Estado en el modelo benefactor no fue suficiente en los procesos de desarrollo y se hace necesario implantar uno “nuevo”, el neoliberal, que vino hacer el antónimo del Estado benefactor, pues este modelo postula un Estado mínimo y rector de las actividades económicas, repliegue del aparato estatal en cuanto a dimensión y funciones, los programas dirigidos al grosor de la sociedad son **disminuidos**, apertura económica, el mercado es el actor más importante pues en **este ven** la respuesta y solución a los problemas creados por el Estado **paternalista**.

⁶⁸ *Ibid.*, p.44.

Es importante subrayar que “el mercado no constituye un orden autorregulado. La autorregulación supone capacidades de autolimitación y de autosuficiencia, misma que el mercado no posee. El mercado no tiene límites o restricciones intrínsecas; requiere de factores externos, para delimitar y encauzar su campo de acción.”⁸⁹

De la misma forma en que se presentan cambios en la actividad gubernamental al adoptar otro modelo de desarrollo, también las prácticas políticas sufren transformaciones; por ejemplo, antes del ascenso del modelo neoliberal, los tecnócratas y con ello las prácticas monetaristas para dirigir el aparato estatal, no buscaban eliminar el conflicto, pues se entendía como parte inherente a la acción gubernamental, si bien no se negaba al conflicto, si se reconocía, la “factibilidad humana y buscar tejer el delicado y difícil equilibrio entre demandas y recursos de que se disponía para resolverlos”⁹⁰ a la vez entender que por naturaleza el humano y la sociedad, implica el brote de conflictos.

La inclusión de algunos conceptos como: sociedad civil, democracia, legalidad, legitimidad, entre otros, han tenido como propósito la legitimación del sistema capitalista dentro del proyecto neoliberal, aunque cabe hacer mención que varios de ellos sobretodo los dos primeros, son referidos por los liberales del siglo XVIII. De la misma forma que el proyecto benefactor utilizó al Estado como

⁸⁹ Lechner Norbert, *Cultura Política y Gobernabilidad Democrática*, Colección de Temas de la Democracia. Serie Conferencias Magistrales, Instituto Federal Electoral, 1995, p.26.

⁹⁰ González Pedrero Enrique, “Gobernabilidad y Democracia”, en Rodríguez Araujo Octavio, *Reflexiones al Futuro*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1994, p.12.

un actor importante dentro del sistema capitalista, pues este se comprometió a brindar apoyo a la sociedad en su conjunto, la sociedad también participó en este proyecto, pero de forma pasiva al ser la receptora de los beneficios sociales ofrecidos por el Estado.

La importancia de la gobernabilidad en el proyecto neoliberal al igual que en el proyecto del Estado benefactor también resulta de suma importancia, desde el momento en que en 1973 aproximadamente se acuñó el término, como lo conocemos hoy.

En este caso al neoliberalismo le es necesario poseer gobernabilidad, entendida como capacidad de gobierno y estabilidad política y económica, para que el sistema siga su curso, pues al no tener gobernabilidad o estabilidad, el mercado actor en demasía importante para este proyecto, no funcionaría adecuadamente. Por esto mismo piden la participación del Estado en el sentido de brindar ordenamiento jurídico, para evitar la inestabilidad, la violencia, la anarquía o cualquier otro brote de descontento que pudiera entorpecer al mercado, a la propiedad privada o a la libertad.

Bibliografía del capítulo

- * Alcántara Sáez, Manuel. "Los problemas de gobernabilidad de un sistema político", en Merino Huerta Mauricio, *Cambio Político y Gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y CONACYT, 1992.
- * Alcocer Jorge y Romero Jorge Javier. "Los otros motivos del poder", Revista Enlace No.37 Mayo-Junio 1995, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- * Aguilar Villanueva, Luis. "Democracia y gobernabilidad" , en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México No.26 Abril-Junio 1995.
- * Ahumada Pacheco, Jaime. "Descentralización, gobernabilidad y participación social", en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México No.26 Abril-Junio 1995.
- * Arbos Xavier y Giner Salvador. *La gobernabilidad ciudadana y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid, Siglo XXI Editores, 1990.
- * Arnaud Jacques. *El socialismo suena*, Barcelona, 1974.
- * Ayala Francisco. *El problema del liberalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1941.
- * Bobbio Norberto. *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI editores, 1995.
- * Bovero Michelangelo. *Los desafíos actuales de la democracia*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Serie de Conferencias Magistrales, Instituto Federal Electoral, 1995.
- * Bovero Michelangelo. *Los adjetivos de la democracia*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Serie de Conferencias Magistrales, Instituto Federal Electoral, 1995.
- * Buchanan James. *La hacienda pública en un proceso democrático*, Madrid, Ediciones Aguilar, 1976.
- * Claus Offe. *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Mexico, Alianza Editorial y CONACULTA, 1990.

- * Claus Offe. "Ingovernabilidad: El renacimiento de las teorías conservadoras", en Revista Mexicana de Sociología, UNAM, 1981.
- * Cansino Cesar y Alarcón Olguin Victor. *América Latina: ¿Renacimiento o Decadencia?*, México, CIDE-FLACSO, 1994.
- * Camou Antonio. *Gobernabilidad y Democracia*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No.6, Instituto Federal Electoral, 1995.
- * Camou Antonio. "Gobernabilidad y Democracia, once tesis sobre la transición democrática", Revista Nexos No.170, febrero 1992.
- * Comisión Trilateral de Gobernabilidad de las Democracias. *La Gobernabilidad de la Democracia*, Washington D.C., 1973.
- * Coppedge Michael. "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina", Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, abril 1995.
- * Dahrendorf Ralf. *Effectiveness and legitimacy: on the governability of democracies*, Political Quarterly, 1980.
- * Dahrendorf Ralf. "Desreglamentación y la intervención del Estado", en *Reforma del Estado: las razones y los argumentos, perspectivas de la modernización política*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1990.
- * Deutsch Karl. *Los nervios del gobierno*, Buenos Aires, Paidós, 1969.
- * Fernández Santillán, José. *La democracia como forma de gobierno*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No.3, Instituto Federal Electoral, 1995.
- * Foucault Michael. "La gubernamentalidad", en Castel Robert, *Espacios de poder*, Madrid, La Piqueta, 1991.
- * Friedman Milton. *Capitalismo y libertad*, Madrid, ediciones Rialps, 1962.
- * García Cotarelo, Ramón. "Los principios fundamentales de la Constitución española de 1978", en Andrés de Blas Guerrero (comp.), *Introducción al sistema político español*, Teide, Barcelona, 1983.
- * García Cotarelo, Ramón. *Del Estado de Bienestar al Estado de malestar*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
- * Garretón Manuel A. "Redefinición de gobernabilidad y cambio político" Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, abril 1995.

- * Gómez Emeterio. "Reflexiones sobre el neoliberalismo", en *Reforma del Estado: las razones y los argumentos, perspectivas de la modernización política*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1990.
- * González Pedrero, Enrique. "Gobernabilidad y Democracia", en Rodríguez Araujo Octavio, *Reflexiones al futuro*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1994.
- * Guerrero Omar. "La implementación de políticas públicas como gobernabilidad", en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México No.26 Abril-Junio 1995.
- * Huntington Samuel. *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1972.
- * Inostroza Fernández, Luis. "Gobernabilidad, desequilibrios y desigualdades sociales", en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México No.26 Abril-Junio 1995.
- * Lechner Norbert. *Cultura política y Gobernabilidad Democrática*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Serie de Conferencias Magistrales, México, Instituto Federal Electoral, 1995.
- * Medina Echavarría, José. "Apuntes acerca del futuro de las democracias occidentales, Revista de la CEPAL, Segundo semestre 1977, Naciones Unidas - Comisión Económica para América Latina.
- * Merino Huerta, Mauricio. *La participación ciudadana en la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No.4, Instituto Federal Electoral, México, 1995.
- * Muñoz del Bustillo, Rafael. *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza, 1988.
- * O'Connor James. *La crisis fiscal del Estado*, Madrid, ediciones Homo sociológico-península, 1976.
- * O'Donnell Guillermo. "Estado, democracia y ciudadanía". Revista Nueva Sociedad No. 128, Caracas, diciembre 1993.
- * Popper Karl. "Tesis sobre los principios liberales", en *Reforma del Estado: las razones y los argumentos, perspectivas de la modernización política*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1990.

- * Frats i Catalá, Joan. "La modernización administrativa de las democracias avanzadas: las políticas de los 80's", Taller Regional sobre Desarrollo Gerencial del Sector Público en América Latina y El Caribe, Santiago, 1992.
- * Rabotnikof Nora. "Lo público y sus problemas: notas para una reconstrucción", en Revista Internacional de Filosofía Política No.2, UNAM-UNED Madrid, noviembre 1993.
- * Salazar Luis y Woldenberg José. *Principios y valores de la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No.1, México, Instituto Federal Electoral, 1995.
- * Stewart Donald. "Qué es el liberalismo", en *Reforma del Estado: las razones y los argumentos, perspectivas de la modernización política*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1990.
- * Sulbrandt José. "Presidencia y gobernabilidad en América Latina: de la presidencia autocrática a la democrática", en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD.
- * Tomassini Luciano. *Gobernabilidad y Desarrollo*, Washington, BID, 1993.
- * Torres Rivas, Edelberto. "América Latina. Gobernabilidad y Democracia en sociedades en crisis" Revista Nueva Sociedad No. 128, Caracas, diciembre 1993.
- * Villegas Abelardo. *Arar en el mar: la democracia en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa- UNAM, 1995.
- * Wolfe. *Los límites de la legitimación*, Madrid, Siglo XXI Editores, 1980.

CAPITULO 2

EL ESTADO REVOLUCIONARIO, SU PROYECTO
SOCIAL Y LOS PROBLEMAS DE
GOBERNABILIDAD 1929-1988

2.1 Breve recorrido histórico 1929 - 1988.

Hemos elegido este periodo porque se originan las reglas de la política mexicana y a la vez surge un proyecto nacional paternalista y protector, que al conjugar estos dos aspectos nos dio como resultado largos años de estabilidad social y política, pero también se creo un Estado autoritario y coercitivo. Aunque cabe aclarar, que hoy vivimos tiempos de cambio encaminados a dejar ligeramente esos calificativos que por un largo tiempo nos denotaron. Y dentro del ámbito económico a partir de 1982 nuestro país ingresaba a un nuevo proyecto de nación, el modelo neoliberal, con lo cual logramos observar que el cambio en lo económico coincidió con un cambio dentro de los demás ámbitos de la vida estatal de México y es aquí donde se comienza a gestar el descenso dentro de la gobernabilidad en nuestro país.

El objetivo del presente capítulo es realizar un análisis del papel que ha jugado la gobernabilidad en el Estado contemporáneo mexicano. Para ello, revisaremos el periodo histórico de 1929 a 1988, esto con el fin de comprender las causas que nos han llevado a desajustes económicos, políticos y/o sociales actuales. Para esquematizar la situación que ha guardado la gobernabilidad en

este lapso de tiempo, se realizó una división de tres etapas históricas. La primera va de *1929 a 1940* se limitó de esta forma porque dentro de este periodo se localizan dos sucesos importantes: el maximato y el periodo de Lázaro Cárdenas, y es cuando se inicia la vida institucional del Estado mexicano; la segunda de *1940 a 1968*, en la cual México vivió tiempos de relativa quietud gracias a que el presidencialismo y el partido oficial se encontraban fuertes y en el ámbito económico la industrialización fue el pilar de estos gobiernos ayudados de programas sociales de todo tipo; la tercera de *1968 a 1988* aquí se gesta la primera irrupción de varios sectores de la vida nacional en contra del Estado, pues no había podido hacer frente a las expectativas del grosor de la población, a la vez que comienza a delinearse una nueva forma de conducir el aparato gubernamental pues, el Estado paternalista o interventor se deja a un lado para dar paso al proyecto neoliberal.

Las situaciones enlistadas antes nos dan pauta para cuestionar la capacidad que hoy tiene el Estado mexicano. Pero no podemos proseguir, sin antes preguntarnos ¿por qué antes se poseía mayor estabilidad en todos los ámbitos?, ¿qué factores o elementos existían antes, y hoy no, que propiciaban una gobernabilidad mayor?, podríamos continuar con más cuestionamientos, pero al revisar la historia de nuestro país, encontramos que la creación de ciertas instituciones como el partido oficial, un exacerbado presidencialismo, el mantenimiento de un nivel de vida aceptable para la población, la aplicación de medidas paliativas como los programas sociales de corte populista que su

finalidad era el resarcimiento del deterioro económico de los bolsillos de los mexicanos, dieron paso a la consolidación de un Estado fuerte, que su principal reflejo fue la relativa estabilidad, pero no podemos negar que este Estado es autoritario, antidemocrático, excluyente e incluyente al mismo tiempo. Este tipo de Estado duró manejándose con esas directrices de 1929 a 1988 aproximadamente, aunque es necesario hacer mención que en 1982 este Estado comenzaría un ligero cambio, sobretudo en el ámbito económico, es decir, el proyecto de nacionalismo empieza hacer desplazado por un proyecto liberal, que se consolidó en 1988 con el ascenso a la silla presidencial de Carlos Salinas de Gortari.

2.1.1 La institucionalización del Estado Mexicano 1929-1940.

Referirnos a 1929, es hablar de un año importante dentro de la vida institucional de México, porque se crea toda una maquinaria partidista, el Partido Nacional Revolucionario, el cual evoluciona hasta demonimarse PRI, que permanece en el poder desde entonces, aunque hoy, ya no de forma absoluta. Por otro lado, en 1929, se vivió una crisis económica que bajo hasta niveles de comercio sumamente mínimos complicando aún más la economía, esto repercutió en forma considerable en América Latina y por supuesto a México, dado que la capacidad de compra y adquisición se volcó nula. De aquí el origen

de los llamados Estados populistas y la descomposición de los Estados Oligárquicos. Las prácticas populistas se inician con el apoyo a la industria, lo que dio como consecuencia la creación de mercados internos, a la par que se desarrolló la llamada sustitución de importaciones. De ahí la importancia de retomar, de forma breve, el periodo histórico de 1929 a 1988. El primer periodo que trataremos va de 1929 a 1940 periodo importante si recordamos que en 1929 se crea el partido oficial que hoy día sigue como hegemónico con diferente nombre, pero continúa con prácticas antidemocráticas que delinean su proceder. La importancia de este periodo es fundamental para entender por qué el Estado mexicano logró vivir varias décadas con grados de gobernabilidad normal y por qué hoy tiene ante sí graves problemas de gobernabilidad. Después de casi sesenta y siete años podemos reconocer en la creación del Partido Nacional Revolucionario, en el maximato y en el cardenismo la base de nuestra estabilidad y el origen de nuestro sistema político, dado que los tres factores antes mencionados logran la institucionalización del poder político en México. A la vez se establecen formas *sui generis*, de hacer política en México, es decir, tendieron a lograr la *institucionalización* "sobre prácticas de agrupaciones tradicionales, esto no es otra cosa que relaciones políticas basadas en formas tradicionales de relación personal, con prácticas propias del servilismo, entre otras."¹

¹ Santín del Río Leticia. "La política en tiempos del maximato", artículo de próxima publicación en la Revista Internacional de Filosofía Política, Madrid.

Plutarco Elías Calles fue un elemento importante dentro de la formación del Estado mexicano, un factor de unidad ideológica y política de los revolucionarios mexicanos - como lo denomina Arnaldo Córdova - en el momento que creo un partido político con bandera ideológica sustentada en la Revolución Mexicana. De esta forma el PNR y el maximato fueron los dos elementos que utilizó Calles, para seguir manejando los hilos de poder en el México postrevolucionario. Así pues, México inicia su camino hacia la consolidación económica y política que no poseía desde 1910, pues en ese periodo el poder político se conseguía de forma cruenta, lo que no permitía estabilidad de ningún tipo. México en 1929 camino hacia la institucionalización, para ello, Calles propone la creación de un partido político, el PNR. Este órgano revolucionario fue un instrumento que en lo subsiguiente se convirtió en elemento importante para mantener la estabilidad del país y permitió la centralización del poder en los diferentes ámbitos.

Con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) se fincó la institucionalización en la transferencia del poder a la vez que nace como un ente unificador dentro de la familia revolucionaria y garantizaría la disciplina partidista. No se puede olvidar que este partido también sirvió como una fuente de poder para Calles.

Con esta nueva organización política se terminaría una etapa de luchas intensas y cruentas, porque el nuevo partido daría cabida a las diferentes facciones revolucionarias. "La carrera política se institucionalizaría dentro del

partido de la revolución, puesto que la condición para la movilidad política sería la disciplina partidista.⁷² Esta idea de Calles permitió al país iniciar una etapa de reconstrucción económica y construcción política, no podemos dudar que esta idea trajo situaciones propias para el desarrollo del país, por ejemplo: una política ordenada y demarcada por la ley, pero a la vez se gestó un Estado autoritario y antidemocrático. “No hay duda que el PNR es el sucesor de los caudillos. Por un lado, se constituía en un poderoso factor de cohesión y de disciplina entre los revolucionarios y por el otro, se convertía en la plataforma política en la que se asentaba un nuevo tipo de liderazgo nacional.”⁷³

Cabe mencionar que la instauración del partido hegemónico no fue fácil, pues las facciones revolucionarias que conocían bien a Calles, no dudaban que fuera alguna estrategia política para continuar a la cabeza del Estado mexicano. Además no podemos omitir que en su origen el partido se nutrió de facciones o asociaciones regionales y “los obreros y los campesinos, organizados como movimientos de masas en los que los primeros gobiernos postrevolucionarios de la década de los veinte habían fincado su poder, no consideraron al PNR su partido y siguieron en alguna filiación política laborista, comunista o anarquista. El PNR contó, esencialmente, además de agrupaciones y elites políticas locales, con empleados y funcionarios públicos.”⁷⁴ Poco a poco las reformas hechas tanto por Calles, como por los integrantes del maximato permitieron al partido oficial

⁷² Peschard Jacqueline, “El maximato” en Garcidiego Javier (varios), *Evolución del Estado Mexicano*, Tomo II, México, ediciones El Caballito, 1986, p.206.

⁷³ Córdova Arnaldo, *La Revolución en crisis. La aventura del maximato*, México, Cal y Arena, 1995, p.97

⁷⁴ Santín del Río Leticia, *Op. Cit.*, p.9.

obtener mayor legitimidad y una mayor centralización del poder. Un ejemplo de estas reformas fue la aprobación de la filiación al partido en forma individual, ya no sería por medio de asociaciones regionales, como en un principio; lo que vino a romper con los cotos de poder que poseían estas facciones regionales, cobijadas bajo la sombra del partido hegemónico. Otro factor más, que contribuyó para la fortificación del partido fue: que "el hombre fuerte, no limitaba necesariamente su poder en las malas artes o en sus fuerzas sinistras, sino fundamentalmente en la manera de forjar las alianzas con los líderes menores de las masas al hacerlos partícipes de su poder, y en su gran habilidad y eficacia para manipularlas por y para el poder, y en beneficio de su mismas fuerzas."⁵ Antes de la creación del PNR en 1929, no existían partidos políticos, sino facciones u organizaciones encaminadas a la búsqueda y obtención del poder por la vía de la violencia apoyados en los caudillos, haciendo de la lucha política una lucha individualista y no colectiva o de interés común. Inclusive, el PNR, tal y como se "organizó, no encuadra en ninguna de las tipologías universales de los partidos políticos inventada hasta hoy, lo que puede hablar bien de su originalidad, pero puede, al mismo tiempo, poner entre dicho su carácter de verdadero partido político."⁶

Con la consolidación del PNR y la de su creador, Calles, se presenta una época de centralización del poder, autoritarismo, ausencia de democracia que se inauguran con el periodo llamado maximato, 1929 - 1934, lapso en el que se obedecía la razón de un sólo hombre, al mismo tiempo, el caudillismo queda en

⁵ Santín del Río Leticia, Op. Cit., p.11.

⁶ Córdova Arnaldo, Op. Cit., p.68.

los escombros de las cruentas batallas para alcanzar el poder y la rearticulación de la coalición revolucionaria del poder.

Un segundo elemento en la formación del Estado mexicano fue el *maximato* periodo que inicia en 1929 y termina aproximadamente en 1934, con el ascenso de Lázaro Cárdenas a la presidencia de la república. El maximato es el periodo presidencial de Portes Gil, Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez, fue un periodo en el que sólo se obedecía la razón de un sólo hombre, el jefe máximo, pues las decisiones políticas de peso las tomaba Calles, en cambio los presidentes formales, sólo podían realizar funciones de operación, como la administración de los recursos. "El maximato construyó un sistema político asentado en la negociación más que en la legalidad, y del comportamiento de los grupos de poder que, al gozar de la discrecionalidad de la negociación, crearon el estilo mexicano de hacer política en nombre de la revolución, del orden y del establecimiento de la paz social."⁷

Para que la institucionalización tuviera resultado fue necesaria la participación de Calles y el maximato, así como el cardenismo, pero no podemos desdeñar el peso importante del "régimen de poder arbitrario, lleno de vicios y lacras, en el que Calles crea al instrumento de concertación social y política más importante del país en la figura del PNR, y la formación de los marcos institucionales jurídicos y políticos en torno a los que se adhieren las organizaciones de masas obreras, campesinas y populares y las asociaciones

⁷ Santín del Río Leticia, Op. Cit., p.3.

patronales, no se hubiese consolidado el Estado de la Revolución como eje de los intereses sociales."⁸

El predominio de Calles sobre la vida nacional, después de su periodo de gobierno, inicia con la creación del PNR, dado que este órgano permitió una injerencia amplia. Pues, por un lado había aglutinado a las diferentes facciones revolucionarias y por el otro, los programas sugeridos por el partido, serían lineamientos a seguir en la acción gubernamental de ese momento.

Calles apostó por un Estado incluyente y excluyente al mismo tiempo, lo que le permitió poseer cotos de poder amplios. Su proyecto de entrada podría parecer paradójico, pero lo supo llevar a cabo. Su proyecto fue incluyente porque reunió a las facciones revolucionarias basando su discurso precisamente en la gesta mexicana y excluyente porque sólo admitía al PNR como la única fuerza política capaz de llevar a buen fin el desarrollo político y social del país. Un ejemplo de esto fueron los constantes desprestigios de fuerzas políticas opuestas al PNR. Pues cuando Aaron Sáenz peleaba la presidencia de la república al igual que Ortiz Rubio sufrió bloqueos, porque su proceder no era el partido oficial además, de haber sido denotado obregonista y quien en algún momento pudo unificar los bandos de Obregón, en cambio, Ortiz Rubio un político desconocido, que no conocía la realidad nacional dado que sus últimos años dentro del sistema los había pasado representando a México ante Alemania y Brasil fue quien ocuparía la silla presidencial.

⁸ Santín del Río Leticia, Op. Cit., p. 3.

Más tarde, Calles esperaba hasta 1932, para eliminar a Ortiz Rubio, y ascender en el poder presidencial a Abelardo Rodríguez, quien asume el poder como presidente interino; su estrategia fue pensada, en el sentido de no haber quitado del poder a Ortiz Rubio antes, porque de lo contrario se hubiera visto en la necesidad de convocar nuevas elecciones. Como tercer poseedor de la estafeta del maximato, Abelardo Rodríguez sabía que su gestión, en primera instancia estaba sujeta al jefe máximo y en segundo a la designación del candidato a la presidencia de la república. Su papel más importante, sin duda, fue coadyuvar a la integración de las fuerzas políticas conglomeradas en el partido oficial, a la vez de asegurar una transmisión de poder pacífica. *“El maximato, en realidad, fue el tiempo donde una cultura política autoritaria comenzó a tener mayor raigambre.”*⁹

Un tercer actor importante para la consolidación del Estado mexicano y que delineó la forma de hacer política en nuestro país, indudablemente es *el cardenismo*, con la fuerza central del general Lázaro Cárdenas. Este personaje llega a la silla presidencial con una legitimidad considerable y ocupa una mejor posición que sus antecesores, consecuencia de las siguientes circunstancias: fue elegido por Calles para suceder a Abelardo Rodríguez en la presidencia; estuvo apoyado durante su campaña tanto por el presidente saliente como por la maquinaria partidista que estaba en proceso de consolidación; se presentó a la ciudadanía con el primer programa global anunciado por un gobernante a sus gobernados, el Plan Sexenal - este proyecto emerge del partido oficial -; poseía la

⁹ Santín del Río Leticia, Op. Cit., p. 11.

experiencia necesaria para los asuntos políticos del país, dado que había sido gobernador de su estado natal Michoacán, y había tenido oportunidad de trabar relaciones políticas con militares, con los callistas, con los sectores marginados, especialmente con los campesinos y más tarde buscaría el apoyo del sector obrero. Todas estas tablas y circunstancias políticas permitieron a Cárdenas poseer un poder asombroso, en un primer momento, en su ascenso a la silla presidencial y después despojarse del maximato y con él, de Calles.

Después que Calles fue amigulado políticamente, Cárdenas utilizaría el mismo aparato político (PNR) que el Jefe Máximo, para solidificar el poder, que de hecho ya tenía. Durante el cardenismo una institución importante fue el partido oficial que en 1938 cambia de nombre de Partido Nacional Revolucionario a Partido de la Revolución Mexicana, cambio que fue aprobado en la Asamblea Nacional. El cambio se debió a que el PNR no aceptaba del todo las demandas del sector obrero, situación que podía ser contraproducente, si se tiene en cuenta que Cárdenas buscaba un acercamiento con el sector obrero, dicho sector en un principio no aceptó del todo el proyecto cardenista; el PNR era un campo exclusivo de los callistas, ejemplo de esto, el presidente del partido, Fortes Gil; un tercer objetivo fue que con "el PNR se integraron todas las fuerzas sociales y políticas de país, gracias a su nivel de organización, habían logrado cierta representatividad en el ámbito nacional, se alcanzaría por primera vez la articulación entre el poder político y las fuerzas sociales a través del partido del

estado.”¹⁰ Con la transformación del partido oficial se logra controlar los diferentes ámbitos de la vida del país y sería entonces cuando se consolida lo que hoy en día, entendemos como la forma en que se conduce el sistema político. Como breve síntesis diremos que el PRM “posibilitó el fortalecimiento del Estado como rector de toda la actividad política nacional. A partir de entonces el partido se integra por completo al aparato estatal, y queda subordinado al presidente. En segundo, la reorganización del partido oficial permite al Estado aprovechar el alto grado de organización que los trabajadores habían alcanzado, con el fin de institucionalizar su participación y restringir hasta los límites que conviniera al propio Estado el desenvolvimiento de los movimientos populares.

El Estado comenzaba a legitimarse a través del partido y no mediante las armas.”¹¹ Cárdenas supo hacer uso de una fuente más de poder, el corporativismo, que traía en mente desde que fue gobernador de Michoacán.

En un principio, Cárdenas pretendió unir a los campesinos y obreros en una misma confederación, pero se percató que podía perder cierto poder y dejó a cada sector con su propio órgano rector. Después de algunas modificaciones que se realizaron a las organizaciones ya existentes quedaron establecidas la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) que agrupa a los obreros y la Confederación Nacional Campesina (CNC). La primera organización antes de llegar a constituirse, como tal, existieron algunas divisiones porque de un lado se

¹⁰ Mirón Lince Rosa María, “El Cardenismo” en Garcíadiego Javier (varios), *Evolución del Estado Mexicano*, Tomo II, México, Ediciones El Caballito, 1986, p.261.

¹¹ *Ibid.*, p.262.

encontraba Calles, Morones y la CROM; por el otro Cárdenas, Lombardo y la CGOOCM formando el centro del Comité Nacional de Defensa Proletaria.

La CNC tuvo su origen en la Confederación Campesina Mexicana (CCM) "su programa sostuvo que la única forma de defender los intereses de los trabajadores del campo era admitiendo la realidad de la lucha de las clases; la tierra debía pertenecer a quien la trabajara y por tanto, en la organización estarían representados ejidatarios, peones, acasillados, aparceros, pequeños agricultores y en general todos los trabajadores organizados del campo."¹²

Con la creación de la CNC se lograron dos objetivos. Primero, ninguna otra organización se reconocería como representante del sector campesino y al mismo tiempo los integrantes de esta organización tenían, la filiación indirecta de los campesinos al partido oficial, "desde su nacimiento la CNC adquiría la función consustancial de ser el ala campesina del PRM."¹³

De esta forma se delinearon los principales actores dentro de la estabilización del poder político en México, actores que hasta hoy tienen vigencia, aunque cabe destacar que ya no con la misma capacidad de convocatoria que en 1929 y 1938.

¹² Meyer Lorenzo, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena, 1994, p.169.

¹³ *Ibid.*, p.170.

2.1.2 El desarrollo estabilizador 1940 - 1968.

A partir de 1940 hasta 1968 México se establece en el desarrollo estabilizador¹⁴. Período que se caracterizó por un crecimiento sostenido gracias a la intervención del Estado en los procesos de producción; a las intervenciones constantes en el ámbito fiscal y crediticio con el objetivo de que el sector privado lograra una consolidación y con ello el país ingresara a la industrialización. Esta intervención tuvo por lo menos “dos características: la centralización de las funciones para el fomento con la normatividad, la planeación y la medición de conflictos y como segunda característica el fortalecimiento del ejecutivo en concreto, la figura del presidente, con la consecuente ascensión de la burocracia como grupo privilegiado en la negociación política.”¹⁵

El desarrollo estabilizador tiene sus “propios rasgos en cuanto a la política económica como son: crecimiento del producto real, estabilidad de los precios y tipo de cambio fijo. Para llegar a estos objetivos concretos fue necesario utilizar instrumentos económicos como: un nivel de gasto público, control de la cantidad de moneda gracias a las reservas obligadas por la Banca Central y endeudamiento externo.”¹⁶ En este período México construyó una sociedad urbana y modernizó todas las órdenes de su infraestructura. Pero “las desventajas fueron haciéndose

14 Las características de este modelo fueron: México se convirtió en un exportador de materias primas, productos agrícolas y energéticos; se importaron bienes de capital y se industrializó a costa de la pauperización de las masas populares.

¹⁵ Pardo María del Carmen. *La modernización administrativa en México*. México, Instituto Nacional de Administración Pública y El Colegio de México, 1993, p. 30

¹⁶ Guillén Romo Héctor. *Orígenes de la crisis en México 1940-1982*. México, Ediciones Era, 1984, p. 19

claras conforme se acumularon y empezaron a deformar las ventajas: descapitalización del campo, concentración de la riqueza, segregación social, deformación de crecimiento industrial, crecimiento de la deuda externa, transnacionalización de la economía, expansión acelerada del sistema financiero, contratos preferenciales a cambio de facilidades para financiar el gasto público.”¹⁷ Desafortunadamente, la situación descrita antes ha delineado el estado que guarda el país, desde entonces a la fecha. Pues, “la estrategia del desarrollo estabilizador representa la implementación de un modelo liberal en el cual la política económica fue elaborada poniendo el acento sobre la necesidad de alentar la inversión privada.”¹⁸ Los cursos de acción en materia económica y política emprendida por los jefes del ejecutivo, fueron similares por la lógica que suscribieron en el llamado desarrollo estabilizador, por ello sólo haremos referencia a algunas particularidades más importantes dentro de cada sexenio.

El gobierno buscó en un primer momento la estabilidad política, para después lograr el crecimiento económico basado principalmente en la industrialización que recayó en la sustitución de importaciones¹⁹, para lograr lo anterior, el gobierno tuvo que “alentar la infraestructura (caminos y sistemas de

¹⁷ Aguilar Camín Hector, *Después del Milagro*. Mexico, Cal y Arena, 1988, p.30

¹⁸ Guillén Romo Héctor. Op. Cit., p.39

¹⁹ Para que un país pudiese aplicar el modelo de sustitución de importaciones con seguridad de un avance económico, era necesario contar con un vasto mercado por conquistar, un mínimo de transferencia y de empresas industriales, un mantenimiento artificial del nivel de ingresos de las exportaciones y un debilitamiento de los vínculos entre las economías periféricas y las del centro. Al cumplir con estos requisitos, el alza en los precios de los bienes importados tras la baja de la capacidad de importación, las medidas proteccionistas frente a una demanda que permaneció voluntariamente estable, suscitaran una utilización de las capacidades de producción más intensiva, permitiendo un alza en la tasa y la masa de beneficios. Nuestro país comenzó por la vía más fácil, la producción de bienes finales de consumo no durable, no sólo porque la técnica que se emplea en su fabricación es en general menos compleja y comporta una intensidad de capital menos elevada, sino sobre todo porque para este tipo de bienes el mercado era más amplio o bien porque ya existía o fue provocado por la acción gubernamental. Guillén Romo Héctor, Op. Cit., p.85

riego) y llevar a cabo una política de estímulos (subsídios y proteccionismo) que auspició la inversión privada.”²⁰ Pero provocó que el sector primario, la agricultura, se supeditara a la exigencia del sector secundario, la industria. Tal es la importancia de este sector que durante el periodo del Manuel Avila Camacho, se crearon una serie de cámaras industriales, que su principal cometido fue incluir a cada subsector del sector industrial, para brindarles apoyo financiero por medio del Banco de México y NAFINSA²¹, esto pretendía estimular la formación de capital dentro de las empresas industriales y agrícolas, pero sin duda las más beneficiadas fueron las empresas industriales. Un beneficio más para las empresas fue el establecimiento de la exención de cargas fiscales que oscilaban entre 5 y 10 años, por medio de la Ley de Industria de Transformación expedida en 1941.

Con la rutinaria aplicación de este modelo caminamos a pasos agigantados hacia una dependencia económica con el vecino del norte principalmente, que día a día aumentaba de forma considerable, por los créditos contraídos y por las inversiones privadas directas que efectuaban los norteamericanos en nuestro país.

²⁰ *Ibid.*, p.40.

²¹ Nacional Financiera fue elevada a rango de banco oficial de desarrollo, y se convirtió en intermediaria para canalizar préstamos extranjeros al gobierno y a la iniciativa privada, a la vez sirvió de auxilio financiero a empresas destinadas a la producción, para formar un mercado internacional de valores y actuar como agente del gobierno federal en la promoción del desarrollo económico, esta institución se convirtió en el principal instrumento del Estado para actividades empresariales, Pardo María del Carmen, *Op. Cit.*, p.47.

En principio sólo dependíamos de la inversión directa extranjera, pero después, los préstamos eran uno de los rubros con los que se cubría, el gasto social. Gasto que se elevaba porque el beneficio social se hizo extenso para el ámbito de la educación, la vivienda, el agua potable, servicios que se trataron de proporcionar a una mayor cantidad de personas, esto con el objetivo de limitar en algo las posibles protestas sociales, como las que vivió López Mateos al inicio de su sexenio. Estos gastos sociales fueron financiados, por medio del préstamo otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo, dichos programas fueron el inicio de una serie de prestaciones que la sociedad mexicana, en especial, la burocracia, ganaron.

Con este tipo de soluciones de forma y problemas de fondo llegamos a la década de los sesenta. El Estado observó la necesidad apremiante de intervenir en los procesos económicos a la vez de aumentar las prestaciones del Estado para su población y exigiendo a las empresas privadas otorgar mayores beneficios, un ejemplo de lo anterior es la instauración del reparto de utilidades que las empresas tienen que dar a los trabajadores. Dentro de la reglamentación laboral se instituyeron los salarios mínimos profesionales y la reposición de los despidos injustificados, todos estos cambios se realizaron a principios de los sesenta, haciendo algunas reformas al artículo 123 constitucional. Desafortunadamente los trabajadores urbanos recibían mayores prestaciones que los rurales, e incluso este sector veía, cada día más cerrada la posibilidad del progreso y la solución que los campesinos observaron viable para resolver el problema del

estancamiento en el nivel de vida fue la migración del campo a la ciudad o hacia el vecino país del norte, esta migración se debió a la descapitalización acelerada que sufrió el sector primario, durante el desarrollo estabilizador. La descapitalización se presentó desde el sexenio de Miguel Alemán, pues se creyó que al alentar la industrialización y la inversión extranjera se subsanarían los retrasos que nos han aquejado en materia económica durante años.

Los gobiernos que tomaron parte en el desarrollo estabilizador, reconocían que no solo bastaba el apoyo monetario que se les pudiera proporcionar a las empresas (sobre todo extranjeras), sino que era necesario brindar también seguridades políticas, pues no podían colocar su capital en un país con colapsos políticos y sociales. Este requisito de los capitales privados fue relativamente fácil de resolver, pues se tenía el antecedente cardenista de haber aglutinado a las fuerzas sociales más importantes del país, los obreros y los campesinos; más que el segundo, el primer sector fue clave para lograr la confianza y estabilidad que el capital privado exigía. Pues los obreros se encontraban representados o aglutinados en la CTM (Confederación de Trabajadores Mexicanos), esta organización era uno de los soportes importantes del gobierno; una vez que se tuvo controlado a este sector, las posibilidades de brotes sociales o protestas laborales como: paros, huelgas, mítines, se volvió casi imposible pues esta central obrera ya formaba parte del gobierno y del propio sistema político, con esto se eliminaba un posible foco de conflicto social que

entorpecieran el camino del capital privado, pero cabe aclarar que no por mucho tiempo se mantuvo esta situación.

Los desaciertos cometidos en materia económica tuvieron que ser disimulados por medio de acciones políticas. No se puede negar que la estabilidad ya estaba dada por el maximato y el cardenismo, periodo en el cual aún los militantes dominaban el escenario político mexicano, y no es sino hasta que Miguel Alemán asciende al poder como primer presidente civil del país; con este hecho el sector militar queda soslayado en cuanto a su participación en la contienda electoral y particularmente en la política nacional, el sector militar comienza a limitarse en tiempos de Avila Camacho, la manera en que se limitó a los militares fue excluyéndolos del partido oficial debido a su "profesionalización", a la vez que se logró la subordinación total para con el Jefe del ejecutivo, con lo que se afianza aún más la estabilidad.

A la par de estos cambios en el ámbito político del país, en el ámbito administrativo también cambia en el sentido de que, una nueva generación de funcionarios públicos asciende a la pirámide burocrática, estos jóvenes funcionaron "trataron de situar a México dentro de las naciones con un importante desarrollo industrial, es decir, tenían la inquietud de hacer negocios más que política, lo que intensificó los saldos alarmantes en tráfico de influencia y corrupción"²². De tal forma que la figura presidencial cada vez jugaría un rol importante para mantener la estabilidad política y social para ello fue necesario

²² Pardo María del Carmen, Op. Cit., 54.

ciertos requisitos como: la centralización en la toma de decisiones, el control férreo del partido oficial sobre las diferentes fuerzas sociales y políticas del país, el poder de subordinación que ejerce el poder ejecutivo sobre el judicial y el legislativo. "Estas tareas dotaron al sistema político mexicano de las características distintivas sobre las cuales se fincó la prolongada estabilidad política. Estabilidad que, en los años cuarenta constituyó un elemento central."²³

La estabilidad política se logró, pero con un costo de modernidad política demasiado alto, pues las instituciones políticas y sociales respondían y en ocasiones hoy todavía responden, no a su cometido como constructores y centinelas de la vida democrática del país, sino atienden el cometido de un sólo hombre, el presidente de la república. "Esta forma proporciona una relativa estabilidad política, mantenida por el Estado gracias a la serie de alianzas establecidas con los diferentes grupos y en particular con el movimiento obrero organizado. El Estado adquiría, cada vez más, su carácter de director del proceso económico, al erigirse como promotor industrial, como elemento clave en la solución de los conflictos obrero-patronal y aún como inversionistas en esos renglones prioritarios, en las que la empresa privada no descaba o no podía invertir."²⁴

Este tipo de Estado llegó a un momento en que mostró la imposibilidad de absorber el cúmulo constante de demandas surgidas de la sociedad y entonces la fuente de legitimación y estabilidad como el partido oficial, las alianzas con los

²³ Peschard Jacqueline "De Avila Camacho a Miguel Alemán" en Cristina Puga. *La Evolución del Estado Mexicano*, Tomo III, México, El Caballito, 1991, p.20

²⁴ *Ibid.*, p. 24.

diferentes sectores y cámaras de comercio, el presidencialismo y la supuesta política social no fueron suficiente. De esta forma el brote o malestar social fue inevitable en el periodo de Ruiz Cortines, causado por los desatinos en materia económica que llevaron al colapso social, dándose movimientos en 1958 como: invasiones de tierra, el movimiento ferrocarrilero y magisterial.

Ruiz Cortines, no tuvo el éxito que sus antecesores, pues los movimientos sociales emanados del descontento, por la forma tan estrepitosa en que decaía el nivel de vida. No se hicieron esperar y dichos brotes aparecen en 1956 dentro del sector magisterial al pedir 30% más del salario percibido hasta ese momento, este fue el pretexto de lo que más tarde sería un problema de dimensión considerable; si a esto aunamos la división interna que provocó el que el líder del SNTE, Sánchez Vite, aceptara sólo un 14% de aumento salarial, mientras que la demanda fue del 30% ni siquiera el 50% obtuvo para sus representados; por lo que la sección novena no estuvo de acuerdo y provocó que se realizara un Congreso Independiente, para nombrar a un nuevo representante, este representante sería Othon Salazar. Con este personaje inicia y termina la posibilidad de tener verdaderos sindicatos y no sindicatos blancos, la situación de descontento llegó al límite para el gobierno y más tarde este líder es encarcelado, porque sus agremiados seguían tomando las calles para protestar, eso dio pie al gobierno, para encarcelar al líder, pues días antes el gobierno se dispuso sentarse en la mesa de negociaciones. Actitud que se tomó en base a la cercana sucesión

presidencial, pues no se deseaba perder el triunfo del PRI, por causa de violencia, negligencia o ineficacia gubernamental y en 1957, el gobierno prometió un aumento en el salario de los maestros.

Estos brotes no terminan aquí, pues a finales del sexenio de Ruiz Cortines y principios de López Mateos se movilizaron ferrocarrileros, telefonistas, telegrafistas, petroleros y electricistas. Este sector de trabajadores, "era el núcleo de empleados gubernamentales que ocupaban el centro estratégico del movimiento sindical."²⁵ Un nuevo intento por conseguir verdaderos sindicatos y dejar de ser satélites del sistema fracasó, cuando a Demetrio Vallejo y Valentín Campa los encarcelaron, en el momento que emplazaron a huelga el 25 de febrero de 1957; con el encierro de estos líderes ferrocarrileros se tuvo la necesidad de elegir a una nueva directiva, este momento de cambio lo utilizó el gobierno para "sugerir" a los nuevos líderes. "Durante años se había venido consolidando en el país una estructura política semicorporativa, con profundos rasgos autoritarios, con escasos canales de participación fuera de los directamente gubernamentales, excluyente de muy diversas corrientes políticas y proclive a recurrir a la violencia institucional como fórmula para supuestamente resolver los conflictos."²⁶

De esta forma se comenzó a dibujar en el escenario nacional, una serie de inconformidades sociales, que más tarde serían expresadas en las calles por medio de marchas, mítines, plantones, entre otras acciones. En este ámbito tanto

²⁵ Aguilar Camín y Meyer Lorenzo, *Op. Cit.*, p. 22.

²⁶ Woldenberg José y Huacuja Mario, "El sexenio de Luis Cheverría" en Cristina Puga (varios), *Evolución del Estado Mexicano*, Tomo III, México, editorial El Caballito, 1991, p. 161.

el periodo de López Mateos como el de Díaz Ordaz hicieron patente la inconsistencia en las acciones económicas, que favoreció a la minoría. En el periodo de Díaz Ordaz los sectores que hicieron suyas las calles fueron los médicos, de nueva cuenta el magisterio y los estudiantes universitarios. Los primeros exigían aumento de salarios, mejores condiciones de trabajo, adecuación de los programas de enseñanza; el segundo grupo de manifestantes, el magisterio, sus demandas "no eran nuevas, ni exclusivas, sino recurrentes y comunes en todos los medios sociales que buscan una organización independiente y democrática,"²⁷ aunque no olvidemos que su principal demanda es el aumento salarial, para tener un mejor nivel de vida, por ello sus peticiones seguían siendo las mismas desde 1956; sus manifestaciones también exigían la no intervención del gobierno en la vida interna del sindicato magisterial además de no haberse aceptado el procedimiento de despido inmediato a los inconformes. El tercer movimiento social, los universitarios, por las restricciones de orden político impuestas por el gobierno, las demandas principales de este sector fueron: libertad para los presos políticos, derogación del llamado delito de disolución social, y defensa de la autonomía universitaria y de la integridad del Instituto Politécnico Nacional. "Los rebeldes del 68 fueron los hijos de la clase media gestada en las tres décadas anteriores, la generación que culminaría el tránsito hacia el México industrial y cosmopolita, del que esos mismos muchachos eran embrión y estaban llamados a ser dirigentes.

²⁷ Peschard Jaquelinc, Op. Cit., p. 43.

Este movimiento fue la respuesta petrificada del pasado a un movimiento que recogía las pulsaciones del porvenir, la presencia embrionaria de otro país y sociedad, cuyas demandas centrales han sido manipulación y control.”²⁸

El gobierno de forma inteligente utilizó dos maneras para extinguir los brotes sociales: la primera se encaminaba a la deslegitimación de los movimientos por medio de la difamación constante en la radio, prensa y televisión haciéndolos pasar como causantes de la desestabilización y violencia de México, no obstante que los movimientos sociales son el producto de medidas paliativas aplicadas, en caminadas, no a combatir la pobreza, sino evitar precisamente desestabilizaciones sociales; la segunda estrategia del gobierno fue la utilización de la fuerza y coerción por medio del ejército. Dentro de los tres sectores que levantaron sus demandas a la calle, el estudiantil, fue el más complicado de contener, este movimiento “no procedía esta vez de los cimientos del sistema, como el obrero o campesino, sino de los grupos medios urbanos y sus estratos más ilustrados y menos controlables: estudiantes y profesores universitarios.”²⁹

Durante el desarrollo estabilizador no sólo hubo cambios a nivel económico y social, sino también a nivel político. El Estado mexicano, sobretudo sus conductores crearon cambios, o mejor dicho adaptaron las instituciones y el sistema político, para mantener la marcha de la maquinaria política. “La estabilidad política se convirtió en un requisito fundamental; de ahí la tendencia a centralizar decisiones políticas y administrativas.

²⁸ Aguilar Camín Héctor, Op. Cit., p. 24.

²⁹ Mirón Rosa María y Pérez German, “López Portillo: Un sexenio de auge y crisis” en Puga Cristina, *La Evolución del Estado Mexicano*, Tomo III, México, El Caballito, 1991, p. 221.

Por esto los cambios importantes en la estructura de la administración pública desde 1940 hasta 1960, se debieron fundamentalmente a la necesidad de introducir controles de modo que los conflictos entre clases se encauzaran para favorecer las relaciones de poder entre los distintos grupos y orientarlos mediante la solución burocrática. Los campesinos y los obreros se convirtieron en elementos principales de ese control. El Estado también controlaría a los trabajadores bajo sus servicios por medio de las prestaciones”³⁰.

Ejemplo de la adaptabilidad política que se practicaba fue el cambio de nombre que realizó Miguel Alemán, al partido oficial, ya no sería Partido de la Revolución Mexicana sino Revolucionario Institucional. Este cambio vino a reiterar la aceptación de la filiación individual y ya no colectiva, como fue necesario implantarla en un principio, lo que permitió que la fuerza del partido no dependiera o estuviera sustentada en organizaciones sociales. Sólo se aceptaba el apoyo que brindaban las organizaciones adscriptas al partido oficial como: la Confederación de Trabajadores Mexicanos y la Confederación Nacional Campesina, órganos innegables del sistema. “El PRM dejó de existir, pues abandonó el nombre y los programas que lo ligaron al cardenismo, pero no lo logró cambiar su estructura.”³¹ El PRI, vio evaporarse su carácter de partido de masas para asumirse como maquinaria electoral, movilizadora de un consenso cautivo y aglutinadora de las clase política.

³⁰ Pardo María del Carmen, Op. Cit., p.43.

³¹ Aguilar Camín y Meyer Lorenzo, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena, 1994, p. 194.

“El PRI quedó como un partido multclasista, agente legitimador del Estado y defensor de la ambigua ideología revolucionaria.”³²

Un paso más de adaptabilidad política fue la reforma a la ley electoral en 1946, en la cual se retiraban las facultades de organizar y realizar el padrón electoral, computarizar los votos, definir distritos a las autoridades estatales. No se podía participar dentro de la carrera electoral sin antes obtener un registro como partido político nacional, para lograr el registro se exigía la presentación de la lista de miembros y obtener la aprobación y certificación de la Secretaría de Gobernación. Con esta “reforma política” el Estado logró objetivos fundamentales: centralizar el proceso electoral para fortalecer el control del gobierno dentro de la vida electoral del país; ganar credibilidad y legitimidad ante el pueblo mexicano, pues este, creyó que la vida democrática mexicana comenzaba a mirarse; “propició la formación de partidos políticos nacionales y permanentes a fin de romper con la tradición de partidos políticos personalistas y efímeros, organizados en coyunturas electorales al rededor del candidato y sin perspectivas de una vida permanente ya que desaparecerían una vez culminadas las elecciones.”³³

El binomio de estabilidad y desarrollo dio como resultado una combinación relativamente exitosa “formas democráticas y prácticas autoritarias,”³⁴ muestra

³² Peschard Jaqueline, *Op. Cit.*, p. 55.

³³ *Ibid.*, p. 52.

³⁴ Soledad Loaeza, “México 1986: los orígenes de la transición”, *Foro Internacional*, 30(1989), P.71.

de esto son los "dos ejes que guiaron veinte años de desarrollo estabilizador: conseguir un desarrollo político sostenido y mantener la estabilidad política."¹⁵

2.1.3 Decaimiento del desarrollo estabilizador 1968 - 1988.

El comienzo de esta década fue importante en todos sentidos pues, durante este período se gesta la controversia aún no concluida respecto a la viabilidad del Estado de Bienestar y en 1973 se llegó a lo que se ha denominado la crisis del Estado benefactor. Crisis que en ese momento la padecieron los países desarrollados y más tarde, aproximadamente, una década después, en los años ochenta, los países subdesarrollados¹⁶ entran en dicha crisis. Y la viabilidad que es observada en ese momento para substituir el proyecto económico social del Estado de Bienestar es el modelo neoliberal.

En el caso mexicano estos veinte años marcan el comienzo de un cambio en varios órdenes, desde el político hasta el económico. Por un lado la burocracia sería el primer actor en la esfera gubernamental, pues comienza una nueva época en la forma de dirigir la maquinaria estatal. En el plano económico inicia un interés por reducir el déficit en las finanzas públicas, disminuir la inflación, acotar el gasto gubernamental; en el plano político-administrativo la forma de

¹⁵ Pardo María del Carmen, Op. Cit., p. 75.

¹⁶ Desde finales de la Segunda Guerra Mundial, el problema del desarrollo ha sido una constante y desde entonces a la fecha se generan una serie de teorías sobre cómo lograr un crecimiento económico. De estos estudios emana la clasificación que hoy más que una clasificación es un adjetivo, en el sentido que existen dos polos para nombrar el grado de desarrollo que posee un país, estos son: "los desarrollados y los subdesarrollados, obviamente esta clasificación surge de una serie de variables económicas como el nivel de acumulación de una parte del producto económico total para fines de inversiones productivas que se destinen en un país, el grado de progreso técnico, perfeccionamiento de la organización de la actividad económica." Los países que cumplan con estas variables en un nivel óptimo, se denominarán países desarrollados, por lo tanto aquellos que no cumplan estos requisitos se les ha denominado subdesarrollados. Lange Oskar, *La economía en las sociedades contemporáneas*, México, Grijalbo, 1976, p.91.

ascender a la pirámide de poder dependería de la trayectoria burocrática desempeñada y ya no de la experiencia política dentro del partido oficial como antaño. Luis Echeverría fue el primer presidente que no contaba dentro de su curricula con un puesto de elección, sino por el contrario su labor profesional la realizó en la Secretaría de Gobernación y demostró que el acceso al poder tenía caminos distintos a los mandatos de la tradición. En las dos décadas siguientes se presenciaron una burocratización acelerada que provocó por un lado un aparato público en demasía inflado y por el otro un cambio en la forma de hacer política. Pues a partir de ese momento los cargos en los que la toma de decisiones son de importancia se reservarían para aquellos funcionarios que hicieran un servicio civil dentro de alguna dependencia gubernamental o poseyeran algún título de universidades extranjeras. La estafeta, entonces, comenzó a pasarse, casi exclusivamente, dentro del sector público federal. "Las altas burocracias y sus agencias se configuraron, hasta el exceso como terrenos triunfales y expeditos de carrera política exitosa."¹⁷

Luis Echeverría llegaba a la silla presidencial con grandes y graves problemas como: escasez de divisas, endeudamiento externo, la inflación¹⁸ al tope, estancamiento en la inversión privada, un crecido déficit fiscal, situaciones que dieron lugar a la crisis económica.

¹⁷ Aguilar Camín Héctor, Op. Cit., p. 133

¹⁸ Aunque nuestro cometido no es realizar un análisis detallado de la situación económica en este periodo, sí podemos asestar que la creciente inflación que se vivió en los setenta tiene su explicación en los siguientes factores: la rigidez de la oferta agrícola de alimentos; la política monetaria restrictiva de corte monetarista, implementada durante algunos años, que es la causa de profundos desequilibrios estructurales del sistema económico; la fuerte dependencia de la economía nacional con respecto al exterior, lo que origina un aumento de los precios por vía de la inflación importada; los vínculos del sistema financiero mexicano con el sistema financiero internacional. Guillén Romo Héctor, Op. Cit., p. 102.

Un problema más que sorteo fue el tener un aparato gubernamental exorbitante, pues tuvo que absorber los costos sociales, de la intransigencia vivida en 1968, para legitimar en algo su reciente mandato aumentó el sector público por medio de empresas paraestatales y algunos organismos.

“Tradicionalmente el sector del fomento social fue una de las esferas más grandes de gasto del gobierno prueba de ello es, en el mandato de Echeverría este rubro ocupó el segundo lugar, muy cerca del sector energético”³⁹, algunos organismos que coadyuvaron al gasto social fueron: INDECO (Instituto Nacional de Desarrollo de la Comunidad), se crea el INFONAVIT (Instituto Nacional del Fondo de Vivienda para los Trabajadores), y después el Fondo para la Vivienda de los Trabajadores Federales, lo anterior con el propósito de ayudar en el ámbito de la vivienda a la clase trabajadora, FONACOT se creó para que el trabajador pudiera solicitar algún crédito, también se dio paso a la Comisión Nacional Tripartita formada por representantes de la empresa, de los trabajadores y del gobierno encargada de resolver los conflictos laborales; para los inconformes de 1968 el gobierno intensificó la relación con los grupos estudiantiles, expandió y financió la educación superior.

Lo anterior tenía como propósito un doble objetivo: por un lado, proporcionar mayores prestaciones y subsidios a la burocracia y por el otro, dar

³⁹ Ward Peter, *Políticas de Bienestar Social en México. 1970-1989*, México, Nueva Era, 1989, p.27.

un trato personal a los sectores agraviados, por ello el gobierno de Echeverría eligió el camino de la tolerancia.

De ahí que el gobierno de Echeverría haya optado por dos grandes ejes: “la llamada apertura democrática y el esbozo de una nueva política económica.”⁴⁰ Con ello, el Estado postrevolucionario honro sus compromisos políticos, en dos sentidos. “Primero bajo la forma de amplios subsidios a la vida en las ciudades, en particular la Ciudad de México: servicios públicos y alimentos, regulación de precios básicos, educación gratuita y, en general, todos los ámbitos de su gasto social; segundo como promotor de instituciones orientadas específicamente a la seguridad social de la clase trabajadora, IMSS, ISSSTE, INFONAVIT y como empleador generoso que contrata a más gente de la que requiere, prohíbe a compensar la baja en los salarios por medio de prestaciones, transferencias de recursos, servicios a las organizaciones gremiales.”⁴¹

Como ocurrió durante el período 1940 - 1968, una de las constantes para los gobiernos fue el estado que guarda la situación económica del país y en el sexenio 1970 - 1976, no fue la excepción, aunque esta vez tanto el modelo de desarrollo estabilizador, como precisamente la estabilidad y el crecimiento económico, se venían a bajo, lo que probó el inicio de una crisis muy aguda, no vista antes. Un problema de este período fue el déficit gubernamental, pues se tenía que hacer frente al gasto social destinado a subsidios financiados a través de créditos externos, pues no se podía gravar con tasas impositivas muy elevadas a

⁴⁰ Woldenberg José y Huacuja Mario, Op. Cit., p.161.

⁴¹ Aguilar Camín Hector, Op. Cit., p.67.

los empresarios, porque se pensaba en la industrialización del país, como principal puntero. Estos compromisos crediticios, hoy todavía lo pagamos con creces, pues las supuestas "sugerencias" de los organismos internacionales financieros, como el FMI (Fondo Monetario Internacional) BM (Banco Mundial), delinean las políticas monetarias y financieras aplicadas. Sus exigencias las hemos tenido que acatar desde hace 20 años aproximadamente, de ahí que México haya implementado una política de gasto austero, una apertura económica, imposición de topes salariales para evitar la inflación, entre otras acciones. Aun y con esas recomendaciones hubo ocasiones que negaron al gobierno mexicano el apoyo económico. Para restituir ese apoyo, se tuvo la necesidad de dejar el petróleo como aval, para conseguir dinero fresco en los mercados internacionales, desafortunadamente esto aconteció cuando los excedentes de los países petroleros habían generado una sobreliquidez mundial, por esta situación el precio del petróleo era bajo.

Aunque el objetivo del periodo 1970-1976 fue una mejor distribución del ingreso, modernización de la planta industrial e incremento a la productividad, en realidad no ocurrió de ese modo, pues casi al finalizar su sexenio se presentó la fuga de capitales y la inversión productiva vino a menos, lo que provocó la devaluación de 1976 que se tradujo "en el alza generalizada de precios en los productos nacionales que utilizaban mercancía de importación ; por otro lado las

deudas que tenía el país en moneda extranjera aumentaron en términos de moneda nacional”⁴².

Después de esta corrección económica, México se vio en la necesidad de firmar la primera carta de intención o el llamado acuerdo de estabilización para tener acceso al financiamiento del FMI. El acuerdo contenía catorce puntos u objetivos que el gobierno mexicano debía acatar en un periodo de tres años 1977-1979. Algunos puntos fueron los siguientes: “reducción del déficit del sector público, la limitación del endeudamiento externo, la elevación del precio en los bienes y servicios públicos, la limitación del crecimiento del empleo en el sector público, la apertura de la economía hacia el exterior y la represión de los aumentos salariales”⁴³.

Producto de la ineficacia gubernamental en el ámbito económico, la estabilidad política no se pudo contener más y una crisis social se inició con el movimiento de varios sectores de la población, sobre todo de la urbana y culminó con la guerrilla en Guerrero comandada por Lucio Cabañas. La protesta del sector rural ya no podía esperar más, pues durante décadas soportó el deterioro constante en su nivel de vida. A este paso, “la agricultura mexicana cesó de cumplir una de sus tareas fundamentales en el crecimiento capitalista: proveer a las masas urbanas de una oferta abundante de alimentos baratos, con el propósito de impedir un aumento del costo de reproducción de la fuerza de trabajo urbana. La crisis del sector agrícola afectó no sólo el aprovisionamiento para el mercado

⁴² Guillén Romo Héctor, *Op. Cit.*, p. 82.

⁴³ Guillén Romo Héctor, *Op. Cit.*, p. 54.

interno, sino también para el mercado externo"⁴⁴, lo que ha originado la migración constante del campo a la ciudad, esta movilidad hizo que la producción de maíz y frijol tuviera una baja considerable, y llegáramos a una importación de alimentos. No solamente el sector rural protestó, el obrero también, a este movimiento se le dio el nombre de insurgencia sindical y llevó como estandarte de "La lucha por recuperar o construir sindicatos que atenderan de una manera más efectiva y democrática las necesidades y aspiraciones de los trabajadores."⁴⁵

Al gobierno de Echeverría le correspondió dar cuenta de varios rezagos padecidos desde hace veinte años, uno de esos rezagos la crisis de la producción agropecuaria, las exigencias del sector urbano, las demandas levantadas en la calle de la clase media, sobretodo, entre varios imperativos.

El gobierno lopezportillista es el segundo periodo sexenal dentro de lo que denominamos el decaimiento del desarrollo estabilizador a su vez es recordado por el "desorden administrativo y económico, precedido de reformas administrativas, fiscales, de leyes de planeación, de planes sectoriales, de proyectos específicos y un Plan Global de Desarrollo."⁴⁶ Tradujo la reforma administrativa en una reorganización de todo el aparato gubernamental, pues confiaba en que estos cambios llevarían a una mayor eficacia. Prueba de ello fue la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, "unidad que

⁴⁴ Guillén Romo Héctor, Op. Cit., p.102.

⁴⁵ Woldenberg José y Huacuja Mario, Op. Cit., p.164.

⁴⁶ Miron Rosa María y Pérez German, "Lopez Portillo: un sexenio de auge y crisis", en Garcíadiego Javier (varios), *Evolución del Estado Mexicano*, Tomo III, México, Ediciones El Caballito, 1986, p.192.

aglutinaria funciones de programación, presupuestación, evaluación y control, antes distribuidas entre Hacienda, patrimonio Nacional y Presidencia, que desapareció.”⁴⁷ esta dependencia estaría a cargo de la proyección y cálculo de los egresos del gobierno federal, además sería la responsable de la planeación, autorización, coordinación, vigilancia de los programas de inversión de las unidades centrales y paraestatales. Las tareas de esta nueva secretaria obligaron al resto de las dependencias a “elaborar sus presupuestos en función de sus programas”⁴⁸

Estas reformas a la administración pública federal permitieron una sistematización mejor en materia de planeación en el ámbito social. un ejemplo de esto es la creación de varios organismos creados por decreto presidencial y a los cuales López Portillo dio una mayor importancia: la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), “cuya función principal era estudiar y proponer al presidente proyectos para resolver las necesidades de los sectores sociales marginados; un segundo proyecto fue el Sistema de Alimentario Mexicano, que buscaba conseguir la autosuficiencia, extender el mercado interno y elevar los ingresos y la productividad del campesino; la Coordinación de Proyectos de desarrollo se encargó del estudio la congruencia de los proyectos y programas estratégicos sobre necesidades prioritarias; la Coordinación General de Programas para productos básicos su función era proponer medidas y articular los trabajos intersecretariales de

⁴⁷ Pardo María del Carmen, Op. Cit., p. 100

⁴⁸ Pardo María del Carmen, Op. Cit., p. 104.

producción y distribución de productos básicos.”⁴⁹ entre otros organismos que a final de cuentas sirvieron de “cochón social” o paliativos ante la severa crisis económica que se vivía a la vez se presentó la centralización y concentración de los recursos y decisiones en el gobierno federal.

Podría resultar contradictorio que después de haber enumerado una serie de organismos y reformas administrativas creadas por el gobierno de López Portillo, lleguemos a la conclusión de que en materia económica no se tuvo ningún avance, pues no se contó con un plan económico definido. La “estrategia” fue la *petrolización de la economía*, la obtención del encaje legal y el endeudamiento público. Pero no cabe la menor duda que los ingresos del petróleo fueron los ejes del desarrollo nacional.

Dentro de esta misma tónica del ámbito económico una de las acciones de mayor impacto dentro de los ciudadanos con respecto del presidente fue que casi al finalizar su periodo presidencial, López Portillo, nacionaliza la banca demostrando en primer instancia la fuerza que posee el Estado, al mismo tiempo se hizo de varias empresas y compro de forma endeble la paz social. “Los meses que siguieron a la nacionalización fueron así el escenario de una parálisis. De un lado la recta final de un gobierno en sus últimos días, sin poder ni proyecto para dar rumbo específico a su decisión nacionalizadora. Del otro un gobierno electo obligado a replantearse propósitos y compromisos, ante la nueva e inesperada coyuntura.”⁵⁰

⁴⁹ Pardo María del Carmen, Op. Cit., p. 104.

⁵⁰ Meyer Lorenzo y Aguilar Camín, Op. Cit., p. 258.

“Más allá de sus efectos coyunturales, la nacionalización de la banca fue una decisión histórica por lo menos en tres sentidos. Primero, porque definió un cambio radical en la estructura de la propiedad nacional. Segundo, porque rompió un acuerdo estratégico de la cúpula postrevolucionaria con el capital privado, que se había mantenido vigente desde los años cuarenta. Tercero, porque fue efectivamente un volver atrás, a una tradición central del Estado, el recurso de las nacionalizaciones.”³¹

De la misma forma en que no podemos negar que los programas sociales establecidos por López Portillo, para contener en algo el rezago en el nivel de vida de las familias más necesitadas ayudó a palear un posible descontento social masivo, de igual forma no podemos olvidar que para dar legitimidad a su periodo, en el ámbito político, se gestaron “ciertos cambios” que parecieron necesarios, pues caminábamos hacia la “civilidad política” deseada y buscada desde la irrupción de 1910. Su reforma se encaminó hacia tres objetivos: el primero es el aceptar el aumento al número de representantes de las minorías en el congreso; segundo se instituyeron los diputados dentro de los congresos locales; tercero disminuye el número de afiliados obligatorios para registrar un partido político oficialmente.

También realizó algunas otras reformas de carácter político como: la emisión de la Ley Federal de Organización Política y Procesos Electorales, que permitió el registro oficial de algunos partidos como: PSUM (Partido Socialista

³¹ Aguilar Camín, *Op. Cit.*, p. 33.

Unificado de México), PRT (Partido Revolucionario de los Trabajadores) y PST (Partido Socialista de los Trabajadores). Y la emisión de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cometido de esta ley es la regulación de todos y cada uno de los órganos o instituciones que conforman la Administración Pública Federal incluyendo las empresas paraestatales.

Al igual que en 1973 los países industrializados habían iniciado un cambio de modelo y terminado en la crisis del Estado de Bienestar. En 1982, en el sexenio de Miguel de la Madrid nos toca vivir algo similar, pues se sientan las bases del inicio del proyecto neoliberal, y el Estado de Bienestar, como modelo económico se vuelve obsoleto. El sexenio que corre de 1982 a 1988 fue de cambios y transformaciones en la superestructura. "Las cuatro tendencias de cambio en la superestructura son: un descenso relativo del peso del Estado y un ascenso relativo del peso de la sociedad; el paso del acuerdo al litigio entre las cúpulas gobernantes del Estado y las representaciones corporativas del capital y el trabajo; el vaciamiento del control estatal en el campo y la progresiva rebelión de las ciudades; el paso de un régimen de presidencialismo absolutista a un régimen de presidencialismo constitucional, y de un sistema de partido dominante, a un sistema de partidos competitivos, que permita la alternancia democrática en el poder."⁵²

El proyecto de este sexenio lo podemos resumir en siete puntos: "nacionalismo revolucionario; democratización integral; sociedad igualitaria;

⁵² Aguilar Camín Héctor, Op. Cit., p. 17.

renovación moral; descentralización de la vida nacional; desarrollo, empleo e inflación; planeación democrática”⁵³. Al descarse un cambio en la forma en como se había llevado a cabo el proyecto nacional, también se tuvo que generar un cambio, en quién llevaría a buen término este proyecto. La llegada del equipo de Miguel de la Madrid provocó el desplazamiento de un sector importante de la clase política. Pues su “proyecto global inclina la necesidad de un cambio generacional de estilo y procedimientos en el personal político del país. Esta convicción explicaba la presencia de numerosos políticos jóvenes, de escasa militancia partidista y trayectoria política en puestos que antes se reservaban a políticos experimentados.”⁵⁴ Es aquí cuando los economistas toman un lugar importante en las decisiones gubernamentales y con ello el nuevo modelo plantea directrices económicas como: la restricción de la participación del Estado; reducir la dimensión de éste, por medio de privatizar algunas empresas; reducir el déficit gubernamental; reducir el gasto social; apertura económica; entre otras acciones.

En el plano económico, “al empezar 1982, nuestro país presentaba todos los síntomas del país petrolero que se había propuesto evitar: inflación galopante, alto déficit público, especulación monetaria, recesión productiva y un desequilibrio radical con el sector externo: enorme deuda, déficit en la balanza comercial por el disparo de las importaciones, dolarización de la economía, fuga de capitales.”⁵⁵. Por ello, apenas iniciado ese periodo presidencial se decide

⁵³ Aguilar Camín Héctor y Meyer Lorenzo, *Op. Cit.*, p. 261.

⁵⁴ Meyer Lorenzo y Aguilar Camín, *Op. Cit.*, p. 267.

⁵⁵ Aguilar Camín Héctor, *Op. Cit.*, p.32.

implementar el Programa Inmediato de Recuperación Económica que proponía acciones económicas restrictivas. Además, iniciamos un camino difícil, después de haber mantenido en pie un Estado paternalista, se tenía que transformar el Estado mexicano, en un Estado rector de la actividad económica. Para ello se toman algunas medidas como: disminuir la dimensión del Estado, se optó por vender la mayoría de las empresas públicas y se fusionan algunas secretarías de Estado, con el objeto de reducir el aparato estatal, lo que implicó un recorte considerable de personal burocrático; los programas sociales se restringieron, entre otras acciones. Todo este cambio provocó una reacción de descontento dentro de la población, pero que no pasó a mayores, y no tenía signos muy evidentes de enfado y descontento como los que cada día vivimos hoy.

La privatización de las empresas públicas, como anotamos antes fue una de las acciones gubernamentales fundamentales, para la obtención de recursos y para la disminución del aparato estatal, pues de "las 1155 empresas paraestatales que el gobierno federal manejaba en 1982, al terminar 1988 deberían quedar sólo 463, que representaban aproximadamente el 75% del volumen y las actividades del sector paraestatal de 1982."⁶⁶ A la par de este proceso de privatización se desnacionaliza la banca y es cuando se coloca a disposición del capital privado el 34% del total de las acciones de la banca. Respecto al deseo de entrar en una apertura económica ingresamos en 1986 al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio⁶⁷, se obtuvieron resultados adversos a los esperados

⁶⁶ Aguilar Camín Héctor, Op. Cit., p.38

⁶⁷ El Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), es un acuerdo respecto a la exportación e importación de mercancías y nace en Ginebra en 1947, poniéndose en marcha de inmediato, este acuerdo se rige por tres principios

pues, las importaciones crecieron más que proporcionalmente respecto a las exportaciones y se profundizó el desequilibrio comercial externo de nuestra economía. "La apertura ha provocado una mayor dependencia a la planta productiva de insumos importados, y cancelaba la posibilidad de que el país creciera a tasas razonables si no es con capital extranjero, lo cual en síntesis traslada los mandos de nuestro desarrollo a los centros financieros transnacionales."⁵⁸

En resumen el aspecto económico que delineó el periodo delamadridista dice Aguilar Camín y Lorenzo Meyer: el panorama era de descentralización y desigualdad crecientes, democratización en retroceso, moralización superficial con autodevaluación, descentralización administrada por el centro, desarrollo raquíutico con inflación, desempleo y planta productiva sostenidos, nacionalismos sin sustancia y planeación tecnocrática. Pero el gobierno delamadridiano había llegado no sólo al 10 de septiembre de 1983 sino al 1 de diciembre de 1984 sin tener encima una explosión social, un desgarramiento irreversible y sangriento o una alteración sustancial de la convivencia pacífica e institucional entre los mexicanos. Ese logro, dados los muy adversos síntomas de sus inicios era en sí mismo el triunfo político de su gobierno.

básicos: Evitar la discriminación comercial, reducir los aranceles, eliminar otras barreras al comercio. Este acuerdo técnicamente postula el establecimiento de un comercio multilateral libre entre otros países socios, que todos saldrán ganando, puesto que aumentarán la producción, la especialización, la riqueza y el empleo. Hasta 1991 este acuerdo lo constituían 108, incluyendo a México quien se suscribió en 1986. Este acuerdo ha logrado liberar el comercio en tre renglones: textil, subsidios del gobierno y protección de derechos de autor. Cabe a clarar que el GATT fue substituido por la Organización Mundial de Comercio.

⁵⁸ David Marquez Ayala, "Alternativa al TLC y al modelo neoliberal", *La Jornada*, 1^o nov. 1993

En el ámbito político se produjo un cambio en la manera en que la sociedad percibía la política nacional y quien o quiénes serían los dirigentes de la política nacional. Ya no serían los políticos de vieja cuña, sino gente joven educada en universidades del extranjero, los cuales se encargaron de darle este nuevo rumbo al país, situación que obviamente provocó un malestar dentro de la clase política reflejada en la salida del partido oficial de la corriente democrática del PRI.

La salida de la corriente democrática del PRI se presenció en 1987, después de décadas en que la obediencia partidista era parte de las llamadas reglas no escritas de la política mexicana. Los precursores de esta corriente fueron: Rodolfo González Guevara³⁹, que en ese momento fungía como embajador de México en España; Porfirio Muñoz Ledo, ex embajador; Cuauhtémoc Cárdenas, gobernador del Estado de Michoacán; Ifigenia Martínez, ex directora de la Facultad de Economía y otras personalidades que fueron invitadas, pero no todos aceptaron y comulgaron con la tesis de la corriente democrática. Por ello sólo mencionamos a los actores que participaron en la mayoría de las discusiones de esta corriente y que sin duda fueron pilares importantes en la construcción de ese nuevo camino que se emprendía. La mayoría de los asistentes a la primera reunión formal de la corriente democrática del PRI coincidieron en "ver al interior de las fuerzas oficiales un intento de minar la estructura del poder en México en favor de una corriente derechista, antiestatista y extranjerizante. Lo anterior podía sintetizarse en una idea: la participación política dentro del partido ampliaría la

³⁹ Aunque cabe aclarar que este político, aún siendo el ideario de la corriente, más tarde abandona la idea, porque no le pareció correcta la actitud que asumiera Cárdenas y Muñoz Ledo al haber hecho pública la idea de corriente democrática.

concientización de las bases y conduciría a la recuperación económica del país y a su avance democrático.”⁸²

Esta corriente trató de conciliar su inquietud dentro del partido oficial y después de varias pláticas con el presidente del PRI y varios funcionarios del gabinete de Miguel de la Madrid, no se llegó a ningún acuerdo, entonces, se produce la salida de estos militantes.

Antes de 1987-1988 hubo situaciones que brindaron a México tiempos de estabilidad política, dicha estabilidad se construyó desde 1929 con elementos como: el partido oficial, Partido Nacional Revolucionario; el maximato; la participación de Plutarco Elías Calles y el Cardenismo. Estos fueron elementos importantes en la constitución de un orden político, del que se careció desde 1910 aunque cabe aclarar que estabilidad política, no siempre es sinónimo de estabilidad con democracia, es decir, se poseía estabilidad política pero a base de un Estado autoritario, antidemocrático, centralista y coercitivo, como lo hemos observado en el breve desarrollo histórico presentado antes. Además no podemos olvidar que en el periodo de 1929 a 1940 se delinearon y escribieron, las reglas no escritas del sistema político mexicano, por ejemplo: el dedazo, que es la elección del nuevo presidente realizada por el presidente saliente; el corporativismo; las relaciones de compadrazgo y amistad; la subyugación de los poderes legislativo y judicial, que se situaron por debajo del poder ejecutivo;

⁸² Garrido Luis Javier, *La Ruptura*, México, Grijalbo, 1993, p. 25

entre otras prácticas políticas que en pleno siglo XX aun son utilizadas. Con lo anterior nos podemos explicar por qué el Estado mexicano ha gozado de estabilidad.

Pero, después de la salida de la corriente democrática del partido oficial el espectro político comienza a delinear cambios ligeros y temes encaminados a tratar de cambiar las reglas del juego político.

Un factor de corte administrativo y económico que no hemos tocado con amplitud pero que sin duda ha jugado un papel importante para contener las protestas sociales, es la política social que se ha marcado dentro de "programas de muy corto plazo, que han servido más como paliativos que como soluciones y respuestas a presiones específicas económicas y sociales. Los arreglos de organización de esos programas fueron pensados en función del tipo de demandas que podrían generar conflictos, y, por lo tanto habría que darle salida, no en términos de solución sino de evitar la movilización y la confrontación. De ahí que con la política social o las políticas sociales, se intentaron resolver, además, de todo tipo de problemas: desde necesidades básicas, apoyos al pequeño campesino, desarrollo de la agricultura, hasta los inherentes a las actividades económicas."⁶¹

Después de haber analizado el periodo 1929 - 1988 podemos notar que el Estado mexicano, a lo largo de su existencia, ha tenido que lidiar con problemas

⁶¹ Pardo María del Carmen, "El Cuestionamiento al modelo de desarrollo y la política social" en *La revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*, Año IV, núm. 6, primer semestre de 1996, p.27.

políticos, económicos, y que la solución de estos en la mayoría de los casos sólo fue paliativa. El ámbito económico de 1929 a 1940 no era una constante que fuera necesaria resolver, pues era imperioso en primer término dar solución a la fragmentación política que existía dentro de la familia revolucionaria, dado que la obtención del poder era la semilla de discordia y no existía en ese momento otra forma de poseer poder más que por medio de batallas cruentas y asesinatos ese era el escenario político mexicano, en ese periodo.

Pero, lo económico se vuelve una preocupación durante la llamada sustitución de importaciones que va de 1940 a 1968, que como se mencionó antes, provocó grandes estragos en el nivel de vida de la población sobre todo en el sector rural, pues la industrialización del país produjo una fuerte descapitalización del campo que desencadenó mayores problemas; pues al existir una fuerte descapitalización, en las zonas rurales no había apoyo de insumos para garantizar la cosecha y los campesinos al observar esta situación deciden emigrar hacia la ciudad en busca de mejores condiciones de vida o deciden cruzar al vecino país del norte, en forma ilegal. Esto provoca que en la ciudad exista una gran oferta de mano de obra, porque los trabajadores rurales incorporan su fuerza de trabajo al sector industrial, lo que exacerba la oferta de mano de obra y al mismo tiempo se presenta una baja en los salarios de este sector.

No se puede olvidar que el gobierno, creó instituciones u organismos encaminados a ayudar al sector industrial y campesino, pero el favorecido fue el

primero, en tanto que el segundo padeció grandemente de ayuda real, este abandono, por parte del gobierno, lo padecimos cuando el campo ya no producía para el autoconsumo y tuvimos que comenzar a importar alimento como el maíz, frijol y algunas otras semillas, que por tradición nosotros exportábamos.

Estos desequilibrios sociales fueron contenidos por las políticas sociales que durante años han servido de "*colectión social*". De 1968 a 1988 el país económicamente sufre traspies cada cambio de sexenio y en 1982 inicia como vimos antes una nueva forma de dirigir las acciones gubernamentales, es decir, el Estado benefactor es substituido por el Estado neoliberal y es durante este periodo en que las protestas sociales se comienzan a gestar y se reproducirán en los siguientes años.

A nivel político sólo se presentan algunas modificaciones de forma como: los diferentes nombres del partido oficial; la cambios en la ley electoral de 1946; la instauración de las reglas no escritas de la política mexicana; las reformas en materia de partidos políticos en 1977, entre otras acciones que evidentemente han favorecido en cuanto a legitimidad y credibilidad al sistema en sí, es decir, sólo sirvieron de paliativos para contener las posibles protestas de parte de los actores sociales y políticos.

Con lo anterior podemos observar, que no es posible connotar a un Estado de gobernable o ingobernable, sino por el contrario clasificarlo en grados de capacidad de gobierno, como lo propone Antonio Camou. Por ejemplo en el período analizado anteriormente 1929 - 1988 México tuvo limitaciones como

brotos sociales y problemas económicos, pero al menos dentro de este periodo, no se llegó a un caos mayor, como el que hoy vivimos. Nuestro país, en base al análisis histórico realizado se encontró en un grado de gobernabilidad normal, pues se aceptó la existencia de conflicto, las demandas se encontraban dentro de los márgenes tolerados, la diferencias entre demandas y respuestas no tuvieron una discrepancia considerable. Lo anterior resulta de la construcción de instituciones como: *el presidencialismo, el partido oficial y la adaptabilidad que el gobierno mostraba en cada situación que pudiera parecer conflictiva, esta tendencia hacia "el bomberazo" la podemos palpar con mayor frecuencia en el ámbito económico y, por ende, en el social ya que la implementación de programas sociales no llevaron un objetivo claro de desarrollo, por el contrario sólo se aplicaban para mantener a la población dentro de los márgenes de lo mínimo indispensable. Por tanto la relativa estabilidad construida, no es obra de la casualidad, sino de un Estado incluyente y excluyente a la vez creado por Calles y consolidado por Cárdenas, pero el costo político que hoy pagamos por esa estabilidad construida a base de instituciones autoritarias, centralistas y coercitivas, es grande, porque, después de 67 años apenas nos perfilamos a querer construir un Estado democrático.*

Bibliografía del capítulo

- * Aguilar Camín, Héctor. *Después del milagro*, México, Cal y Arena, 1988.
- * Aguilar Camín, Héctor. Meyer Lorenzo, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena, 1994.
- * Córdova Arnoldo. *La Revolución en crisis. La aventura del maximato*, México, Cal y Arena, 1995.
- * Fernández Christlieb, Paulina. Bejar Algazi, Luisa. "La década de los setenta", en *Evolución del Estado mexicano*, TomoIII, México, Ediciones El caballito, 1991.
- * Garciadiago Dantan, Javier. "El Estado moderno y la revolución mexicana", en *Evolución del Estado mexicano*, TomoII, México, Ediciones El caballito, 1991.
- * Garrido Luis Javier. *El parido de la revolución institucionalizada*, México, Siglo Veintiuno editores, 1982.
- * Garrido Luis Javier. *La Ruptura la corriente democrática del PRI*, México, Editorial Grijalbo, 1993.
- * González Luis. *Historia de la Revolución Mexicana 1934-1940*, México, Colegio de México, 1970.
- * Guadarrama Rocio. "Los inicios de la estabilización", en *Evolución del Estado mexicano* TomoIII, México, Ediciones El caballito, 1991.
- * León Samuel. "Cárdenas en el poder I", en *Evolución del Estado mexicano* TomoII, México, Ediciones El caballito, 1991.
- * Soledad Loeza. "México 1986 : los orígenes de la transición", Foro Internacional, 30(1989).
- * Matute Alvaro. "El último caudillo y el proceso de institucionalización", en *Evolución del Estado mexicano*, TomoII, México, Ediciones El caballito, 1991.
- * Medina Luis. *Historia de la Revolución Mexicana 1940-1952*, México, Colegio de México, 1970.
- * Meyer Lorenzo. *Historia de la Revolución Mexicana 1928-1934*, México, Colegio de México, 1970.

- * Mirón Lince, Rosa María. "Cárdenas en el poder I", en *Evolución del Estado mexicano*, TomoII, México, Ediciones El caballito, 1991.
- * Molinar Horcasitas, Juan. *Tiempos de legitimidad*, México, Cal y Arena, 1991.
- * Pardo María del Carmen. *La modernización administrativa en México*, México, Instituto de Administración Pública y El Colegio de México, 1993.
- * Pardo María del Carmen. "El Cuestionamiento al modelo de desarrollo y la política social", en *La revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*, Año IV, núm.6, primer semestre de 1996, p.27.
- * Fellicer de Brody Olga y L. Mancilla, Esteban. *Historia de la Revolución Mexicana 1952-1960*, México, Colegio de México, 1970.
- * Pérez Fernandez del Castillo, German. "La llegada de Adolfo Ruiz Cortinez al poder", en *Evolución del Estado mexicano*, TomoIII, México, Ediciones El caballito, 1991.
- * Pérez German y Mirón Rosa María. "López Portillo: un sexenio de auge y crisis", en *Evolución del Estado mexicano*, TomoIII, México, Ediciones El caballito, 1991.
- * Peschard Jacqueline. "El maximato", en *Evolución del Estado mexicano*, TomoII, México, Ediciones El caballito, 1991.
- * Peschard Jacqueline, Puga Cristina, Tirado Ricardo. "De Avila Camacho a Miguel Alemán", en *Evolución del Estado mexicano*, TomoIII, México, Ediciones El caballito, 1991.
- * Puga Cristina. "Las elecciones de 1940: el difícil tránsito", en *Evolución del Estado mexicano*, TomoII, México, Ediciones El caballito, 1991.
- * Santin del Río, Leticia. "La política en tiempos del maximato", artículo de próxima publicación en la Revista Internacional de Filosofía Política, Madrid.
- * Woldenberg José y Huacuja Mario. "El sexenio de Luis Echeverría", en *Evolución del Estado mexicano*, TomoIII, México, Ediciones El caballito, 1991.

CAPITULO 3

**LOS PROBLEMAS DE LA GOBERNABILIDAD EN EL
ESTADO MEXICANO CONTEMPORANEO DENTRO
DEL MODELO NEOLIBERAL EN SU FASE DE
CONSOLIDACION 1988-1996**

3.1 Marco General del período 1988 - 1996.

El objetivo del presente capítulo es por un lado, localizar aquellos focos de inestabilidad en los ámbitos político, económico y social, ocasionados por las inconsistencias cometidas durante décadas por parte de nuestros gobernantes y traducidas en severas crisis que hemos vivido en las últimas fechas y por el otro, demostrar cómo el Estado ha ido perdiendo capacidad de gobierno, es decir, cómo ha llegado a un déficit de gobernabilidad.

Analizar este período y compararlo con lo revisado en el capítulo anterior nos da pauta para poder aseverar que México vive un déficit de gobernabilidad desde 1988 que coincide con el fin de un Estado benefactor¹ y auge de un Estado neoliberal. A partir de este cambio de modelo económico se desencadenaron una serie de problemas y/o fenómenos que hoy son preocupación del gobierno y se encuentran dentro de la agenda de gobierno.

¹ Cabe hacer una serie de aclaraciones, en el sentido de que, el Estado benefactor que vivimos en México, no es igual al vivido por los países democráticos liberales. En primera instancia porque nuestro Estado benefactor emana de una revolución social de la cual sus idearios quedan plasmados en la Constitución con los artículos tercero, veintisiete y ciento veintitrés, principalmente; en segunda instancia se presentan en diferentes épocas, por ejemplo la crisis del Estado Benefactor de las democracias liberales como Estados Unidos e Inglaterra se originó en 1973 y nuestro Estado benefactor comienza a sucumbir en la década de los ochenta; un tercer punto es que algunos estudiosos de las cuestiones sociales no le llamarían Estado benefactor al Estado mexicano, sino Estado tutelar, pero para efectos del trabajo diremos que México sí vivió un Estado benefactor como lo ha denominado María del Carmen Pardo, Lorenzo Meyer, Roger Hanse, entre otros y nos referiremos a él como aquel Estado que proporciona beneficios sociales sea por medio de subsidios, préstamos, ayuda en especie o cualquier otro tipo de ayuda social, tanto en las zonas urbanas como rurales, sin tener un objetivo fijo de eliminación de la pobreza.

Los problemas son: el aumento del número de protestas sociales, el aumento de la incidencia delictiva a transeantes, la severa crisis económica, los asesinatos políticos, el aumento considerable de la violencia, la aparición de la guerrilla en Chiapas, Guerrero, Michoacán, Puebla y Oaxaca, el narcotráfico, la falta de credibilidad hacia el estado, los partidos político y en general a todo lo que tenga una relación estrecha con la política, el partido oficial ya no es un factor de unidad , entre otras situaciones que se abordarán a lo largo del desarrollo del presente apartado.

Este periodo marcó una pauta importante en los ámbitos: económico, político y social.

Por ejemplo: el cambio sufrido dentro de la relación Estado-sociedad que tuvo su inicio en 1985 con la tragedia del terremoto, en el que la organización de la población fue fundamental y tres años más tarde en 1988 matices políticos delinearón esa participación que terminó en una acción participativa de la sociedad civil en la toma de decisiones gubernamentales, esta participación se tradujo en mitines, marchas y plantones.

Las formas de hacer política cambiaron, la retórica de la revolución mexicana ya no fue motivo de la legitimación dentro de los discursos oficiales, de tal forma que elementos como: eficiencia, eficacia, racionalidad, democracia, equidad, solidaridad, entre otros conceptos fungieron como papel legitimador que antes cubría la revolución mexicana; la participación de partidos políticos de oposición, como fuerzas políticas dentro del sistema

electoral; el castigo del voto propinado por la ciudadanía en la urnas al Partido Revolucionario en 1988 que por más de seis décadas no logró cumplir las expectativas básicas y que gobernó sin mayores oponentes que sus propios errores de ineficacia, corrupción y negligencia; entre otros acontecimientos suscitados en este periodo. Estos últimos quince años hemos sido testigos de grandes cambios en todos los órdenes e incluso llegado a padecer una desorganización de las funciones del Estado, pues no se tuvo la capacidad de adaptación al dejar el modelo desarrollista posrevolucionario, que vivimos por décadas y enfrentar una realidad no vivida anteriormente.

Este cambio que vivimos puede resumirse en dos circunstancias "la del modelo proteccionista de crecimiento hacia dentro, por un modelo hacia afuera y la del Estado interventor subsidiario Keynesiano, por Estado rector, restringido a sus tareas básicas y a estimular más que a concentrar las energías y las iniciativas de la sociedad."²

Si bien es cierto que el modelo desarrollista empieza a perder fuerza desde 1982, en que Miguel de la Madrid, toma posesión como presidente y manifiesta la necesidad de un cambio en todos los órdenes, no es hasta 1988 en que se consolida el nuevo modelo, el neoliberal.

Para que el nuevo proyecto pudiera llevarse a cabo, como se esperaba, fue necesaria la participación de un grupo de gobernantes que debía tener como característica especial el manejo de la teoría neoliberal, traducida en una política económica restrictiva, tesis apoyada por el FMI. Es entonces, cuando se da el

² Aguijar Camín Héctor, *Después del Milagro*, Mexico, Cal y Arena, 1994, p. 215.

ascenso de los neoliberales al poder. Como anotábamos en el capítulo anterior desde los años setenta la llegada al poder se realizó por medio de las estructuras burocrático-administrativas.

El grupo compacto, no fue la excepción sino la regla, es decir, su articulación se produjo dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto creada por José López Portillo y que fuera el pilar de lo que denominó la reforma administrativa. Su paso por la SPP sirvió de solidificación a este grupo, pues, en el próximo sexenio serían los actores de la política nacional, algunos de ellos son: Pedro Aspe, Manuel Camacho, Luis Donald Colosio, Ernesto Zedillo, Patricio Chirinos, José Córdoba, María de los Angeles Moreno, María Elena Vázquez Nava, Rogelio Montemayor, Sócrates Rizzo, Otto Granados, Francisco Rojas, Carlos Rojas, Jacques Rogozinski, Fernando Del Villar, entre otros. Esta institución fue el semillero de los futuros gobernantes del México moderno y a la vez un buen caldo de cultivo para el llamado grupo compacto,³ que cumplió sus objetivos durante el sexenio del Carlos Salinas. Un punto en común con sus antecesores y el equipo salinista es la nula experiencia en cargos de elección popular y por ende dentro de la política nacional, no olvidando su intervención dentro de la política económica del país desde el sexenio Lopezportillista.

Carlos Salinas asciende al poder con un problema de legitimidad muy fuerte, pues el fracaso del PRI en 1988 estuvo intimamente ligado con su

³ El grupo compacto se puede localizar desde las aulas de la Facultad de Economía de la UNAM, en la que coincidieron Carlos Salinas de Gortari, Manuel Camacho Solís, Emilio Lozoya Thalman, una vez concluida su licenciatura emigran hacia los centros extranjeros para realizar estudios de posgrados. Los centros de estudios más hospedados por los estudiantes mexicanos son la Universidad de Harvard, la Universidad de Princeton, Chicago, Yale, Stanford, Oregon y el Instituto Tecnológico de Massachusetts.

ineficiente representatividad, dado que "los sectores corporativos ya no tenían la misma capacidad de control político que tenían en la década de los cuarenta pues el proyecto neoliberal de la nueva elite, junto con impopulares cacicazgos obstruían su capacidad de movilizar a sus clientelas políticas."⁴

A este hecho se le suma la fractura que se suscitó con la salida de la corriente democrática del PRI y con ella importantes miembros del partido como Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo.

Quienes se encontraban a la cabeza del Frente Democrático Nacional⁵ principal contendiente del partido oficial en 1988. Prueba de la ineficacia de instituciones anquilosadas como el partido oficial fue el hecho de que "Salinas había llegado al gobierno por el voto de menos del veintiséis por ciento de los ciudadanos empadronados y menos del once por ciento de la población total del país, estos datos dejaron ver una grave descomposición política al interior del partido oficial, así como un peligroso rechazo al programa y al gobierno salinista."⁶

Antes de 1988 las elecciones y las campañas servían para revestir de adjetivo democrático al país y por supuesto al candidato, pues era sabido que en

⁴ Unidad de análisis prospectivo del El Financiero, *Sucesión pactada*, México, Plaza y Valdés, 1993, p. 104

⁵ El Frente Democrático Nacional se integro de cuatro partidos: *Partido Auténtico de la Revolución Mexicana*, *Partido Socialista de los Trabajadores* (luego Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, y hoy Partido Cardenista, el *Partido Popular Socialista* y el *Partido Mexicano Socialista*, transformado en 1989 en PRD Partido de la Revolución Democrática bajo el liderazgo de Cárdenas.

⁶ *Ibid.*, p. 94.

la práctica ya estaba elegido desde que el presidente saliente designaba al candidato oficial. Pero el propósito de las elecciones comenzó a cambiar cuando en 1988, la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas⁷ despertó a la sociedad civil y se adhirió a su campaña. "Además de Cárdenas, representante del nacionalismo y de los valores de la Revolución Mexicana y partidario de una actividad político social, en 1988 se presentó otro fuerte candidato de la oposición, el empresario panista Manuel Clouthier, que también movió muchas conciencias, en este caso a favor del mercado libre, la iniciativa individual y la pleritud en los actos de gobierno, y que dio al PAN muchos votos de sectores medios y medio/altos urbanos que éste ha sabido conservar celosamente."⁸

Partido Político	Año de elección	No. Votos	Porcentaje
PRI			
Carlos Salinas de Gortari	1988	9,641,880	50.3%
Diputados de mayoría	1991		61.4%
Ernesto Zedillo	1994	17,333,931	50.1%
PAN			
Manuel Clouthier	1988	3,266,400	17.0%
Diputados de mayoría	1991		17.7%
Diego Fernández	1994	9,221,474	25.5%
FDN-PRD			
Cuauhtémoc Cárdenas	1988	5,958,910	31.1%
Diputados de mayoría	1991		8.2%
Cuauhtémoc Cárdenas	1994	5,901,324	17.0%

Fuente: Curso Leonardo, "Gobernabilidad en tiempos de crisis: la experiencia mexicana", *Revista Análisis Político*, No. 28, mayo-agosto 1996, Universidad Nacional de Colombia e Instituto de estudios políticos y relaciones internacionales.

⁷ Postulado por el Frente Democrático Nacional. En 1989 Cárdenas funda su propio Partido de la Revolución Democrática.

⁸ Emmerich, Gustavo Ernesto. "El sistema político mexicano: crisis y difícil apertura.", en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, *Reforma del Estado, gobierno y administración pública hacia el nuevo milenio*, No.32, Octubre-Diciembre 1996, p.83.

En el ámbito económico esta nueva elite tenía en mente la continuidad de una política económica restrictiva y más severa que la que Miguel de la Madrid llevó a cabo. Dentro de esta tónica se habló de la reforma del Estado. La nueva forma en que se pensó debe funcionar el Estado es por medio de la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones gubernamentales; el limitar la tendencia de las burocracias centralizadas. En México este cambio se justificó en la necesidad de ser más eficiente, por ello se deja a un lado el Estado paternalista e interventor, para simplemente ser Estado rector de la actividad económica del país; ingresar a la globalización de las economías por medio de tratados comerciales, o por medio de la suscripción a organismos de comercio internacional como lo hicimos en 1986 al integrarnos al GATT; se vio la necesidad de reducir el aparato estatal, que en realidad era ineficiente, situación que se logró a través de dos medidas administrativas, la primera, la fusión de algunas secretarías de Estado y con ello una reducción considerable de la burocracia, la segunda que tiene una relación directa con el rechazo al Estado paternalista, la privatización, de empresas gubernamentales.

En México la reforma del Estado tuvo dos grandes periodos. El primero de "1982-1988 en la que se cambió la tradición de los gobiernos revolucionarios y algunos nuevos elementos no tradicionales en la ideología gubernamental."⁴ La segunda, que es la fase de consolidación de este "gran cambio" 1988-1996, en la

⁴ Rebolledo Juan, *La Reforma del Estado*, México, F.C.E., 1993, p.30.

cual se fundaron conceptos como: autonomía, corresponsabilidad, regulación, adjetivos que fueron adoptados por los nuevos gobernantes, para designar la "nueva" función del Estado.

Un ejemplo de ello es la privatización y el Programa Nacional de Solidaridad, elementos que jugaron un papel preponderante durante el salinismo, pues por un lado la privatización fue el indicio de la aparición en escena del neoliberalismo y el programa de solidaridad porque fue el único programa de corte social que la población pudo tener acceso, dado que una de las premisas del neoliberalismo, es la reducción drástica del gasto social, porque se considera un gasto no productivo. Y precisamente el dinero obtenido por la venta de empresas se empleó para amortizar la deuda interna y externa, pero también para financiar los subprogramas del Programa Nacional de Solidaridad.

La privatización es un fenómeno económico que inunda el panorama internacional en la década de los 80's con las experiencias de E.U. y Gran Bretaña, que tenían como objetivo reducir la dimensión del aparato estatal. Estas empresas en la mayoría de los casos, por no decir que en todos, se crearon por la necesidad de lograr un desarrollo de las economías. Pero, también en la mayoría de los casos al cabo de un tiempo, se volvieron un lastre para la economía, por ejemplo, en nuestro país la mayoría de ellas se encontraban con niveles muy bajos de productividad y en ocasiones profundamente apasivadas, por lo que fue necesario la inyección constante de capital por parte del gobierno federal, para evitar la quiebra o el despido masivo de trabajadores. Por algún tiempo fue

posible sostener esta situación, pero desde 1982 el Estado vio la imperiosa necesidad de vender empresas públicas y comenzó su proceso de privatización. “En 1982 el Estado mexicano participaba en 63 ramas de actividad económica; en 45 de ellas lo hacía de manera intensiva a través de sus 1155 entidades paraestatales. Para el mes de mayo de 1993 el Estado redujo su dimensión en 977 entidades, con lo cual conservaba 264 paraestatales de las cuales 51 se encontraban en proceso de desincorporación.”¹⁰ El gobierno se dedicó a vender aquellas empresas que no consideraba estratégicas y que necesitaban una millonaria inversión para que pudieran ser rentables y eficientes.

En este rubro de descentralización de empresas, el gobierno federal obtuvo “hasta junio de 1993, 64 mil 815 millones 662 mil nuevos pesos”¹¹ según los informes de las autoridades gubernamentales, estos recursos no recurrentes, en primera instancia fueron canalizados a la cuenta del gobierno federal, para cubrir cualquier acontecimiento negativo inesperado y más tarde se dispuso la amortización de 20 billones para la deuda pública interna, que se tenía contraída con el Banco de México, acción que permitió el pago total de deuda al Banco de México.

También con la obtención de estos recursos no recurrentes se pagó parte de la deuda externa de la siguiente forma: en “el mes de junio de 1992 con recursos del Fondo de Contingencia, se llevó acabo la cancelación de 7171 millones de dólares, previo a este hecho fue necesaria una renegociación de deuda que

¹⁰ Rogozinski Jacques, *La privatización de empresas paraestatales*, F.C.E., 1993, p. 117.

¹¹ *El financiero*, 23 de mayo de 1994

permitió reducir el pago de intereses, la aplicación de quitos de capital y la recancelación del saldo de esta forma se logra la "renegociación".¹² Una justificación que ha dado el gobierno mexicano, respecto al "buen fin" de privatizar las empresas, es que gracias a la privatización el gobierno federal ya no tiene que desviar cantidades de dinero para subsanar empresas que no podían ser rescatadas más que por medio de la inyección de grandes capitales y ese dinero hoy puede ser utilizado en el rubro del gasto social, en especial al Programa Nacional de Solidaridad traducido en beneficios para que "16.3 millones adicionales de mexicanos tengan acceso al agua potable, que 20.4 millones dispongan de energía eléctrica y que 13.7 millones cuenten con drenaje."¹³

El Programa Nacional de Solidaridad tuvo su origen en 1988-1989, surge de la imperiosa necesidad de dar legitimidad al sexenio salinista y para ello, nada mejor que un programa social de corte semipopulista, al mismo tiempo se implanta una nueva forma de hacer política y proporcionar servicios públicos por parte del Estado.

Solidaridad fue el programa vertebral del salinismo, pues en sus casi seis años de operación se erogó 46,000¹⁴ millones de nuevos pesos, que se canalizaron para programas como: Fondos de Solidaridad para la producción, Fondos municipales, Escuela digna y Niños en solidaridad, estos programas se ejercieron en los municipios mexicanos, pero no debe perderse de vista que

¹² Rogozinski Jacques, Op. Cit., p. 129.

¹³ Rogozinski Jacques, Op. Cit., p. 130.

¹⁴ SEDESOL. Contraloría General de la Federación, Miguel Ángel Porrúa, *Programa Nacional de Solidaridad*, México, 1994, p.18.

también operaron programas destinados a un sector específico de la población como: "mujeres en solidaridad, Fondos regionales de solidaridad para el desarrollo de los pueblos indígenas, jornaleros agrícolas, apoyo a la catéctultura, jóvenes en solidaridad, solidaridad obrera y empresarios sociales"¹³ estos programas fueron proporcionados, pero con una nueva modalidad de operar, esta nueva forma fue esencialmente la organización de la colonia o comunidad, pues sin este requisito de organización no era posible obtener algún beneficio, en este sentido se nombraron representantes o gesteres, los cuales tenían como objetivo ser un puente entre el gobierno y la sociedad.

Una característica más fue que la sociedad tuvo que aportar algún esfuerzo sea en especie o con recurso económico esta forma de allegarse beneficios logró dentro del pueblo mexicano en primera instancia un sentido de pertenencia y de organización social, situación que no se había observado, desde los gobiernos revolucionarios, en que la sociedad participo de forma violenta para lograr beneficios de parte del gobierno. A la vez dio oportunidad para que la célula más pequeña e importante de nuestra organización administrativa y jurídica tuviera por primera vez una papel determinante en la práctica y no sólo a nivel formal.

Si bien es cierto que Pronasol fue un programa paliativo igual que los instrumentados por sexenios anteriores, también es cierto que permeó a la sociedad de una idea de organización y corresponsabilidad. Lo lamentable de todo esto es que "al inicio del salinismo existían 17 millones de pobres extremos y

¹³ Ibid., p.59.

al concluir su sexenio ya eran 25 millones de personas en pobreza extrema. Lo único cierto es que cada año el gobierno federal ascendía su presupuesto ejercido para el gasto social: por ejemplo en 1989 se ejerció 1333.1; en 1990 se ejerció 3667; en 1991 se ejerció 5185; en 1992 se ejercieron 6992 y en 1993 se ejerció 7950¹⁶, con estas cifras se observa la cantidad de dinero ejercido durante el período salinista, lo que evidentemente no garantizó la solución de los problemas de fondo en cuanto a la pobreza, por varias razones: una de ellas fue el mal manejo de los recursos procedentes de solidaridad; la falta de planeación en la asignación de los recursos a las zonas marginadas, entre los problemas que revisaremos a lo largo del presente capítulo.

Por ello, podemos aseverar que PRONASOL fue un primer intento para despertar a la sociedad del letargo y pasividad en que pernoctó por varios años, y propició un acercamiento importante entre gobernados y gobernantes. De la misma forma en que el programa proporcionó beneficios, también se le criticó, por varias razones: se calificó al programa de ser aplanadora partidista, pues el partido oficial en las elecciones de 1988 dejó una impresión de poca legitimación, y gracias al programa se recobró el voto de los ciudadanos para con el partido hegemónico en 1991 en las elecciones para diputados y senadores federales, como demuestran los siguientes datos:

¹⁶ Ibid., p.60.

Partido Político	No. de Votantes	Porcentaje de la elección	Mayoría relativa	Representación proporcional
PRI	14,117,571	61.40	290	30
PAN	47,131	17.70	10	79
PRD	1,898	8.26		41
PT	1,585	4.35		23
PARM	4,902	2.14		15
PTS	412,332	1.79		12

Fuente: González Casanova Pablo (comp), *Los resultados electorales*, México, SigloXXI, 1996, p.140.

Otra crítica fue encaminada en el sentido de que recreó el control priista; "el nuevo programa permitió la articulación de una red corporativa paralela a la nueva elite en el poder, tener interlocutores sociales que legitimaran la aplicación del proyecto económico,"¹⁷ centralizó las decisiones, se utilizó de forma discrecional los recursos y evidente labor proselitista y electoral en algunas entidades de la República a favor del partido oficial. Además de ser un proyecto social paliativo de la pobreza y no un proyecto real de combate a la pobreza.

¹⁷ *El financiero*, 28 de mayo de 1995.

3.2 Matriz de déficit de gobernabilidad

En este subcapítulo se analizará de forma esquemática la problemática que se vive desde 1988 hasta junio de 1996. Varios puntos conflictivos que se mostrarían no sólo son característicos de este periodo, aunque si han repercutido de forma considerable. Un ejemplo son las devaluaciones comunes al final de cada sexenio, pero no podemos olvidar que la devaluación vivida en diciembre de 1994, cimbró la economía y la estabilidad del país.

Para ilustrar de una forma más explícita esta situación de caos se construyó una matriz en la cual se presentan los problemas más apremiantes que hemos padecido desde 1988 a la fecha. Esta matriz se realizó en base al estudio que Antonio Camou construyó respecto de los grados de gobernabilidad que puede poseer un Estado. Para Antonio Camou existen cinco grados de gobernabilidad, como se apuntó en el primer capítulo, estos grados son: gobernabilidad ideal, gobernabilidad normal, déficit de gobernabilidad, crisis de gobernabilidad e ingobernabilidad. En este apartado sólo haremos alusión al *déficit de gobernabilidad*, debido a que creemos que nuestro país atraviesa por este estadio, es decir, a descendido del nivel normal de gobernabilidad al nivel de déficit de gobernabilidad. Dentro de este estadio de gobernabilidad hemos tenido a bien agregar dos situaciones que Antonio Camou no manifiesta, pero que nosotros creemos pertinente anexarlas, dado que dentro de la realidad mexicana son **inoslayables** puesto que nos ayudan a confirmar la aseveración referente a que

hemos descendido de nivel de gobernabilidad en estas dos últimas décadas. Estos dos hechos o situaciones son: *la movilidad de los funcionarios públicos* o *los constantes movimientos de gabinete* que puede realizar el presidente de la república y *los asesinatos políticos* dentro de las filas priistas. A nuestro juicio estos no son hechos aislados del déficit de gobernabilidad, pues por un lado la movilidad de los funcionarios públicos limita la continuidad en las acciones gubernamentales y por el otro no existen responsables directos que proporcionen cuentas de los problemas que aquejan a la ciudadanía y sus posibles soluciones. Los asesinatos políticos que no se vivían desde la época revolucionaria en 1928, con el asesinato de Alvaro Obregón, los descensos de Luis Donald Colosio y José Francisco Ruiz Massieu muestran la debilidad del sistema político a la vez la necesidad que tiene el partido oficial de cambiar para evitar su camino hacia la petrificación.

A continuación se mostrarán tres tablas. La primera es una replica de los grados de gobernabilidad que puede tener un Estado; la segunda es la caracterización teórica detallada del tercer nivel de gobernabilidad, el cual es nuestro sustento para inferir en que grado de gobernabilidad se localiza nuestro país y la tercera matriz explica de forma sucinta porque creemos que México se encuentra en este estadio, es decir, enumeraremos cada tropiezo que nuestro país ha padecido, aunque cabe aclarar que más adelante seremos explícitos.

LOS GRADOS DE GOBERNABILIDAD QUE PUEDEN TENER LOS ESTADOS

GRADOS DE GOBERNABILIDAD	CARACTERÍSTICAS
Gobernabilidad ideal	<ul style="list-style-type: none"> * Designa el equilibrio puntual entre demandas sociales y respuestas gubernamentales. * En este estadio cabe una sociedad sin conflicto.
Gobernabilidad normal	<ul style="list-style-type: none"> * La discrepancia entre demandas y respuestas se encuentran en un equilibrio dinámico. * Varían dentro de los márgenes tolerados para los miembros de la comunidad política. * No se niega la existencia de conflicto o solución de problemas que han quedado pendientes e inconclusos, pero siguen siendo canalizadas para su resolución lo que obsta la relación Estado-Sociedad.
Deficit de Gobernabilidad	<ul style="list-style-type: none"> * Desequilibrio entre el nivel de demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental. No es aceptada la falta de soluciones a las demandas y se cuestiona la capacidad de respuesta gubernamental, los actores políticamente organizados hacen uso de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada.
Crisis de Gobernabilidad	<ul style="list-style-type: none"> * La "anomalías"¹⁸ van proliferando y aquí sólo pueden darse dos situaciones reducir las demandas y/o aumentar la capacidad del gobierno.
Ingobernabilidad	<ul style="list-style-type: none"> * Concepto límite que designa la inevitable destrucción de la relación de gobierno que une a los miembros de una comunidad política.

¹⁸ Camou Antonio, Op. Cit., p. 22 las define como un conjunto de desequilibrios inesperados y/o intolerables entre demandas sociales y respuesta gubernamentales.

DEFICIT DE GOBERNABILIDAD

AREA	SITUACIONES CONCRETAS
<p data-bbox="220 194 324 212">Area Juridica</p> <p data-bbox="142 225 401 350"><i>El mantenimiento del orden y de la ley, implica que el gobierno tienen la capacidad impetuosa para restaurar el orden en un nivel minimo; ordenando el cumplimiento de la legislacion y de las politicas gubernamentales.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> * El incumplimiento de la ley en un numero relevante de situaciones nos ofrece un viso de desfase entre el marco juridico vigente y el movimiento real de la sociedad. * La reproduccion de delitos. * Altos niveles de inseguridad publica. * Corrupcion entre las fuerzas del orden y el crimen organizado. * Explosion de protesta social y la violencia callejera, motivada por reclamos insatisfechos de vastos sectores de la poblacion. * Interrupcion de organizaciones armadas que disputan al Estado el monopolio legitimo de la fuerza sobre una parte o la totalidad del territorio nacional.
<p data-bbox="205 407 334 422">Area Economica</p> <p data-bbox="142 436 401 484"><i>Capacidad del gobierno para llevar eficazmente la gestion economica.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> * Pueden traducirse en el manejo ineficaz, por parte del Estado, de equilibrios macroeconomicos basicos como: inflacion, tipo de cambio, equilibrio fiscal, balances externos, etcetera. * Conduccion estatal con dificultades para llevar adelante procesos de reestructuracion economica con vistas a generar niveles adecuados de desarrollo como: crecimiento economico, expansion de la seguridad social, distribucion del ingreso, entre otras.
<p data-bbox="220 541 313 557">Area Social</p> <p data-bbox="142 570 401 629"><i>Suficiencia del gobierno para promover el bienestar social y garantizar servicios sociales minimos adecuados.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> * La falta de respuestas a las necesidades minimas indispensables de la sociedad puede dar lugar a la emergencia de la protesta social. * Surgimiento de condiciones que amenacen la estabilidad de la relacion entre gobernantes y gobernados.
<p data-bbox="215 660 319 676">Area Politica</p> <p data-bbox="142 689 401 840"><i>El control politico y la estabilidad institucional, que se traduce en la capacidad de incorporar, restringir o acomodar a individuos y grupos que buscan influir en el juego politico, con el propósito de permitir el flujo eficaz en la toma de decisiones.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> * Tensiones en el interior del sistema politico, por no incorporar nuevas fuerzas emergentes de la sociedad. * Cuando por razones de fragmentacion partidaria, no es posible alcanzar mayorias consistentes en el congreso. * Tensiones entre dependencias del gobierno encargadas de dar respuesta a demandas sociales.

* La informacion de la tabla antes presentada se tomo de texto de Antonio Camou, editado por el Instituto Federal Electoral, correspondiente al cuaderno N.º 1.

MATRIZ DEL DEFICIT DE GOBERNABILIDAD EN MEXICO 1988 - 1996

AREAS	SUCESOS
<p style="text-align: center;">Area Juridica</p> <p><i>El mantenimiento del orden y de la ley, implica que el gobierno tienen la capacidad impetuosa para restaurar el orden en un nivel minimo; aunando el cumplimiento de la legislación y de las politicas gubernamentales.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> * Altos indices de inseguridad * Corrupción entre fuerzas del orden * Narcotrafico * Organizaciones armadas: <ul style="list-style-type: none"> -Ejercito Zapatista de Liberación Nacional -Ejercito Popular Revolucionario * Protestas sociales * Secuestros
<p style="text-align: center;">Area Economica</p> <p><i>Capacidad del gobierno para llevar eficazmente la gestion economica.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> * Devaluacion en diciembre de 1994 * Endeudamiento externo * Nulo crecimiento economico * Inflacion * Dependencia economica * Tipo de cambio flotante * Desempleo masivo
<p style="text-align: center;">Area Social</p> <p><i>Suficiencia del gobierno para promover el bienestar social y garantizar servicios sociales minimos adecuados.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> * Protestas sociales * Secuestros * Organizaciones armadas: <ul style="list-style-type: none"> -Ejercito Zapatista de Liberación Nacional -Ejercito Popular Revolucionario
<p style="text-align: center;">Area Politica</p> <p><i>El control politico y la estabilidad institucional, que se traduce en la capacidad de incorporar, restringir o acomodar a individuos y grupos que buscan influir en el juego politico, con el propósito de permitir el flujo eficaz en la toma de decisiones.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> * Asesinatos politicos <ul style="list-style-type: none"> - Asesinato Colosio - Asesinatos Massieu - Asesinato Posadas Ocampo - Asesinato Polo Uscanga - Asesinato Norma Corona * Movilidad de funcionarios públicos * Rupturas dentro del Partido Hegemónico (PRI)

3.2.1 Primer área : mantenimiento de la ley y el orden

El mantenimiento de la ley y el orden es premisa básica dentro de todo sistema de organización social, pues asegura que las instituciones encargadas de guardar el orden por medio de la ley, realizan sus funciones eficaz y eficientemente. La ley, sus instituciones, sus dictados, y sus efectos, es quizá el aspecto más importante en la estructura organizativa de cualquier sociedad. La ley es el medio por el cual el ciudadano establece una comunicación directa con sus gobernantes, y se establece una forma de vida con sus conciudadanos. La ley escrita es la forma clásica en que ambas partes, gobernantes y gobernados, establecen sus derechos y sus obligaciones. Es el territorio común para todos los ciudadanos, donde cada quien debe encontrar sin problema el lugar que le pertenece.

Estas obligaciones se ven en entre dicho cuando tanto las fuerzas del orden como aquellos que delinquen se coluden, entonces, los órganos encargados de la impartición de justicia no responden a su objetivo principal, vigilar el interés común sobre el interés individual; esto trae como consecuencia una falta de credibilidad y legitimación de parte de la ciudadanía, para con las centinelas del orden, que producen un estado de inestabilidad o anarquía de parte de la población, que es víctima de los ataques contra su vida, sus pertenencias o contra la salud. Un ejemplo de esto es, el hecho que hace algunos meses se presentó en el Estado de México, en el cual la población misma castigo a un ratero, e incluso intentaron

atentar contra su vida, por haber agredido y quitado pertenencias a los habitantes de esa localidad; en este caso la policía actuó como intermediario, para solucionar el problema, no obstante que es la encargada de impartir y vigilar el orden público. Este incidente es un indicio de la imperiosa necesidad que se tiene para otorgarle a las fuerzas del orden la credibilidad y legitimidad, que quizás no ha tenido.

No podemos pasar desapercibido este hecho, porque la sociedad al no ver respuesta de parte de los encargados de guardar el orden, se corre el riesgo que la ciudadanía haga justicia por su propia mano, y dará como resultado una descomposición del sistema de impartición de justicia y de la estabilidad social.

La situación de corrupción dentro de las instituciones encargadas de mantener el orden, crea un círculo vicioso, es decir, al no cumplirse la ley en la medida en que debiera aplicarse se da paso a un aumento en los delitos y en la inseguridad pública, esta situación es una segunda consecuencia de la falta de ética dentro de los cuerpos policíacos, aunado indudablemente, a la precariedad económica en que nos encontramos.

La inseguridad pública ha llegado a niveles verdaderamente alarmantes, en la mayoría de las entidades federativas, pero con mayor acentuación en el Distrito Federal y la zona metropolitana. Al final del sexenio de Miguel de la Madrid el D.F. se convirtió en la ciudad del miedo, pues "cada 24 horas se cometieron más de 300 robos y asaltos a mano

armada; doce homicidios en promedio y medio centenar de personas fueron lesionadas con distintas armas de fuego.”¹⁹ Hoy, después de ocho años la situación no ha cambiado, sino por el contrario, se ha vuelto insostenible, por causa de la marginación económica y de la colusión de las fuerzas del orden y los infractores.

La falta de una fuente de trabajo digna y la colusión de las fuerzas del orden, también son caldo de cultivo para la expansión del narcotráfico. Actividad que se ha incrementado en los últimos ocho años gracias a la corrupción de las instituciones de seguridad pública. Recayendo en la falta de ética de algunos funcionarios públicos de alta jerarquía como: procuradores, subprocuradores generales, gobernadores, entre otros.

Otro elemento que se abordará en este apartado es la aparición de la guerrilla en la escena política surgida en Chiapas en 1994 con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y en 1996 un brote más de guerrilla con el Ejército Popular Revolucionario en varias entidades de la república, la aparición de estos grupos es signo visible que las políticas gubernamentales no han sido del todo eficientes y eficaces.

¹⁹ Monge Raúl y Cabildo Miguel, "El Distrito Federal, la ciudad del miedo", *Semanario Proceso* No.630, 28 noviembre de 1988, p.24.

3.2.1.1 Organizaciones armadas

La presencia de organizaciones armadas dentro de una comunidad denota un nivel bajo en el grado de gobierno, ejemplo reciente en nuestro país es el conflicto chiapaneco. Iniciado el primero de enero de 1994, provocado por una situación de pobreza extrema, por ello sus demandas se situaron en rubros como: la alimentación, tierra, techo, salud, educación, democracia, paz, libertad y justicia.

Esta irrupción por parte de la sociedad civil, no es la primera, sino la tercera a lo largo de nuestra historia. Porque como es sabido, la primera irrupción la podemos localizar en *el movimiento villista del norte y los zapatistas en el sur*; estas dos manifestaciones sociales se caracterizaron por la lucha en la obtención de tierras, sus demandas fueron de corte social ligadas casi siempre a los problemas del campesinado. La segunda llamada de atención se produjo en la segunda mitad de la década de los sesenta, resultado de "el agotamiento del modelo estabilizador, el incumplimiento de las metas revolucionarias de justicia social, la marginación de amplios sectores de la población, el rezago general en las áreas rurales, el caciquismo y la cerrazón gubernamental"²⁰, esta segunda ola social fue representada por la *guerrilla de Genaro Vázquez y Lucio Cabañas*, ellos tomaron como doctrina política al marxismo-leninista, doctrinas que se encontraban en su esplendor por el recién triunfo de la revolución cubana.

²⁰ El financiero, 23 de julio de 1995.

En esta ocasión de nueva cuenta las demandas se encaminaron a luchar por mejores niveles de vida en el campo. Por ejemplo, "Genaro Vázquez Rojas en 1966 logró el Consejo de Autodefensa del Pueblo postuló lo siguiente: reparto de latifundios y ampliación de la reforma agraria y de los servicios sociales a toda la población, respecto a la vida política sindical y la ampliación del derecho a los obreros, rescatar la riqueza mineral y mejor nivel de vida en el campo, a la vez que mejores precios para sus productos."²¹

Dentro de esta misma segunda protesta civil, localizamos también a Lucio Cabañas fundador del Partido de los Pobres, estas organizaciones sociales tuvieron que existir dentro de la clandestinidad junto con sus principales idearios, obviamente también tenían el sesgo socialista, por ejemplo: "pugnaban por una socialización y expropiación de las fabricas y los medios de producción, conquistar el poder político; destruir el estado burgués, explotador y opresor; construir un Estado proletario y formar un gobierno de todos los trabajadores, construir una nueva sociedad sin explotados ni explotadores, sin oprimidos ni opresores; abolir la propiedad privada base y esencia de la explotación del hombre por el hombre."²²

En 1975 un año antes de que Lucio Cabañas fuera acribillado, nace la llamada *Liga 23 de septiembre*, que a diferencia de los movimientos organizados por Lucio Cabañas y Genaro Vázquez, esta organización sólo tuvo como radio de acción peticiones para mejorar la vida de los trabajadores urbanos, en tanto que,

²¹ El financiero, 25 de julio de 1995

²² El financiero, 25 de julio de 1995.

Cabañas y Vázquez protestaron por la baja calidad y nivel de vida que poseían, tanto campesinos, como el sector obrero.

Después de 20 años vuelve a aparecer la exigencia de un nivel de vida decoroso, por medio de la guerrilla con el *Ejército Zapatista de Liberación Nacional*; esta irrupción se origina paradójicamente en Chiapas, una entidad federativa que cuenta con una gran cantidad de riquezas naturales, así como con una planicie apta para el cultivo, una entidad que por mucho tiempo fue uno de los Estados que lograba la mayor cantidad de votos para el PRI y por si esto fuera poco, es la entidad federativa más olvidada y atrasada en los ámbitos educativo y de servicios públicos. Para comprobar lo anterior diremos que Chiapas es el Estado donde se produce "el 60% de la energía eléctrica del país el 31.9% de la comunidades y el 33.1% de vivienda no cuentan con servicio de electricidad; su tasa de analfabetismo es la más alta del país; 58.9 de la población económicamente activa percibe un salario mínimo como máximo."²³ Las cifras en cuanto a la miseria que tiene la entidad ocupa el primer lugar nacional en marginación socio-económica, pues "más de 836 mil indígenas padecen esta problemática de pobreza extrema, agudizada por la incomunicación geográfica y los conflictos agrarios;"²⁴ además que los recursos proporcionados por "Pronasol a la entidad en 1992, que se ejercieron en todo Chiapas fueron equivalentes a cuarenta nuevos centavos diarios por habitantes; entre 1989 y 1992, los ocho municipios de la zona zapatista, que congregaron al 14% de la población

²³ El financiero, 20 de agosto de 1994

²⁴ México social, *Indicadores Seleccionados*, 1992-1993, México, Banamex-Accival, 1993, p.312.

chiapaneca, absorbieron el 14% del total de los recursos destinados a la entidad."²⁵

En este brote social se repite lo expresado por Cabañas y Vazquez, aunque en esta ocasión el Ejército Zapatista de Liberación Nacional²⁶ y su líder el Subcomandante Marcos fueron más explícitos, en el sentido de no solamente tratar de reivindicar un sector de la población, el campesino o el obrero, sino por el contrario, sus peticiones fueron expuestas para toda la República.

Desde su Declaración de la Selva Lacandona, el EZLN, expresó su solidaridad con todos los desposeídos del país e invitó a los mexicanos en general a integrarse a sus fuerzas insurgentes. Incluso en un comunicado que el Subcomandante Marcos, líder del ejército zapatistas, emite, dice lo siguiente: "pretendemos unir a todo el pueblo de México y a sus organizaciones independientes, para que, de todas las formas de lucha, se genere un movimiento nacional revolucionario en donde tenga cavidad todas las formas de organización social que se planteen, con honestidad y patriotismo, el mejoramiento de nuestro México."²⁷

De la misma forma que para los villistas y zapatistas su bandera de lucha fue el bienestar para campesinos, y para la guerrilla de los 70's su base fue el marxismo-leninismo; en esta ocasión para el EZLN su bandera no sólo es el mejoramiento del nivel de vida de un determinado sector, sino abarca un aspecto

²⁵ Semanario Proceso No. 949, 9 de enero 1995, p. 29.

²⁶ En su mayoría el EZLN está integrado por indígenas mayas tzeltales, tzotziles y tojolabales. Utilizan vestimentas color verde olivo, con palcaques rojos, botas militares o de trabajo, cachuchas o pasamontañas, sus armas son los palos, machetes, escopetas y armas modernas, la población del ejército está compuesta por adultos, jóvenes y niños.

²⁷ El financiero, 30 de julio de 1994.

más amplio, incluso se puede apuntar que “el movimiento evolucionó de guerrilla estrictamente militar o movimiento de resistencia civil, una de cuyas características más sobresaliente es su no identificación con ninguno de los partidos existentes.”²⁸ El EZLN tiene aspectos diferentes a la guerrilla que surgió en los años setenta, por ejemplo: “La dirección del ejército esta formado al parecer por ministros religiosos, profesionales de la guerrilla centroamericana, exmilitares, y una base indígena; realizan un manejo político del tiempo, pues surgieron a luz pública el primer día del año y el primer día en que el TLC entraba en vigor oficialmente; manifiestan que se trata de un movimiento étnico; expresaron que su trabajo requirió de diez años de preparación ideológica, adiestramiento militar; no hace manifiesto el deseo de poseer el poder sino, plantean un gobierno plural.”²⁹

A estas alturas no es posible negar que el principal motivo del levantamiento chiapaneco, se el precario nivel de vida que su población ha padecido durante décadas, pero existen otros factores interactuantes en este problema como: la movilidad de sus gobernadores esta situación no permite una continuidad en la implementación de planes gubernamentales, pues en “los últimos dieciocho años Chiapas ha tenido siete gobernadores: Jorge de la Vega Domínguez (1976-1977), Salomón González Blanco (1977-1980), Juan Sabines

²⁸ El financiero, 31 de julio de 1994.

²⁹ Grupo Consultor Interdisciplinario, *La Rebelión de los pobres I*, Carta Política Mexicana No 73, 21 de enero 1994, p.8.

(1980-1982), Absalón Castellanos (1982-1988), Patrocinio González Garrido (1988-1992), Elmar Setzer (1992-1994), Javier López Moreno (1994)³⁰; la existencia de guardias blancas pagadas por parte de los terratenientes y ganaderos para impedir la protesta y organización de los campesinos o indígenas en la defensa de los derechos; la falta de deslegitimación y credibilidad de parte de los campesinos hacia los gobernantes creado por las promesas incumplidas; la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio ocasiona un descenso drástico del precio en algunos productos sobretodo del café, grano básico de subsistencia en el Estado.

Después de dos años de haber aparecido el EZLN, surge en escena una fuerza guerrillera en Guerrero, denominada *Ejército Popular Revolucionario*, confirmando así la sospecha de la existencia de varios grupos guerrilleros en el país, sobre todo en las entidades federativas que se encuentran sumidas en la pobreza extrema, por ello no sorprende que en "Hidalgo, Veracruz, Michoacán, La Huasteca Potosina, Guerrero, Oaxaca³¹, Chiapas se localicen grupos sociales"³² inconformes por el retroceso económico, político y social que vivimos desde hace algunas décadas y dispuestos a manifestarse en cualquier momento.

La aparición de la guerrilla en México y su reivindicación con la violencia "como un medio legítimo de lucha social y política, dio lugar al resurgimiento de mitos que se creían extinguidos. De un lado, en el de la izquierda, los mitos de la

³⁰ *Ibid.*, p.4.

³¹ Los primeros antecedentes de guerrilla en Oaxaca datan de 1964, cuando se formó el grupo inicial de lo que ahora es Partido Revolucionario Obrero Clandestino Unión del Pueblo (PROCUPE).

³² *Correo Salvador*, "Las fuerzas del EPR destruyeron el mito de la pantomima", *Semanario Proceso* No 1035, 1 septiembre de 1996, p.13.

revolución, de la violencia como la continuación de la política por otros medios, de la figura del héroe guerrillero, del foquismo; del otro lado, el derecho, la amenaza extranjera, la teoría de la conjura postcomunista; y en el centro, en el espacio simbólico y real ocupado por el Estado y el PRI, reaparecieron fugazmente³³, los anhelos de la democracia y el nacionalismo, elementos fundamentales de la identidad mexicana.

La presencia en primera instancia del EZLN y después del Ejército Popular Revolucionario impactaron al sistema político mexicano de la siguiente manera: la estabilidad y la gobernabilidad -entendida como cualidad de gobierno- que desde 1929 a la fecha no había estado cuestionada seriamente se vieron en entredicho; se pone en tela de juicio la viabilidad del nuevo modelo económico implementado desde Miguel de la Madrid-Salinas; se suscitaron cambios constantes dentro del gabinete presidencial para dar salida a los problemas que se vivían; con los conflictos guerrilleros el vecino país del norte intervino de manera más crítica en la política nacional interna; las inversiones tanto extranjeras como nacionales se fueron a la baja; la conciencia nacional termina de despertar ante los levantamientos guerrilleros; demostró que la mayoría de los tecnócratas carecen de sensibilidad política para enfrentar los problemas sociales que aquejan al país.

Como hemos expresado antes, el periodo que se analiza ha sido uno de los que ha presentado transformaciones de forma y de fondo. De la misma manera,

³³ Acosta Silva Adrián, "Imágenes de un tiempo líquido", Nexos No.211, julio 1995, p.7.

en que se cambió de modelo de desarrollo, también la sociedad civil cambió su forma de satisfacer las necesidades mínimas. Un ejemplo es la aparición en la escena política de la guerrilla; factor por demás preocupante, si analizamos qué grado de gobernabilidad poseemos, pues la presencia de irrupción social, es una de las características que presenta un gobierno, cuando se localiza dentro de un déficit de gobernabilidad, dado que el Estado no puede hacer frente a las demandas de una sociedad, y esta se puede manifestar a través de varias formas y una de esas formas es la guerrilla.

3.2.1.2 Narcotráfico y corrupción de las fuerzas del orden

El narcotráfico es un problema nada nuevo, pero pulula con mayor evidencia y sin máscara a partir de 1988 a la fecha, incluso el propio presidente Zedillo, el 23 de marzo de 1996 afirmaba: que hay indicios de que algunas personas del gobierno puedan estar vinculadas al narcotráfico. La Procuraduría General de la República en ese momento fue señalada como semillero de complicidad para el narcotráfico, esto resultó verdadero cuando el 19 de septiembre de 1996 la PGR diagnosticó una alta penetración del narcotráfico en su cuerpo de seguridad. Y al mismo tiempo se observó que la organización del narcotráfico cuenta con armas de alto poder que ni el ejército mexicano tiene en su poder, lo cual resta eficiencia y buenos resultados en la lucha contra el narcotráfico.

“Este tipo de organizaciones además de contar con un armamento bélico superior al de los cuerpos de seguridad nacional, obviamente también cuentan con una capacidad económica solvente, por ello, la mayoría de los narcos engrosan la fila de los empresarios mexicanos, sobretodo dominando el norte del país en los estado de Nuevo León, Tamaulipas, Sinaloa, Baja California Norte. Uno de tantos ejemplos es el caso del narcotraficante Juan Chapa, integrante del Cartel del Golfo, que controlaba trece empresas.”³⁴

De la misma forma que económicamente los narcos dominan el norte del país, así también son en los estados en que la producción de enervantes es alta e

³⁴ Puig Carlos, “Como empresarios modernos los capos de Cali y los narcos mexicanos”, Semanario Proceso No.966, 8 mayo de 1995, p.15.

incluso a esta actividad sean sumado algunas entidades federativas del sur. Hoy contamos una extensión basta del territorio mexicano que su principal fuente del trabajo, es el narcotráfico: las entidades federativas que acaparan el 75% de los plantíos son: Sinaloa, Michoacán, Chihuahua, Durango, Oaxaca y Guerrero en este estado los campesinos de la serranía cultivan la amapola y mariguana, prueba de ello es que según datos oficiales de la Secretaría de la Defensa Nacional y la Procuraduría General de la República Guerrero ocupa el primer lugar en la producción de mariguana y amapola. Se calcula que los narcotraficantes obtienen ganancias aproximadas a los " 27 mil millones de dolares, cifra equivalente a los ingresos por exportaciones durante 1993."³⁵

La colusión de las fuerzas del orden con el narcotráfico o la delincuencia es una situación que no se puede negar en estos momentos. Pues de acuerdo con un reporte de la PGR " mas del 65% de los agentes están controlados por estructuras de narcotráfico."³⁶ Éste es un ejemplo de déficit de gobernabilidad, pues se ha creado un sistema narcopoliciaco que convierte a la PGR en terreno de disputas entre los diferentes cárteles. Según un estudio la corrupción comienza por los propios encargados de combatir a los cárteles. "Coello Trejo³⁷ apoyó al cártel de Tamaulipas, dirigido por Juan García Abrego, en conflicto con el cártel

³⁵ El Financiero, 26 de junio de 1994

³⁶ El Financiero, 17 de mayo de 1994.

³⁷ Este exfuncionario público fue acusado en diversos momentos de su carrera de fabricar delitos para justificar su trabajo; de violar las garantías individuales, de enriquecerse ilícitamente y de estar involucrado en el narcotráfico. Cuando en 1977 López Portillo lo designó fiscal especial para el combate a la corrupción, encarceló a 1200 funcionarios, exfuncionarios, empresarios y empleados del sector privado; en total investigó a más de 3,000 de ellos, y fue entonces cuando lo llamaron el fiscal de hierro. Durante su actuación en el sexenio de Salinas de Gortari fue nombrado Subprocurador de Investigaciones y Lucha contra el Narcotráfico, estando bajo las ordenes y protección de Enrique Álvarez del Castillo, quien fuera uno de los acusados por un fiscal de F.I. como posibles involucrados en el crecimiento del narcotráfico, Proceso No. 934, 26 de septiembre de 1994, p. 13.

del Pacífico, comandado por Amado Carrillo Fuentes. El Güero Palma y los Arellano Félix, jefes del cártel de Tijuana, también penetraron a la PGR durante su guerra con los carteles de Sinaloa y Guadalajara, comandados por Miguel Ángel Félix Gallardo y Joaquín El Chapo Guzmán. Durante la era de Morales Lechuga, García Abrego mantuvo el primer nivel de influencia, seguido por los Arellano Félix y Amado Carrillo. Por su parte Diego Valadés designó a subprocuradores cuestionados por su corrupción como René González de la Vega y Alonso Cabrera.³⁸ Ante la expansión del narcotráfico dentro de las fuerzas del orden se tomaron medidas como: militarización de la PGR en tres entidades federativas: Jalisco, Sinaloa y Sonora y la limpieza de los cuerpos policíacos.

Aquí nos atrevemos a decir que estas acciones son relativas, pues no se ha logrado disminuir la producción, tráfico y consumo de enervantes y la causa de ellos es que sólo se castiga a los últimos eslabones de esta cadena, mientras los principales eslabones continúan en operación, a esto se le denominó narcopolítica, esta aparece en el momento en los que dirigidos a las instituciones encargadas de guardar el orden nacional, se encuentran estrechamente ligadas al narcotráfico.

Con los indicios antes mencionados es imposible hacer oídos sordos al resquebrajamiento de las instituciones que tienen como objetivo velar por la seguridad pública nacional.

³⁸ El Financiero, 22 de mayo de 1994.

3.2.2. Grado de capacidad de la gestión económica

3.2.2.1. Inflación, endeudamiento, dependencia económica, entre otras problemáticas económicas que aquejan al país.

Si bien es cierto que los tumbos económicos no son privativos del periodo 1988-1996, y si de toda una larga cadena de desastros. Durante este lapso de ocho años hemos caído en una severa crisis, sobretudo en los últimos meses de la gestión de Carlos Salinas de Gortari y los dos años de la gestión de Zedillo, pues la devaluación, el ahorro interno, la captación de divisas, la recesión, la distribución del ingreso, el empleo, los salarios y la seguridad social, han sido los problemas económicos que Zedillo ha tenido que sortear.

Si tomamos como base la clasificación desarrollada por Antonio Camou, en la que especifica que la falta de capacidad del gobierno para llevar eficazmente la gestión económica, es uno de los síntomas que caracteriza el déficit de gobernabilidad y señala que esta incapacidad es traducida en desequilibrios macroeconómicos, inflación, flotación del tipo de cambio, nulo crecimiento económico, desigualdad en la distribución del ingreso, devaluaciones, entre otras situaciones de desequilibrio económico.

Podemos decir, que México atraviesa por este estadio en los grados de gobernabilidad, pues a finales de 1994 vivimos una de las devaluaciones más críticas que hayamos padecido, aunque cabe mencionar que no es la primera,

pues como suceden en casi todos los fines de sexenio, cuando finalizó Echeverría su mandato, también finalizó el modelo desarrollista y se presentó una devaluación; con José López Portillo se suscitó el crack de la bonanza petrolera; con Miguel de la Madrid, la crisis de la bolsa de valores. Estos continuos acontecimientos desagradables en el ámbito económico han provocado que México se vea en la necesidad de pedir préstamos a otros gobiernos y a organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, a la vez este organismo pide firmar Cartas de intención, por medio de las cuales avala la seguridad del pago y la implementación de algunas medidas económicas restrictivas, estas medidas han provocado una baja sensible en el nivel de vida de la población. Por ejemplo desde 1976 a 1995 se han firmado siete cartas de intención. La primera carta de intención que se firma es en 1976, con ello, México se compromete a corregir los desequilibrios en la balanza de pagos haciéndose acreedor a un préstamo comercial de mil setenta y cinco millones de dólares, después de la firma de la primera carta, hemos firmado seis más. La última carta firmada en 1995 bajo la presidencia de Zedillo, ha sido una de las más difíciles de cumplir porque nos marcaron una política severa y restrictiva, en la que nos comprometimos a lograr un crecimiento de 1.5% en 1995 y de un 4% en 1996; aplicar políticas fiscales estrictas; profundizar las privatizaciones; reducir la inflación de 19% en 1995 y lograr un dígito de inflación en 1996; mantener un control monetario mediante operaciones de mercado abierto; restricción del

crédito por parte del Banco de México; estabilizar el mercado de divisas; reducción del 50% el déficit en la cuenta corriente.

Al analizar estos ocho años dentro de la gestión económica, no podríamos imaginar como llegamos hasta la debacle, pues los primeros años del gobierno salinista, no tuvimos variaciones considerables; la respuesta sin duda la encontraremos en las acciones que se llevaron a cabo en su estrategia de estabilización. Por un lado la inflación bajo a un dígito; ajusto la política de salarios; abrió el mercado nacional, pero como a toda acción corresponde una reacción, lo anterior se obtuvo a base de una dependencia económica en cuanto a la entrada de capitales externos, los llamados “golondrinos”, en tanto que la inversión productiva se dejó de lado. Un acción más fue la liberalización económica que estimulo la competencia y al mismo tiempo aumento las importaciones de forma acelerada teniendo como base la sobrevaluación.

Este exceso de importaciones a la vez originó otro problema el déficit en la cuenta corriente³⁹, que el 20 de diciembre ascendía a más “del 7% del PIB, cerca de 27 mil millones de dólares.”⁴⁰ Este efecto que iba en crecimiento se debía a la política anti-inflacionaria que se estableció, pues reprimía el crecimiento de los precios nacionales con importaciones subsidiadas, de tal suerte que “el gobierno

³⁹ El déficit en la cuenta corriente es un resultado negativo en los intercambios de mercancías y servicios. Tiene dos componentes: el saldo comercial, que indica la diferencia entre importaciones y exportaciones; y la balanza de servicios, o sean los flujos derivados de turismo transacciones fronterizas, servicios de la deuda y otros pagos a los factores productivos. Este saldo desfavorable en la cuenta implica que la economía nacional depende de recursos externos para financiar su desarrollo, sea para pagar el exceso de importaciones o para servir deuda.

⁴⁰ González Villareal Roberto (coordinador). *Ingobernabilidad*, Plaza y Valdes, Mexico, 1996, p. 21.

impuso precios tope, sin que la estructura productiva pudiera sostenerlos, que no genero desabasto, pues las importaciones sustituirían los productos nacionales que se dejaban de producir, es decir, lo que se dejaba producir en México, se importaba con dólares subsidiados.”⁴¹

En la tabla que a continuación se presenta, observamos como el déficit de la cuenta corriente fue en aumento, se deduce que es deficit porque el signo negativo se encuentra al lado derecho de cada cifra, lo que determina pérdida o déficit.

De esta forma no fue posible continuar con el subsidio a la importaciones y en diciembre de 1994 caímos en una crisis económica.

Renglon	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Cuenta Corriente	-2.4	-5.8	-7.5	-14.6	-24.4	-23.4	-28.8

(González Villalaz Roberto (coordinador). *Im gobernabilidad*. Plaza y Valdes México, 1996, p.21

La sobrevaluación del peso alentó la inversión en cartera que se caracteriza por ser volátil e improductiva, de tal suerte que los bonos, tesobonos⁴² y cetes fueron muy auspiciados por los norteamericanos que a su vencimiento obtuvieron tres veces mas que en su país de origen. “Desde la perspectiva de las finanzas nacionales, cubrían el déficit y formaban reservas, pero sobretudo una base muy frágil: así como llegan, se irían a otros mercados.”⁴³ Después de la sobrevaluación del peso y la demanda de títulos gubernamentales nos tocó

⁴¹ Ibid., p.24

⁴² Los Bonus de la Tesorería de la Federación fueron instrumentos creados por decreto presidencial el 28 de junio de 1989, con el objetivo de atraer capital extranjero y propiciar la inversión en cartera, obligaciones que se tuvieron que cubrir en el corto plazo con un monto de 29 mil mdd de los cuales 17 mil mdd estaban en manos de extranjeros, este monto se venía a sumar con el monto total de la deuda de 120 mil mdd incluyendo la pública, privada y bancaria.

⁴³ Ibid., p.27.

hacerle frente a un problema ya viejo dentro de nuestro sistema financiero, la deuda exacerbada, pero esta vez con una característica muy particular, la deuda imperiosa que se tenía que cubrir, era la de los bonos gubernamentales, para lo cual la estrategia fue, "tapar un hoyo, para destapar otro", porque fue necesario pedir un préstamo de rescate, para hacer enfrentar a las obligaciones financieras que ya se veían venir. La deuda "para 1994 la deuda externa total llegó a 137 mil mdd, de los cuales 85 mil mdd estaban a cargo del sector público, 27 mil mdd a la banca comercial y 25 mil mdd del sector privado no bancario."⁴⁴

Cifras de la deuda externa entre 1988 y 1994 son las siguientes:

Año	Pública	Privada	Total
1989	76,059	14,128	90,187
1990	77,770	20,051	97,821
1991	79,988	29,832	109,820
1992	75,755	35,850	111,603
1993	78,747	46,641	125,388
1994	85,436	51,608	137,044

Contreras Villalón Roberto (coord.) *La gobernabilidad. Plaza y Valdes México 1996, p.21*

De tal forma que con problemas en la gestión económica llegamos a 1996 con el alza generalizada de precios, con la terminación de algunos subsidios que caracterizaban al centro del país, con un poder adquisitivo nulo, entre varios otros problemas. Por ello, nos encontramos en un déficit en el grado de gobernabilidad.

⁴⁴ *Ibid.*, p.98.

3.2.3. Suficiencia del gobierno para promover el bienestar social

3.2.3.1. Protestas sociales

A partir de 1985 la sociedad civil se da cuenta de la importancia de organizarse y en 1988 ratifica que la unión hace la fuerza, desde entonces a la fecha la sociedad civil hace suyas las calles, las carreteras, las alcaldías, entre otros espacios públicos en protesta a que sus demandas no han sido atendidas.

Esta área es uno de los termómetros más precisos para observar con mayor precisión la calidad de la labor que desempeña un gobierno. A mayores protestas sociales implica que los ciudadanos no están conformes con la calidad en la gestión respecto a la solución de sus peticiones.

Es difícil hacer un recuento de las protestas sociales que se han suscitado desde 1988 a la fecha. En primera instancia porque dentro de las dependencias públicas no existía un monitoreo hasta hace aproximadamente dos años y en segundo porque resultaría incompleto remitirnos a las fuentes periodísticas, pues en ocasiones, al día se registran un sin número de manifestaciones, por ello, sólo haremos referencia a los años de 1994, 1995 y 1996.⁴⁵

Durante el periodo de Salinas las manifestaciones fueron en aumento, e incluso el entonces regente del D.F., Manuel Camacho, aseguró creer en las

⁴⁵ La información oficial que se expone en este subcapítulo fue proporcionada por la Dirección de Atención Ciudadana y Concertación Política de la Secretaría de Gobernación, en particular por el Ing. Javier Chavarría Salinas, quien en poco tiempo ha realizado un trabajo extraordinario de monitoreo y sistematización de la información de este tipo. Cabe aclarar que puede existir un sesgo de diferencia con otras fuentes o con la realidad misma pero el poco personal con que cuenta esta dirección y la multitud de manifestaciones que se realizan casi a diario dificulta la exactitud de la información.

libertades y por ello no temía al aumento exorbitante de estas protestas, pues ya en 1991 se registraron 200 manifestaciones.

Servicios públicos como agua potable, vivienda, transporte fueron una de las demandas que más solicitaron los manifestantes en 1994; en 1995 la demanda de servicios públicos continuó en el primer rubro de protesta a la par de la exigencia a la no quiebra de Ruta 100 y las constantes manifestaciones de la organización el Barzón encaminadas a la renegociación de las carteras vencidas, pretendían legislar contra la usura bancaria y exigían el apoyo a la micro y mediana empresa; en 1996 las demandas fueron encaminada hacia el aumento del poder adquisitivo, menos impuestos, ayuda por medio de programas al sector campesino, entre otras demandas. A continuación se presentan una serie de tablas que muestran los actores, las demandas más sentidas y los lugares que con frecuencia son punto de llegada de los manifestantes.

Informe de Movilizaciones Populares Registradas en la Ciudad de México 1994

Lugar de las movilizaciones	Numero de Movilizaciones	Participantes
Plaza de la Constitución competencia del D.D.F.	684	48,910
Plaza de La Constitución no competencia del D.D.F.	202	109,827
Organos de Representacion Popular	131	24,931
Dependencias Federales	166	5,6815
Plaza de la Solidaridad	7	290
Otros	113	47,791
TOTAL	1,303	282,264

Tipo de Problemática de las Movilizaciones en la Ciudad de México y los lugares más frecuentes de protesta en 1994

Tipo de demandas	Plaza de la Constitución	Organismo de Representación Popular	Dependencias Federales	Plaza de La Solidaridad	Otros	Total
Tenencia de la tierra	197	15	5		5	220
Vivienda	265	37	31		11	342
Transporte	4		3		4	12
Comercio	77	15	3		4	99
Salud	4	1	1			6
Ecología	9	2				11
Servicios Públicos	20	3	1		1	25
Laborales	39	8	12		11	70
Otros	71	50	109	7	79	316
Total de movilizaciones	684	151	166	7	115	1,101

Resumen de Eventos Registrados del 1º de Diciembre de 1994 al 30 de noviembre de 1995

Mes	Marcha	Mitin	Plantón	Huelga de Hambre	Total
Diciembre	20		18	1	39
Enero	18		10	0	28
Febrero	58		42	0	100
Marzo	27		29	2	57
Abril	13		47	4	64
Mayo	31		54	15	100
Junio	25		45	19	89
Julio	17		73	3	94
Agosto	26		77	7	110
Septiembre	34		36	5	75
Octubre	42		30	3	75
Noviembre	24		64	3	91
Diciembre	14		39	1	54
Total	355		585	63	1003

* Informe Anual de Actividades 1995 de la Secretaría de Gobernación en la Dirección de Atención Ciudadana y Concertación Política

Resumen de Eventos Registrados del 1º de Diciembre de 1995 al 30 de noviembre de 1996

Mes	Marcha	Mitin	Plantón	Huelga de Hambre	Total
No. manifest.	18	25	14	1	58
No. personas	23,450	5,860	1,260	4	30,414
Enero	21	34	51	1	107
	21,285	7,807	2,296	15	31,603
Febrero	28	76	47	6	157
	12,500	19,897	704	9	33,110
Marzo	43	68	45	4	160
	55,060	32,438	4,265	38	92,101
Abril	34	27	28	4	93
	17,230	11,705	9,060	65	38,060
Mayo	58	48	37	2	145
	94,570	5,670	2,546	83	102,869
Junio	32	31	33	3	103
	17,080	1,904	8,384	7	27,375
Julio	24	29	35	0	89
	17,530	2,371	2,336	0	22,237
Agosto	58	48	44	3	153
	24,523	9,635	6,840	5	38,003
Septiembre	25	42	28	3	98
	31,260	29,655	3,624	52	64,591
Octubre	30	49	50	7	136
	39,075	28,141	9,581	48	76,845
Noviembre	29	51	61	3	144
	37,060	28,970	18,920	67	85,017
Total	584	548	530	41	1,493
	387,734	186,860	70,157	336	645,087

* Informe Anual de Actividades 1996 de la Secretaría de Gobernación en la Dirección de Atención Ciudadana y Concertación Política.

Dentro de esta información oficial localizamos que la Dirección General de Atención Ciudadana y Concertación Política realiza una distinción entre las protestas sociales, es decir, la *marcha* es calificada de ese modo por que un grupo de manifestantes va de un punto a otro; el *mitin* es cuando se reúne un grupo de personas para exigir verbalmente alguna demanda; el *plantón* es un cúmulo de personas que se congregan en un sitio público con pancartas que exigen solución a sus demandas; la *huelga de hambre* es la abstención de alimento por un determinado tiempo, en protesta a la poca atención a sus peticiones, cabe aclarar que todas estas manifestaciones de inconformidad son realizadas frente alguna institución pública.

Tabla elaborada con la información proporcionada en la Dirección de Atención Ciudadana y Concertación Política de la Secretaría de Gobernación 1996

Mes	Lugar Frecuente	Organizaciones Frecuentes
Enero	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Gobernación • Departamento del Distrito Federal • Cámara de Senadores • Asamblea del Distrito Federal • Plaza De La Constitución 	<ul style="list-style-type: none"> • Campesinos • Barzon
Febrero	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Gobernación • Departamento del Distrito Federal • Cámara de Senadores • Asamblea del Distrito Federal • Plaza De La Constitución 	<ul style="list-style-type: none"> • Campesinos • Barzon
Marzo	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Gobernación • Departamento del Distrito Federal • Cámara de Senadores • Asamblea del Distrito Federal • Plaza De La Constitución 	<ul style="list-style-type: none"> • Sindicato Único de Trabajadores Unidos de Ruta 100 • Barzon • Partido de la Revolución Democrática • Partido Revolucionario Institucional • Frente Amplio de Lucha Democrática
Abril	<ul style="list-style-type: none"> • Asamblea del Distrito Federal • Secretaría de Gobernación • Cámara de Diputados 	<ul style="list-style-type: none"> • Sindicato Único de Trabajadores Unidos de Ruta 100 • Barzon • Partido de la Revolución Democrática • Movimiento Popular Independiente • Asambleas de Barrios • Protestas de campesinos de las entidades federativas de: Morelos, Hidalgo, Oaxaca
Mayo	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Gobernación • Departamento del Distrito Federal • Procuraduría General de la República 	<ul style="list-style-type: none"> • Barzon • Partido de la Revolución Democrática • Coordinadora Nacional de Trabajadores del Estado • Sindicato Nacional de Trabajadores del Estado

Mes	Lugar Frecuente	Organizaciones Frecuentes
Junio	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Gobernación • Departamento del Distrito Federal • Plaza De la Constitución 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinadora Nacional de Trabajadores del Estado • Partido de la Revolución Democrática • Sindicato Nacional de Trabajadores del Estado
Julio	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Gobernación • Departamento del Distrito Federal • Secretaría de Hacienda y Crédito Público • Cámara de Senadores 	<ul style="list-style-type: none"> • Frente Amplio de Lucha Democrática • Movimiento de los 400 pueblos • Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social
Agosto	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Gobernación • Departamento del Distrito Federal • Asamblea del Distrito Federal 	<ul style="list-style-type: none"> • Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social • Comité Metropolitano de Aspirantes y Padres de Familias del Examen Único de Selección
Septiembre	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Gobernación • Departamento del Distrito Federal • Asamblea del Distrito Federal • Cámara de Diputados 	<ul style="list-style-type: none"> • Comité Metropolitano de Aspirantes y Padres de Familias del Examen Único de Selección • Frente Amplio de Lucha Democrática • Barzon • Frente Popular Francisco Villa
Octubre	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Gobernación • Departamento del Distrito Federal • Asamblea del Distrito Federal • Cámara de Senadores • Plaza De la Constitución 	<ul style="list-style-type: none"> • Frente Amplio de Lucha Democrática • Barzon • Frente Popular Francisco Villa • Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México
Noviembre	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Gobernación • Departamento del Distrito Federal • Asamblea del Distrito Federal • Cámara de Diputados 	<ul style="list-style-type: none"> • Barzon • Frente Popular Francisco Villa • Asamblea de Barrios • Movimiento de los 400 pueblos

Como se pudo observar a lo largo de la presentación de estas tablas, las manifestaciones van en aumento al igual que el número de manifestantes. Por ejemplo, en 1994 se presenciaron 1303 protestas sociales con un total de 282,264 participantes; en 1995 los brotes sociales fueron 1003 con 838,083 participantes; en 1996 un total de 1493 protestas con 638,976 participantes⁴⁶. El aumento de las protestas sociales así como de los manifestantes puede deberse a dos situaciones: la primera es que la sociedad no está del todo de acuerdo en la forma en que se está llevando a cabo la dirección gubernamental y en particular la política económica que no propicia una distribución del ingreso equitativa o en segundo lugar la ciudadanía se ha percatado que la unión hace la fuerza y que para dar una solución por lo menos temporal a sus quejas es necesario recorrer miles de kilómetros y postrarse por días, semanas o meses en algún espacio público para que sean oídos y de esa forma temporal o definitivamente darle cauce a sus demandas.

Una segunda observación que podemos inferir de los datos antes mostrados, es que la sociedad civil tiene voluntad de participar en la toma de decisiones gubernamentales, pero lamentablemente no está capacitada cívica y políticamente, sobre cual es el mejor canal para hacerlo, es decir, la mayoría de los manifestantes acuden a la Plaza de la Constitución o a la Secretaría de Gobernación para demandar todo tipo de exigencias sean sociales, políticas o económicas, sin tomar en cuenta que cada dependencia pública tiene objetivos y

⁴⁶ Estos datos son retomados del Informe de Eventos y Audiencias registradas en 1996 que fueron proporcionados por el Ing. Javier Chavarria Salinas de la Dirección General de Atención Ciudadana y Concertación Política de la Secretaría de Gobernación.

obligaciones específicas que debe cumplir sin ningún pretexto. Lamentablemente la mayoría de los manifestantes solo ocupan los dos sitios mencionados antes, esto es resultado de una deficiente cultura cívica y política, pues no conocemos cual es la instancia adecuada para solucionar algún problema en particular.

Una tercera inferencia es que la sociedad civil tiene muy claro que aún en pleno siglo xx, reina el centralismo, pues en 1996 aproximadamente 662 ciudadanos de diferentes entidades federativas se vieron en la necesidad de desplazarse al centro del país para manifestarse y demandar la solución a sus necesidades, dado que en su entidad no le ofrecieron una respuesta; lo anterior da cuenta que la sociedad civil conoce perfectamente como funciona el sistema político y sólo hace falta poseer una cultura cívica y política.

3.2.3.2 Secuestros

El problema de los secuestros no solo es privativo del D.F. sino de varias entidades de la república. De nueva cuenta, al igual que en el narcotráfico, se sospecha que expolicías o policías activos son cómplices de esta actividad.

Los estados que más se han visto azotados por este mal son: Guerrero, Nayarit, Jalisco, Durango, Coahuila, Chiapas, Tabasco, el D.F. e Hidalgo. Las dos primeras entidades son las más afectadas por esta actividad delincente. En Guerrero de 1990 a 1991 se presentaron 30 casos en los municipios de Atoyac de Alvares y Tecpan, en 1991 se presentaron 23 secuestros, de los cuales 18 siguen sin aclararse y en 1992 el número descendió a 15 casos. Nayarit se ha vuelto una de las entidades más peligrosas y cuna del hampa organizada, pues solo en 1990, 1991 y 1992 se suscitaron 150 casos preponderantemente en los municipios de Acaponeta, Tuxpam, Ixtlan y Tepic. Jalisco no se queda atrás con sumas nada despreciables en 1989 fueron secuestradas 46 personas; en 1990 fueron 11 y en los primeros cinco meses de 1992 ya sumaban 12. Chiapas y Tabasco son entidades en las que se encuentran grandes ganaderos y agricultores por lo cual son las primeras víctimas de los secuestradores, por ejemplo en Tabasco fue secuestrado el ganadero Oscar Bocanegra al igual que Arcadio León Estada quien en 1992 fuera senador de la república. El D.F. ha sido escenario de secuestros desde 1988, en que Fernando Sederos, fue secuestrado, este es un hombre muy rico, además de ser amigo del expresidente Salinas y precisamente durante su campaña electoral para ocupar la presidencia de la República, sucedió

este lamentable acontecimiento; en 1992 en el D.F. en menos de quince días fueron raptados dos prominentes empresarios Joaquín Vargas y Jorge Espinosa Mireles, esta actividad es la segunda fuente de ingresos productiva para los delincuentes después del robo a bancos, dado que por cada rapto se piden cifras multimillonarias ⁴⁷ ; en 1994 fue secuestrado Alfredo Harp Helu, uno de los más importantes representantes de la nueva clase de empresarios surgida durante el sexenio pasado.

⁴⁷ Ramírez Ignacio, "Dinero, causa de los secuestros multimillonarios; ningún reclamo político", Semanario Proceso No. junio de 1992, p.6. Las cifras y datos que se encuentran en este subapartado fueron tomadas de la fuente antes descrita.

3.2.4 Control político y estabilidad institucional

La tercer área de la matriz es el control político y la estabilidad institucional. Áreas que han sido amenazadas por una serie de acontecimientos presentados en la escena política de nuestro país.

La vida institucional desde 1929 se instauró en México, con la fundación del hoy Partido Revolucionario Institucional. Al paso del tiempo hemos construido una serie de organismos e instituciones que tienen como fin vigilar y guardar la estabilidad política. Lo anterior no es suficiente, porque nos encontramos en un caos institucional.

Por una parte las instancias gubernamentales no tienen credibilidad y por otra parte los vicios de corrupción, clientelismo, negligencia inundan las acciones de estas instituciones y la de sus propios accionarios.

Ejemplo de lo anterior, son los tres hechos que consideramos como focos de inestabilidad. El primero, los asesinatos políticos que hacia tiempo no se suscitaban, desde 1928 año en que es asesinado Alvaro Obregón político prominente quien fuera candidato para suceder a Plutarco Elías Calles; un hecho similar lo volvimos a padecer después de sesenta y seis años, con el asesinato de Luis Donaldo Colosio, durante una de sus giras de campaña electoral a la presidencia de la república, para suceder a Carlos Salinas de Gortari. Este hecho demostró que las rupturas y las inconformidades dentro del partido oficial son de magnitudes considerables, esto pudiera ser un síntoma claro de putrefacción del institucional revolucionario. El segundo hecho es la movilidad de los funcionarios

públicos que propicia una falta de continuidad en las acciones del gobierno. Y el tercer hecho son las rupturas, disputas y disensos que se presentaron dentro del partido hegemónico, pues una "nueva clase política" ocupa desde 1976 cargos político-administrativos que antes sólo podían ser ejercidos por políticos de viejo cuño o con una experiencia basta dentro de la vida política del país.

3.2.4.1 Asesinatos políticos

Antes de la fundación del PNR, el poder era adquirido por la vía cruenta, esta situación y el asesinato de Obregon en 1928, obligaron a Calles buscar una forma pacífica que permitiera la transmisión de poder. Después de sesenta y seis años de este hecho, en 1994 acontecieron dos asesinatos por demás significativos, el del candidato del partido oficial a la presidencia de la república, Luis Donaldo Colosio el 23 de marzo de 1994 y del Secretario general del partido oficial, José Francisco Ruiz Massieu, el 28 de septiembre de 1994. Pertenecientes a la cúpula de jóvenes políticos. Esto demuestra que el partido hegemónico ya no posee la capacidad de convocatoria y menos la capacidad de cohesión de las diversas corrientes políticas como alguna vez lo logró, incluso estos acontecimientos cimbraron la bolsa mexicana de valores, pues se presentaron fugas de capitales, debido al clima de inestabilidad política que se respiró en ese momento. Lo anterior es una muestra de la debilidad del país, sobretodo en el ámbito económico, pues un acto de asesinato provoca estragos en la economía, cosa que no ocurre en otros países; por citar un ejemplo, diremos que cuando fue asesinado Isaac Rabin líder de los israelíes, se padeció y lloró la tragedia en el ámbito político-religioso, pero en la economía no hubo cambio. Por el contrario, en nuestro México fue una necesidad imperiosa cerrar la bolsa mexicana de valores, bajo el pretexto de luto.

Los asesinatos de Colosio y Massieu no fueron los únicos ocurridos de 1988-1996, pero si los que mayores repercusiones trajeron. Pues llevaron a tres

crisis: "cohesión y continuidad, pues el cordobismo digase, lo que se diga continua como eje del presente gobierno y por otro lado el grupo compacto terminó fracturado y desarticulado; Zedillo no estaba preparado para tomar las riendas de un país casi fragmentado, pues a Zedillo nunca se le permitió manejar los hilos del control político; crisis de credibilidad a los ojos de una sociedad expectante que hizo del rumor la guía de acción."⁴⁸

A continuación enunciaremos otros hechos cruentos suscitados en este lapso de tiempo: el asesinato del obispo Posadas Ocampo, el 24 de mayo de 1993, en el aeropuerto de Guadalajara; el supuesto "suicidio" del quien fuera secretario de Transporte y Vialidad del D.F., Luis Miguel Moreno, el 10 de abril de 1995; el asesinato del Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, Polo Uscanga, estos dos últimos casos tienen una relación muy estrecha con el caso de la quiebra de la empresa de transporte Ruta 100; asesinato de Norma Corona, el 21 de mayo de 1990 defensora de los derechos humanos indígenas en Sinaloa y quien impulsara la Ley contra la Tortura. Los descensos antes mencionados son algunos de los más representativos, con ello no se puede negar que el país a últimas fechas se ha volcado considerablemente cruento.

Para interpolar la clasificación de los grados de gobernabilidad respecto al caso mexicano, diremos que en el estadio de *Déficit de gobernabilidad*, Antonio Camou plantea lo siguiente: en el momento que no se asegura la vida institucional, ni el control político, se está ante un problema deficitario de

⁴⁸ El financiero, 22 enero 1995.

capacidad de gobierno, pues se presentan tensiones al interior del sistema político, porque no se han podido incorporar las nuevas fuerzas emergentes de la sociedad o del mismo partido oficial como en este caso.

Antonio Camou dentro de esta área no manifiesta de forma explícita a los asesinatos políticos como parte del déficit de gobernabilidad. Pero nosotros creemos pertinente la inclusión de este tipo de actos cruentos dentro de esta connotación o clasificación, porque han sido uno de los factores imposibles de soslayar. Por un lado estos asesinatos han puesto en evidencia la eficacia del Partido Institucional como factor de cohesión y estabilidad, a la vez perdido legitimidad dentro de la ciudadanía e incluso dentro de algunos de sus miembros, a la par de esta situación se ha gestado una aceptación mayor de parte de la sociedad civil para con otras ofertas políticas como el Partido Acción Nacional o el Partido de la Revolución Democrática, lo cual es por demás benéfico para la vida política del país.

3.2.4.2. Movilidad de funcionarios públicos

La movilidad de los funcionarios públicos como parte del déficit de gobernabilidad, es otra situación que Antonio Camou en su clasificación respecto de los grados de gobernabilidad, no caracteriza, pero dadas las circunstancias de análisis del caso mexicano, no es posible dejar fuera esta situación, por ello en este subapartado enunciaremos algunos cambios de gabinete que se presentaron dentro de este periodo.

Las prácticas políticas que delimitan a nuestro sistema político son variadas, pero dentro de ellas se localiza el premio a la "obediencia partidista" que implica mejores cargos o lugares dentro de la pirámide político-burocrática, al mismo tiempo existe también el castigo caracterizándose por: falta de "obediencia partidista"; cuando es tomada una decisión y esa decisión gubernamental provoca inestabilidad; el no responder a los intereses del grupo político dominante, entre otras acciones que dan paso al "castigo político", este radica en la destitución del cargo.

Acontecimientos muy repetidos durante el periodo salinista y lo que va del presidente Zedillo. El sexenio de Carlos Salinas es el periodo en el que mayor movilidad de funcionarios se presentará en la historia de México. Lo anterior lo ilustraremos a continuación:

El primer caso, concierne a los interinatos y remoción de gobernadores, pues se suscitaron diecisiete cambios, situación que denota inestabilidad política y

repercute directamente en la continuidad y responsabilidad que debe tener el funcionario público ante sus gobernados, además, de un mayor compromiso porque los gobernadores tienen sobre sí el voto, autoridad y confianza que el pueblo depositó en cada uno de ellos. Los casos fueron los siguientes :

Entidad federativa	Funcionario público
Michoacán	* Luis Martínez Villa Cuna * Eduardo Villaseñor
Baja California	* Xicotencatl Leyva Herrera
Estado de México	* Mario Ramón Beteta
Yucatán	* Víctor Manzanilla Scharrer * Dulce María Sáuri
San Luis Potosí	* Fausto Zapata Loreto * Gonzalo Martínez Corbala
Guatemala	* Ramón Aguirre Velázquez
Tlaxisco	* Salvador Neme Castillo
Jalisco	* Enrique Álvarez del Castillo * Guillermo Cosío Vidaurri
Zacatecas	* Genaro Borrego
Tlaxcala	* Beatriz Paredes
Veracruz	* Fernando Gutiérrez Barrios
Chiapas	* Patrocinio González Garrido * Elmar Setzer Marseille * Javier López

Un segundo ejemplo es la movilidad de los secretarios de Estado, esta movilidad repercute en forma directa en la vida nacional, por varias razones: la primera es la pérdida de continuidad en los planes y programas del sector público, pues al cambiar a un funcionario no sólo la persona cambia, sino también el equipo de trabajo o como comúnmente se le ha denominada, la camarilla, y con la llegada de un nuevo equipo también llega un "nuevo" plan de trabajo u objetivos a cumplir. La segunda se refiere a que en nuestro país, la ineficacia gubernamental, se castiga con la destitución del puesto, ello favorece la excusa y pretexto de asumir la responsabilidad moral y pública en las acciones

emprendidas por los funcionarios. Prueba de esta falta de continuidad, es que durante el salinato sólo seis secretarios de Estado lograron terminar el periodo presidencial de Salinas de Gortari, son los siguientes:

Secretaría de Estado	Funcionario público
* Secretaría de Hacienda y Crédito Público	* Pedro Aspe Armella
* Secretaría de Comercio y Fomento Industrial	* Jaime Serra Puche
* Secretaría de la Reforma Agraria	* Victor Cervera Pacheco
* Secretaría de Salud	* Jesús Kumate
* Secretaría de la Contraloría de la Federación	* Ma. Elena Vazquez Nava
* Secretaría de la Defensa Nacional	* Riviello Bazán

Un tercer ejemplo es la constante movilidad que se presentó en la instancia máxima de justicia a nivel nacional, la Procuraduría General de la República. "Durante seis años cinco procuradores desfilaron por la PGR y cada uno de ellos no logró hacer de la procuraduría un órgano con credibilidad y menos se aplicó la legalidad. Los reemplazos se dieron de la siguiente manera: Enrique Alvarez del Castillo, Ignacio Morales Lechuga, Jorge Carpizo, Diego Valadés, Humberto Benites Treviño. El primer procurador se enfrentó con arrogancia y prepotencia a la Comisión Nacional de Derecho Humanos, negándose a cumplir sus recomendaciones, la presión de la opinión pública y el descrédito del procurador, orilló a Salinas a removerlo y nombrar en su lugar a Morales Lechuga quien a pesar de tener buenas intenciones no logró hacer mucho porque la corrupción dentro de este organismo y la fuerza que el narcotráfico tiene en el país

impidieron una gestión eficiente, su salida tuvo razón en el problema presentado en Tlalixcoyocan, Veracruz en el que agentes federales y el ejército se enfrentaron, el motivo, se presupone, la protección de un avión que transportaba **enervante**; en enero de 1993 fue sustituido por Jorge Carpizo, esta figura pública llega a la PGR con una legitimación muy amplia, después de haber sido un académico notable y haber dirigido la CNDH; aunque también llega con ánimos de moralizar la institución no lo logra y en enero de 1994 es nombrado Secretario de Gobernación tras la negligencia de González Garrido, durante el conflicto chiapaneco, más tarde Diego Valadés quien sólo estuvo al frente cuatro meses y Humberto Benites Treviño persona que no cuenta con una buena imagen dentro de los círculos policíacos, de esta forma la Procuraduría General de la República no ha podido llevar a cabo su misión de mantener y extender el orden.”⁴⁹

En los dos años 1995-1996 de gobierno del Presidente Zedillo dentro del gabinete se dieron cambios, mermando la capacidad de mando del propio presidente pues, se comentó que ellos eran uno de los funcionarios públicos más cercanos al presidente y tuvieron que ser removidos: Jaime Serra Puche a los 28 días de haber tomado posesión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Fausto Alzati de la Secretaría de Educación Pública; Esteban Moctezuma Barragán de la Secretaría de Gobernación.

⁴⁹ Informe especial de El financiero, "Informe de la crisis", 27 agosto 1995.

La movilidad de los funcionarios públicos puede leerse de dos formas: la primera como una medida encaminada a corregir errores cometidos por los funcionarios y evitar estragos posteriores de dimensiones considerables, lo anterior se traduciría como una manera de procurar los grados de capacidad de gobierno y la segunda lectura es que la situación del país se ha tornado compleja e inestable que el ejecutivo ha tenido necesidad de buscar ofertas y perfiles que cumplan con las tareas encomendadas de la forma mejor. Las dos lecturas tiene cabida y se pueden constatar si nos remitimos un poco a la historia de nuestro México, hasta antes de 1988 las remociones eran casi nulas, pero a partir de este año en adelante los cambios de gabinete han estado a la orden del día y coincide con el complejo estado, por el que atraviesa nuestro país, es decir, alternancia en el poder, crisis económicas severas, aumento de la delincuencia y violencia, introducción del narcotráfico en las entrañas de las instituciones encargadas de guardar el orden y aplicar la justicia, entre otras acciones que hemos tocado a lo largo del presente trabajo.

3.2.4.3 Rupturas dentro del Partido oficial

En el ámbito político el periodo de Salinas de Gortari y lo que va de Zedillo asombraron a propios y extraños, como hemos descrito antes, la forma de llevar la maquinaria gubernamental cambio desde 1988, pues ascendió al poder un joven tecnócrata que había realizado estudios de posgrado en universidad extranjera y la mayor parte de sus colaboradores tenían la misma formación profesional. Como también ya hemos expresado con anterioridad, la designación que hiciera Miguel de la Madrid, de su sucesor causó una conmoción dentro de la clase política priista de cuño viejo, pues Salinas de Gortari a pesar de venir de una familia de políticos, era considerado un tecnócrata y no un político; la primera reacción en contra de esta designación vino de la corriente democrática del partido oficial, originando una fisura dentro de este órgano político. Una "desobediencia" o ruptura no se había presentado desde 1952, pues algunas escisiones de parte de la familia revolucionaria "tuvieron por escenario no los campos de batalla, sino la lucha electoral. En 1940 un conocido general del ejército, Juan Andrew Almazan, compitió por la presidencia de la república junto con Manuel Avila Camacho, y le arrancó gran parte de la votación de las ciudades, pero supo en carne propia, al igual que Vasconcelos en 1929, del poder de la maquinaria partidista que había venido gestándose hasta alcanzar un primer climax de eficacia justamente en esas elecciones. En 1946, la candidatura de Ezequiel Padilla contra la del sucesor del sistema,

Miguel Alemán, tuvo un impacto mucho menor que la de Almazán, pese a la simpatía expresa con que fue vista la iniciativa de Padilla por el departamento de Estado norteamericano.”⁵⁰

Después de la salida de algunos connotados priistas como: Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo, en la recta final de la designación del sucesor de Salinas de Gortari se suscitó una “desobediencia” más de parte del “hermano político” de Salinas, Camacho Solís, quien abandonara el Partido oficial porque no fue designado por Salinas como candidato a la presidencia de la república; otro hermano incomodo Mario Ruiz Maseieu abandono el partido porque no se lleo al esclarecimiento verdadero respecto la muerte de su hermano José Francisco R.M. y más recientemente se han suscitado algunas otras salidas de priista como la de el exgobernador de Veracruz Dante del Delgado y otros más.

Esta situación se puede entender de esta forma: el PRI ya no es simbolo de estabilidad y credibilidad, ni para sus propios miembros. Si en 1929 originó la estabilidad y terminó las batalla cruenta en la obtención del poder, hoy, es exactamente lo contrario, un signo de inestabilidad, pero a la vez esta inestabilidad creó en los ánimos de la ciudadanía una conciencia de apertura para con otras fuerzas políticas y por fin podremos iniciar el camino hacia la apertura democrática que nos ha llevado varias décadas.

⁵⁰ Aguilar Camín Héctor, Op. Cit., p.119.

Aquí entraría un poco el papel de los partidos políticos⁵¹ dentro del déficit de gobernabilidad mexicana, no los hemos abordado antes porque no creemos que sean un factor que produzca inestabilidad, sino por el contrario a últimas fechas han sido partícipes de la llamada “transición democrática”, que para nuestro gusto la llamaríamos *liberalización*, como lo denota Soledad Loteza.

Los partidos políticos por lo menos en México y a últimas fechas han tenido que ceñir sus ofertas partidistas a la necesidad de la mayoría de las sociedad, sin descuidar obviamente, su objetivo principal, el de participar en la toma de decisiones gubernamentales y en las decisiones políticas.

Ejemplo de ello es, el Partido Acción Nacional ha hecho una labor proselitista con mayor insistencia en las zonas marginadas que es donde no obtenía respuesta favorable, aunque por supuesto no descuida las zonas del país o las capitales de los Estado industrializadas como lo es el norte y el centro del país. Si hablamos del Revolucionario Institucional, ha vuelto a sus prácticas de antes, como se dice coloquialmente, “a los baños de pueblo”, es decir, el candidato del partido oficial tiene que recorrer las zonas más marginadas durante su campaña, para que el electorado lo pueda identificar

⁵¹ Es definido como una asociación dirigida a un fin deliberado, que surge cuando el sistema político ha logrado un nivel determinado de autonomía estructural, de complejidad interna y de división de trabajo. Y son a la vez todas aquellas organizaciones que surgen de la sociedad civil en el momento en el que se reconoce teóricamente o en la práctica al pueblo el derecho de participar en la gestión del poder. Bobbio Norberto, Diccionario de Ciencia Política, Tomo II, México, Siglo XXI, 1995, p 1153

y legitimizar su candidatura e incluso en la designación del candidato para la gubernatura del D.F. fue necesario crear un escenario en cual proyectara una apertura democrática dentro de este órgano político. Por último en cuanto al Partido de la Revolución Democrática, ha sido necesario desterrar un poco esas actitudes hostiles y de choque que los caracteriza, aunque cabe a clarar, que no las ha desaparecido por completo, pero si su intensidad, pues en las votaciones de 1994, para presidente de la república fue notorio, para el partido que la sociedad no desea enfrentamientos, ni batallas cruentas, por eso voto a favor del partido oficial.

Con la anterior podemos inferir que los partidos políticos, hoy son pilares importantes para la creación de una gobernabilidad democrática, aunque es necesario que continúen trabajando para llegar a aquellos ciudadanos que no creen en las promesas de ningún partido político, lo que implica trabajar para legitimar a las diferentes fuerzas políticas del país.

CONCLUSIONES

El tema de la gobernabilidad a partir de 1973, sobre todo en los países desarrollados retoma importancia, a causa de la crisis de 1929. Esta preocupación no sólo la asumen los académicos o investigadores, sino también los gobernantes. Un ejemplo de ello, es que en la última cumbre de países Iberoamericanos uno de los temas centrales fue la gobernabilidad; otro ejemplo, pero a nivel México fue el llamado del partido oficial a suscribir un pacto de gobernabilidad.

Entonces, el problema de mantener un gobierno con grados de gobernabilidad aceptable, es una preocupación no sólo de nuestro país, sino de la mayor parte de los países del emisferio. Pero como nuestro trabajo es relacionado con el caso mexicano, diremos que la preocupación por la gobernabilidad se dio en nuestro país hace a penas algunos años, y que coincide con el cambio de modelo económico.

Si recordamos un poco el modelo neoliberal cambió la forma en que se había llevado hasta ese momento las acciones económicas de México, y una de sus justificaciones del porque este cambio se situó en que era necesario hacer eficiente y eficaz el gobierno evitando burocratismos, dispendios y otras justificaciones más; es entonces cuando aparece la llamada reforma del Estado.

La reforma del Estado junto con el proyecto neoliberal son los dos medios que se emplean para hacer de México un país eficiente y eficaz, aunque cabe

destacar que no hemos llegado hasta esa meta. Antes de continuar cabe una aclaración, la reforma del Estado junto con sus postulados, "reformaron" el gobierno y no el Estado. Lo anterior es una muestra que se busca una mayor eficacia y legitimidad del gobierno, lo que a su vez se traduce en la obtención de mayor grados de gobernabilidad.

De estas preocupaciones nace el adjetivar a los gobiernos de gobernables o ingobernables. A nuestro juicio y en base al análisis realizado en el primer capítulo, el calificativo de gobernables o ingobernables que con frecuencia suele hacersele a los Estados, a nuestro juicio no es correcto, son concepciones extremistas, que nos llevarían a decir que cuando un Estado es gobernable *talés* sus ámbitos de acción se encuentran en *perfecto orden* y al referirnos a un Estado ingobernable asentariamos que *ninguno* de sus ámbitos de acción *tiene orden y estabilidad*. Situación que en la realidad mundial no se presenta y menos en la realidad mexicana que ha transcurrido por diversos procesos históricos.

Por tanto no existe el orden estático ni el desorden total. De manera análoga, no es posible concebir una comunidad política en la que exista gobernabilidad perfecta y permanente.

Por ello tomamos como punto de partida el trabajo que realizó Antonio Camou concerniente una conceptualización de cinco grados de gobernabilidad posible. Y en base a este estudio nosotros llegamos a la conclusión que México a partir de 1929 a la fecha a transitado por dos niveles de gobernabilidad, es decir,

de 1929 a 1988 México se encontró en el segundo grado de gobernabilidad, que es la *gobernabilidad normal*, dado que existieron discrepancias en cuanto a las demandas que no fueron resueltas por el gobierno, pero no se presentó un ánimo constante de enfado y descontento dentro de la ciudadanía, dentro de los actores sociales y políticos.

Cada gobierno ha buscado siempre solucionar los problemas que lo aquejan. Y nuestro país no fue la excepción, pues en 1929 después de haber padecido una lucha cruenta e intestina por el poder, se instaura la llamada institucionalización del Estado Mexicano, es decir, nos regiríamos por instituciones y por leyes, ya no por violencia, desde este momento el poder se transmitiría por los canales de la institucionalización tomando al Partido Nacional Revolucionario, hoy Partido Revolucionario Institucional, como su mejor interlocutor, esta obra política la realizó Plutarco Elías Calles y la consolidó Lázaro Cárdenas. Al solucionar la violencia que se vivía al momento de la transmisión de poder, también se le da solución al problema de la estabilidad económica, con estos dos problemas resueltos, nuestro país comienza su camino hacia la estabilidad. Entonces, a partir de 1929 a 1988 México transitó por la estabilidad, aunque no podemos hacer caso omiso a los problemas que ya conocemos como: las devaluaciones, la guerrilla que aparece en los 70's, pero que inmediatamente fue contenida por el ejército, los movimientos sociales del 68, entre otros puntos álgidos, mencionados a lo largo del trabajo. Pero, aún y con esos problemas podemos deducir que nuestro país durante 60 años (1929 -

1988) caminó sobre la estabilidad, por varias razones: la primera es la existencia de ciertas instituciones como el presidencialismo exacerbado y toda una maquinaria partidista que ya pasó del medio siglo de vida, el Partido Revolucionario Institucional, estas instituciones dieron al sistema político mexicano sustento y fueron suficientes para la obtención de la gobernabilidad normal.

En contraste de 1988 a la fecha, nuestro país ha descendido a un *déficit de gobernabilidad*, como lo analizamos en la tercera parte de este trabajo, pues en este periodo, se presentaron una serie de acontecimientos como asesinatos políticos, desestabilización económica y sobre todo hubo un cambio de modelo económico, dejamos atrás el modelo paternalista o interventor y tomamos como eje el modelo neoliberal, entre otras situaciones que nos llevan a concluir que México tiene un déficit de gobernabilidad.

Este descenso en el nivel de gobernabilidad incluye varios factores: Un *primer* factor han sido los constantes desastros económicos que hemos padecido, en el transcurso de la historia y a la vez el haber implementado un cambio drástico dentro del modelo económico, es decir, desde 1988 se consolida el neoliberalismo, como único pilar del proyecto nacional.

Segundo es el desmembramiento del partido oficial, pues ya no garantiza la estabilidad que en un principio representó, esto se reflejó cuando la corriente democrática abandona el partido oficial y uno de sus connotados partidista Cuauhtémoc Cárdenas se postula candidato a la presidencia de la república, lo

que implica una ruptura dentro de las filas priistas, debilitando al partido, otra ruptura que se produce es la salida de Camacho Sólís del mismo partido y posteriormente la de Mario Ruiz Massieu, estas tres rupturas se produjeron en seis años, mostrando una vez más el debilitamiento del partido, pues desde los gobiernos postrevolucionarios no se vivía una situación similar. Otro hecho que después de 60 años ocurrió fue el asesinato del candidato priista a la presidencia de la república, acontecimiento que no había ocurrido desde la muerte de Obregón.

Un *tercer* factor es que en la mayoría de las ocasiones, el gobierno ha dado soluciones de forma y no de fondo, pues por medio de subsidios y programas sociales, que han servido de "paliativos o colchones sociales" a contenido en algo los estragos de las duras crisis económicas y las severas medidas implementadas, más que aplicar instrumentos para resarcir de forma continua y gradual este problemas de la pobreza.

El *cuarto* factor es el aumento del crimen organizado y el hampa que llegó hasta las fibras más sensibles del gobierno, es decir, están coludidos los policías, explícitas y los propios dirigentes de las instituciones que están encargadas de vigilar el orden.

Un *último* factor es que la figura presidencial ha venido a menos ya no es la mismas que cobijó a Salinas en su mandato, e incluso algunos analistas sostienen que Salinas dejó a un lado la figura presidencial, para darle mayor fuerza a su persona.

Hasta aquí hemos tratado de abordar a la gobernabilidad desde los diferentes ámbitos de la vida estatal. Pero no podemos dejar de lado el avance relativo que se ha presentado, sobretudo en los últimos meses en cuanto al ámbito político de la gobernabilidad, o como comúnmente se le ha denominado gobernabilidad democrática.

A partir de 1988 con la falta de legitimidad del presidente Salinas en su ascenso a la silla presidencial, comenzó una apertura lenta pero sostenida dentro de nuestro sistema político mexicano. Ejemplo de que estamos en camino de construir una democracia real en nuestro México son: La reforma del Instituto Federal Electoral, en la que los consejos electorales se encargan de organizar y vigilar las elecciones a nivel nacional; la apertura de los medios de comunicación para mostrar las diferentes ofertas políticas con las que cuenta el país; en 1994 por primera vez en la historia de México se presentó un debate televisivo entre las tres principales fuerzas políticas PRI-Ernesto Zedillo Ponce de León, PAN-Diego Fernández de Cevallos y PRD- Cuauhtémoc Cárdenas; los partidos de oposición han avanzado dentro del Congreso de la Unión, dentro del Congreso de los Estados, dentro de las alcaldías.

Hoy en México parece que la lucha por la democracia sólo se da dentro de las elecciones y sucede así porque, la credibilidad en las elecciones era el principal escollo que el país arrastraba desde la década pasada. Y es a partir de 1988 cuando los procesos electorales dejaron de cumplir la función de validar y legitimar las candidaturas oficiales a los puestos de elección popular. Entonces,

los procesos electorales se vuelven espacios de luchas políticas, de debate, de confrontación de proyectos e incluso de contubernios entre las diferentes fuerzas políticas. Con estas muestras de una apertura democrática lenta pero sostenida, se está gestando “un “nuevo paradigma de gobernabilidad” de naturaleza democrática, que no acaba de nacer, sobre el viejo paradigma de gobernabilidad autoritaria, que todavía no termina de morir.”⁵²

Si el *nuevo paradigma de gobernabilidad democrática mexicana* continúa construyéndose, entonces los escenarios para el partido oficial no son nada alentadores, mientras los partidos de oposición continúan una lucha por los espacios políticos que tienen derecho a pelear.

Con lo anterior logramos concluir que el nivel de gobernabilidad de los Estados dependerá de situaciones históricas específicas y por ende la solución a sus limitaciones en la gobernabilidad tendrán que ser también específicas.

⁵² Campos Antonio, Op. Cit., p.2.

Bibliografía capítulo

- * Aguilar Camín y Meyer Lorenzo. *A la sombra de la revolución*, México, Cal y arena, 1994.
- * Aguilar Camín, Héctor. *Después del milagro mexicano*, México, Cal y arena, 1994.
- * Camou Antonio. "Estado, política y reformas económicas en las transiciones múltiples" en, Revista Propuesta No. 3, Publicación semestral de la Fundación Rafael Preciado Hernández, agosto 1996.
- * Camou Antonio. "Gobernabilidad y transición democrática en México. Una mirada desde el espejo latinoamericano.", artículo de próxima publicación en la revista Perfiles Latinoamericanos-FLACSO.
- * Carillo Huerta Mario, "Gobernabilidad y Democracia: antecedentes y perspectivas en México.", mimeo, conferencia sustentada en junio de 1994 en la Universidad del Claustro de Sor Juana.
- * Castañeda Jorge. "Las fuerzas reales", en Nexos No.126, junio de 1988.
- * González Villareal, Roberto. (coord.), *Ingobernabilidad*, México, Plaza y Valdes, 1996.
- * Informe especial del periódico El financiero, "El campo bajo la sombra de Chiapas", 25 marzo 1994.
- * Informe especial del periódico El financiero, "Presidencialismo, sismos políticos", 10 abril 1994.
- * Informe especial del periódico El financiero, "México ¿Hacia la colombización?", 24 abril 1994.
- * Informe especial del periódico El financiero, "Seguridad prófuga", 22 mayo 1994.
- * El financiero, Lucía Domville, "El Programa de Solidaridad", 23 mayo 1994.

- * Informe especial del periódico El financiero, "Sexenio de claros oscuros", 30 octubre 1994.
- * Informe especial del periódico El financiero, "Crisis del Estado de Derecho", 18 diciembre 1994.
- * Informe especial del periódico El financiero, "Catastrofe de inicio de sexenio", 8 enero 1995.
- * Informe especial del periódico El financiero, "Chiapas guerra sin fin", 15 enero 1995.
- * Informe especial del periódico El financiero, "Fracturas en la elite neoliberal", 22 enero 1995.
- * Informe especial del periódico El financiero, "Secuelas del presidencialismo", 5 febrero 1995.
- * Informe especial del periódico El financiero, "México soberanía en entre dicho", 12 febrero 1995.
- * El financiero, Kenza de García, "Gestión de crisis: 1982-1995", 14 de febrero 1995.
- * El financiero, Carlos A. Roza, "¿Efecto tequila?", 14 de febrero 1995.
- * Informe especial del periódico El financiero, "Pantano chiapaneco", 26 febrero 1995.
- * Informe especial del periódico El financiero, "Globalización", 12 marzo 1995.
- * Informe especial del periódico El financiero, "Rupturas en el sistema", 26 marzo 1995.
- * Informe especial del periódico El financiero, "Solidaridad al debate", 28 mayo 1995.
- Informe especial del periódico El financiero, "Solidaridad al debate", 29 mayo 1995.
- * Informe especial del periódico El financiero, "Retos de la seguridad nacional", 4 junio 1995.
- * Informe especial del periódico El financiero, "La guerra en México", 23 julio 1995.

- * Informe especial del periódico El financiero, "Chiapas 21 de agosto en la mira", 31 julio 1995.
- * Informe especial del periódico El financiero, "Crímenes sin respuesta", 20 agosto 1995.
- * Informe especial del periódico El financiero, "Informe de la crisis", 27 agosto 1995.
- * Informe especial del periódico El financiero, "Chiapas pugna de poder", 25 septiembre 1995.
- * Informe especial del periódico El financiero, "Chiapas eternamente", 24 septiembre 1995.
- * Rebollo Juan, *La reforma del Estado en México*, Mexico, F.C.E., 1993.
- * Rogozinski Jaques, *La privatización de las empresas paraestatales*, México, F.C.E., 1993.
- * Semanario Proceso No.587, 1 de febrero de 1988.
- * Semanario Proceso No.628, 14 de noviembre de 1988.
- * Semanario Proceso No.630, 28 de noviembre de 1988.
- * Semanario Proceso No.636, 9 de enero de 1989.
- * Semanario Proceso No.650, 17 de abril de 1989.
- * Semanario Proceso No.729, 22 de enero de 1990.
- * Semanario Proceso No.773, 26 de agosto de 1991.
- * Semanario Proceso No.800, 2 de marzo de 1992.
- * Semanario Proceso No.813, 1 de junio de 1992.
- * Semanario Proceso No.826, 31 de agosto de 1992.
- * Semanario Proceso No.828, 14 de septiembre de 1992.

- * Semanario Proceso No.847, 25 de enero de 1993.
- * Semanario Proceso No.849, 15 de febrero de 1993 .
- * Semanario Proceso No.864, 24 de mayo de 1993.
- * Semanario Proceso No.892, 6 de diciembre de 1993.
- * Semanario Proceso No.895, 27 de diciembre de 1993.
- * Semanario Proceso No. 897, 10 de enero de 1994.
- * Semanario Proceso No.907, 21 de marzo de 1994.
- * Semanario Proceso No.920, 20 de junio de 1994.
- * Semanario Proceso No.921. 27 de junio de 1994.
- * Semanario Proceso No. 1034, 25 de agosto de 1996.
- * Semanario Proceso No.934, 26 de septiembre de 1994.
- * Semanario Proceso No.949, 9 de enero de 1995.
- * Semanario Proceso No.966, 8 de mayo de 1995.
- * Semanario Proceso No.989, 16 de octubre de 1995.
- * Semanario Proceso No.1000, 1 de enero de 1996.
- * Semanario Proceso No. 1001, 8 de enero de 1996.
- * Semanario Proceso No.1003, 22 de enero de 1996.
- * Semanario Proceso No. 1035, 1 de septiembre de 1996.
- * Semanario Proceso No. 1036, 8 de septiembre de 1996.
- * Semanario Proceso No. 1044, 3 de noviembre de 1996.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

Bibliografía General

Libros :

- Alcántara Sáez, Manuel. "Los problemas de gobernabilidad de un sistema político", en Merino Huerta, Mauricio. *Cambio Político y Gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y CONACYT, 1992.
- Alcántara Sáez, Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México, F.C.E., 1995.
- Aguilar Camín y Meyer, Lorenzo. *A la sombra de la revolución*, México, Cal y arena, 1994.
- Aguilar Camín, Héctor. *Después del milagro mexicano*, México, Cal y arena, 1994.
- Arbos Xavier y Giner Salvador. *La gobernabilidad ciudadana y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid, Siglo XXI Editores, 1990.
- Arnaud Jacques. *El socialismo suceso*, Barcelona, 1974.
- Ayala Espino, José Luis. *Limites del mercado Limites del Estado*, México, INAP, 1992.
- Ayala Francisco. *El problema del liberalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1941.
- Bobbio Norberto. *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI editores, 1995.
- Cansino Cesar y Alarcón Olguín, Victor. *América Latina: ¿Renacimiento o Decadencia?*, México, CIDE-FLACSO, 1994.
- Cárdenas Gracia, Jaime. *Transición política y reforma electoral en México*, México, UNAM, 1994.
- Claus Offe. *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, México, Alianza Editorial y CONACULTA, 1990.
- Claus Offe. *La gestión social*, Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1992.
- Cerroni Umberto. *Política*, México, Siglo XXI, 1992.

- * Cordera Rolando y Tello Carlos. *México disputa por la nación*, México, Siglo XXI, 1991.
- * Córdova Arnoldo. *La Revolución en crisis. La aventura del maximato*, México, Cal y Arena, 1995.
- * Couffignal, Georges (comp.). *Democracias posibles*, México, F.C.E., 1993.
- * Dahrendorf. *Effectiveness and legitimacy: on the governability of democracies*, Political Quarterly, 1980.
- * Dahrendorf. "Desreglamentación y la intervención del Estado", en *Reforma del Estado: las razones y los argumentos, perspectivas de la modernización política*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1990.
- * Deutsch Karl. *Los nervios del gobierno*, Buenos Aires, Paidós, 1969.
- * Dror Yehezkel. *La capacidad de gobernar*, México, F.C.E., 1994.
- * Foucault Michael. "La gubernamentalidad", en Castel Robert, *Espacios de Poder*, Madrid, La Piqueta, 1991.
- * García Cotarelo, Ramón. "Los principio fundamentales de la Constitución española de 1978", en Andres de Blas Guerrero (comp.). *Introducción al sistema político español*, Teide, Barcelona, 1983.
- * García Cotarelo, Ramón. *Del Estado de Bienestar al Estado de malestar*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
- * Garcíadiego Dantan, Javier. "El Estado moderno y la revolución mexicana", en *Evolución del Estado mexicano*, Tomo II, México, Ediciones El caballito, 1991.
- * Garrido Luis Javier. *El partido de la revolución institucionalizada*. México, Siglo Veintiuno editores, 1982.
- * Garrido Luis Javier. *La Ruptura la corriente democrática del PRI*, México, Editorial Grijalbo, 1993.
- * Gómez Emeterio. "Reflexiones sobre el neoliberalismo", en *Reforma del Estado: las razones y los argumentos, perspectivas de la modernización política*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1990.
- * Gómez Granillo, Moisés. *Teoría económica*, México, Esfinge, 1993.

- * González Luis. *Historia de la Revolución Mexicana 1934-1940*, México, Colegio de México, 1970.
- * González Casanova, Pablo. *La democracia en México*, México, Ediciones Era, 1977.
- * González Casanova, Pablo. *El Estado y los partidos políticos en México*, México, Ediciones Era, 1995.
- * González Pedrero, Enrique. "Gobernabilidad y Democracia", en Rodríguez Araujo, Octavio. *Reflexiones al futuro*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1994.
- * González Villareal, Roberto (coord.). *Ingobernabilidad*, México, Plaza y Valdes, 1996.
- * Guadarrama Rocio. "Los inicios de la estabilización", en *Evolución del Estado mexicano* Tomo III, México, Ediciones El caballito, 1991.
- * Huntington Samuel. *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1972.
- * León Samuel. "Cárdenas en el poder I", en *Evolución del Estado mexicano* Tomo II, México, Ediciones El caballito, 1991.
- * Matute Alvaro. "El último caudillo y el proceso de institucionalización", en *Evolución del Estado mexicano*, Tomo II, México, Ediciones El caballito, 1991.
- * Medina Luis. *Historia de la Revolución Mexicana 1940-1952*, México, Colegio de México, 1970.
- * Meyer Lorenzo. *Historia de la Revolución Mexicana 1928-1934*, México, Colegio de México, 1970.
- * Mirón Lince, Rosa María. "Cárdenas en el poder I", en *Evolución del Estado mexicano*, Tomo II, México, Ediciones El caballito, 1991.
- * Molinera Horcasitas, Juan. *Tiempos de legitimidad*, México, Cal y Arena, 1991.
- * Moya Palencia, Mario. *Democracia y participación*, México, UNAM-ENEP ACATLAN, 1982.
- * Muñoz del Bustillo, Rafael. *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza, 1988.

* Pardo María del Carmen. *La modernización administrativa en México*, México, Instituto de Administración Pública y El Colegio de México, 1993.

* Pellicer de Brody, Olga y L. Mancilla, Esteban. *Historia de la Revolución Mexicana 1952-1960*, México, Colegio de México, 1970.

* Pérez Fernández del Castillo, German. "La llegada de Adolfo Ruiz Cortines al poder", en *Evolución del Estado mexicano*, Tomo III, México, Ediciones El caballito, 1991.

* Pérez German y Mirón, Rosa María. "López Portillo: un sexenio de auge y crisis", en *Evolución del Estado mexicano*, Tomo III, México, Ediciones El caballito, 1991.

* Peschard Jacqueline. "El maximato", en *Evolución del Estado mexicano*, Tomo II, México, Ediciones El caballito, 1991.

* Peschard Jacqueline, Puga Cristina, Tirado Ricardo. "De Avila Camacho a Miguel Alemán", en *Evolución del Estado mexicano*, Tomo III, México, Ediciones El caballito, 1991.

* Piñon Francisco. *Presidencialismo*, México, Plaza y Valdes, 1995.

* Popper Karl. "Tesis sobre los principios liberales", en *Reforma del Estado: las razones y los argumentos, perspectivas de la modernización política*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1990.

* Puga Cristina. "Las elecciones de 1940: el difícil transito", en *Evolución del Estado mexicano*, Tomo II, México, Ediciones El caballito, 1991.

* Prats I Catalá, Joan. "La modernización administrativa de las democracias avanzadas: las políticas de los 80's", Taller Regional sobre Desarrollo Gerencial del Sector Público en América Latina y El Caribe, Santiago, 1992.

* Rabasa Gamboa, Emilio. *¿Por qué la democracia?*, México, UNAM, 1993.

* Rebollo Goult, Juan. *La reforma del Estado en México*, México, F.C.E., 1993.

* Rogozinski Jaques. *La privatización de las empresas paraestatales*, México, F.C.E., 1993.

* Stewart Donald. "Qué es el liberalismo", en *Reforma del Estado: las razones y los argumentos, perspectivas de la modernización política*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1990.

- * Suárez Suárez, Andrés. *Diccionario de Economía y administración*, España, Mc Graw Hill, 1992.
- * Unidad de análisis prospectivo El Financiero, *Sucesión Pactada*, México, Plaza y Valdes, 1993.
- * Villegas Abelardo. *Arar en el mar: la democracia en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa- UNAM, 1995.
- * Woldenberg José y Huacuja Mario. "El sexenio de Luis Echeverría", en *Evolución del Estado mexicano*, Tomo III, México, Ediciones El caballito, 1991.
- * Wolfe. *Los límites de la legitimación*, Madrid, Siglo XXI Editores, 1980.

Artículos y Revistas :

- * Aguilar Villanueva, Luis. "Democracia y gobernabilidad" , en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México No.26 Abril-Junio 1995.
- * Ahumada Pacheco, Jaime. "Descentralización, gobernabilidad y participación social", en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México No.26 Abril-Junio 1995.
- * Alcocer Jorge y Romero Jorge Javier. "Los otros motivos del poder", Revista Enlace No.37 Mayo-Junio 1995, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- * Bovero Michelangelo. *Los desafíos actuales de la democracia*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Serie de Conferencias Magistrales, Instituto Federal Electoral, 1995.
- * Bovero Michelangelo. *Los adjetivos de la democracia*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Serie de Conferencias Magistrales, Instituto Federal Electoral, 1995.
- * Camou Antonio. *Gobernabilidad y Democracia*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No.6, Instituto Federal Electoral, 1995.
- * Camou Antonio. "Gobernabilidad y Democracia, once tesis sobre la transición democrática", Revista Nexos No.170, Febrero 1992.

- * Camou Antonio. "Estado, política y reformas económicas en las transiciones múltiples", Revista Propuesta No. 3, Publicación semestral de la Fundación Rafael Preciado Hernández, agosto 1996.
- * Camou Antonio. "Gobernabilidad y transición democrática en México. Una mirada desde el espejo latinoamericano.", artículo de próxima publicación en la revista Perfiles Latinoamericanos-FLACSO.
- * Carrillo Huerta, Mario. "Gobernabilidad y Democracia: antecedentes y perspectivas en México.", mimeo, conferencia sustentada en junio de 1994 en la Universidad del Claustro de Sor Juana.
- * Castañeda Jorge. "Las fuerzas reales", en Nexos No.126, junio de 1988.
- * Claus Offe. "Ingobernabilidad: El renacimiento de las teorías conservadoras", en Revista Mexicana de Sociología, UNAM, 1981.
- * Comisión Trilateral de Gobernabilidad de las Democracias. *La Gobernabilidad de la Democracia*, Washington D.C., 1973.
- * Coppedge Michael. "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina", Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, abril 1995.
- * Fernández Santillán José, *La democracia como forma de gobierno*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No.3, Instituto Federal Electoral, 1995.
- * Garretón Manuel A. "Redefinición de gobernabilidad y cambio político" Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, abril 1995.
- * Guerrero Omar. "La implementación de políticas públicas como gobernabilidad", en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México No.26 Abril-Junio 1995.
- * Inostroza Fernández, Luis. "Gobernabilidad, desequilibrios y desigualdades sociales", en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México No.26 Abril-Junio 1995.
- * Lechner Norbert. *Cultura política y Gobernabilidad Democrática*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Serie de Conferencias Magistrales, México, Instituto Federal Electoral, 1995.
- * Medina Echavarría, José. "Apuntes acerca del futuro de las democracias occidentales", Revista de la CEPAL, Segundo semestre 1977, Naciones Unidas - Comisión Económica para América Latina.

- * Merino Huerta, Mauricio. *La participación ciudadana en la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No.4, Instituto Federal Electoral, México, 1995.
- * O'Donnell Guillermo. "Estado, democracia y ciudadanía", Revista Nueva Sociedad No. 128, Caracas, diciembre 1993.
- * Rabotnikof Nora. "Lo público y sus problemas: notas para una reconstrucción", en Revista Internacional de Filosofía Política No.2, UNAM-UNED Madrid, noviembre 1993.
- * Salazar Luis y José Woldenberg. *Principios y valores de la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No.1, México, Instituto Federal Electoral, 1995.
- * Santín del Río, Leticia. "La política en tiempos del maximato", artículo de próxima publicación en la Revista Internacional de Filosofía, Madrid.
- * Soledad Loaeza. "México 1986: los orígenes de la transición", Foro Internacional, 30(1989), P.71
- * Sulbrandt José. "Presidencia y gobernabilidad en América Latina: de la presidencia autocrática a la democrática", en Reforma y Democracia, Revista del CLAD.
- * Tomassini Luciano. *Gobernabilidad y Desarrollo*, Washington, BID, 1993.
- * Torres Rivas, Edelberto. "América Latina. Gobernabilidad y Democracia en sociedades en crisis" Revista Nueva Sociedad No. 128, Caracas, diciembre 1993.
- * Semanario Proceso No.587, 1 de febrero de 1988.
- * Semanario Proceso No.628, 14 de noviembre de 1988.
- * Semanario Proceso No.630, 28 de noviembre de 1988.
- * Semanario Proceso No.636, 9 de enero de 1989.
- * Semanario Proceso No.650, 17 de abril de 1989.
- * Semanario Proceso No.729, 22 de enero de 1990.
- * Semanario Proceso No.773, 26 de agosto de 1991.

- * Semanario Proceso No.800, 2 de marzo de 1992.
- * Semanario Proceso No.813, 1 de junio de 1992.
- * Semanario Proceso No.826, 31 de agosto de 1992.
- * Semanario Proceso No.828, 14 de septiembre de 1992.
- * Semanario Proceso No.847, 25 de enero de 1993.
- * Semanario Proceso No.849, 15 de febrero de 1993.
- * Semanario Proceso No.864, 24 de mayo de 1993.
- * Semanario Proceso No.892, 6 de diciembre de 1993.
- * Semanario Proceso No.895, 27 de diciembre de 1993.
- * Semanario Proceso No. 897, 10 de enero de 1994.
- * Semanario Proceso No.907, 21 de marzo de 1994.
- * Semanario Proceso No.920, 20 de junio de 1994.
- * Semanario Proceso No.921, 27 de junio de 1994.
- * Semanario Proceso No. 1034, 25 de agosto de 1996.
- * Semanario Proceso No.934, 26 de septiembre de 1994.
- * Semanario Proceso No.949, 9 de enero de 1995.
- * Semanario Proceso No.966, 8 de mayo de 1995.
- * Semanario Proceso No.989, 16 de octubre de 1995.
- * Semanario Proceso No.1000, 1 de enero de 1996.
- * Semanario Proceso No. 1001, 8 de enero de 1996.

- Semanario Proceso No. 1003, 22 de enero de 1996.
- Semanario Proceso No. 1035, 1 de septiembre de 1996.
- Semanario Proceso No. 1036, 8 de septiembre de 1996.
- Semanario Proceso No. 1044, 3 de noviembre de 1996.

Periódicos:

- Informe especial del periódico El financiero, "El campo bajo la sombra de Chiapas", 25 marzo 1994.
- Informe especial del periódico El financiero, "Presidencialismo, sismos políticos", 10 abril 1994.
- Informe especial del periódico El financiero, "México ¿Hacia la colombización?", 24 abril 1994.
- Informe especial del periódico El financiero, "Seguridad profuga", 22 mayo 1994.
- El financiero, Lucía Domville, "El Programa de Solidaridad", 23 mayo 1994.
- Informe especial del periódico El financiero, "Narcopoder", 26 junio 1994.
- Economía Informal, El financiero, Macario Schettino, 31 julio 1994.
- El financiero, José Luis Calva, "Efectos de la estrategia neoliberal en el campo mexicano", 5 agosto 1994.
- Informe especial del periódico El financiero, "Chiapas", 20 agosto 1994.
- Economía Informal, El financiero, Macario Schettino, 28 agosto 1994.
- Informe especial del periódico El financiero, "Presidencialismo", 16 octubre 1994.
- Informe especial del periódico El financiero, "Injusticias de la justicia", 23 octubre 1994.

- Informe especial del periódico El financiero, "Sexenio de claros oscuros", 30 octubre 1994.
- Informe especial del periódico El financiero, "Crisis del Estado de Derecho", 18 diciembre 1994.
- Informe especial del periódico El financiero, "Catástrofe de inicio de sexenio", 8 enero 1995.
- Informe especial del periódico El financiero, "Chiapas guerra sin fin", 15 enero 1995.
- Informe especial del periódico El financiero, "Fracturas en la elite neoliberal", 22 enero 1995.
- Informe especial del periódico El financiero, "Secuelas del presidencialismo", 5 febrero 1995.
- Informe especial del periódico El financiero, "Mexico soberania en entre dicho", 12 febrero 1995.
- El financiero, Kenza de Garcia, "Gestión de crisis: 1982-1995", 14 de febrero 1995.
- El financiero, Carlos A. Roza, "¿Efecto tequila?", 14 de febrero 1995.
- Informe especial del periódico El financiero, "Pantano chiapaneco", 26 febrero 1995.
- Informe especial del periódico El financiero, "Globalización", 12 marzo 1995.
- Informe especial del periódico El financiero, "Rupturas en el sistema", 26 marzo 1995.
- Informe especial del periódico El financiero, "Solidaridad al debate", 28 mayo 1995.
- Informe especial del periódico El financiero, "Solidaridad al debate", 29 mayo 1995.
- Informe especial del periódico El financiero, "Retos de la seguridad nacional", 4 junio 1995.

- * Informe especial del periódico El financiero, "La guerra en México", 23 julio 1995.
- * Informe especial del periódico El financiero, "Chiapas 21 de agosto en la mira", 31 julio 1995.
- * Informe especial del periódico El financiero, "Crímenes sin respuesta", 20 agosto 1995.
- * Informe especial del periódico El financiero, "Informe de la crisis", 27 agosto 1995.
- * Informe especial del periódico El financiero, "Chiapas pugna de poder", 25 septiembre 1995.
- * Informe especial del periódico El financiero, "Chiapas eternamente", 24 septiembre 1995.