

95  
201



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA EN LOS  
TRES PRIMEROS AÑOS DE LA ADMINISTRACION  
DE ERNESTO ZEDILLO (1994-1997)

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA  
(ESPECIALIDAD CIENCIA POLITICA)

P R E S E N T A :

**RUSLAN VIVALDI POSADAS VELAZQUEZ**

DIRECTOR DE TESIS:  
DRA. GUILLERMINA BAENA PAZ.



MEXICO, D. F.

1998.

TESIS CON  
FALTA DE ORIGEN

268484



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

DEDICO ESTE TRABAJO A MIS PADRES Y HERMANOS  
POR TODO EL APOYO

FALTA PAGINA

No. /

## Í N D I C E

	PAG.
INTRODUCCIÓN.....	7
AGRADECIMIENTOS.....	12
<b>PRIMERA PARTE</b>	
<b>LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA</b>	
A. LA GOBERNABILIDAD EN LAS DEMOCRACIAS.....	
1. La democracia como forma de gobierno.....	13
2. Condiciones que debe guardar la democracia.....	15
3. El porqué de la gobernabilidad democrática.....	19
3. El porqué de la gobernabilidad democrática.....	23
B. COMPONENTES DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA.....	
1. Legitimidad-Legalidad.....	26
2. Eficacia-Efectividad.....	30
3. Estabilidad y buen rendimiento.....	33
3. Estabilidad y buen rendimiento.....	35
C. GRADOS DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA.	
TIPOLOGÍAS IDEALES.....	37
1. Gobernabilidad Ideal.....	38
2. Gobernabilidad normal.....	39
3. Déficit de gobernabilidad.....	40
4. Crisis de gobernabilidad.....	40
5. Ingovernabilidad.....	41

D. GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA, SISTEMA DE PARTIDOS Y SOCIEDAD CIVIL.....	43
1. Gobernabilidad y Sistema de Partidos.....	44
2. Gobernabilidad y Sociedad Civil.....	46
E. LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA HOY.....	49
1. Gobernabilidad y democracia: ¿una falsa dicotomía?.....	50
2. La gobernabilidad democrática en las sociedades actuales.....	53
3. Hacia una definición operacional de gobernabilidad democrática.....	57

## SEGUNDA PARTE

### GOBERNABILIDAD Y DEMOCRACIA EN EL PRIMER TRIENIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE ERNESTO ZEDILLO (1994-1997)

INTRODUCCIÓN.....	62
A. CAMPAÑA ELECTORAL Y ASCENSO AL PODER DE ERNESTO ZEDILLO	
1. Desarrollo de la campaña electoral de Ernesto Zedillo.....	65
2. El proceso electoral del 21 de agosto de 1994.....	69
3. El ascenso al poder de Ernesto Zedillo. Discurso de Toma de Posesión.....	70
B. LA HECATOMBE ECONÓMICO-POLÍTICA EN LOS PRIMEROS MESES DE LA NACIENTE ADMINISTRACIÓN.....	73
1. La crisis económica y la devaluación del peso.....	74
2. La respuesta de la naciente administración ante la crisis.....	77
3. Las repercusiones políticas de la crisis económica.....	80

C. ACCIONES Y REACCIONES EN TORNO A LA CRISIS.....	83
1. Postura de los principales partidos políticos de oposición.....	84
2. Postura de la comunidad intelectual.....	86
3. Postura del gremio empresarial.....	88
4. Los movimientos sociales ante la crisis.....	91
5. La postura del gobierno a un año de la crisis.....	92
 D. LA AGUDIZACION DE LA CRISIS POLÍTICA (1996-1997).....	94
1. La aparición del EPR en el escenario político, otra piedra en el accionar gubernamental.....	95
2. El conflicto en Chiapas: antecedente de un problema que se torna irresoluble.....	98
3. Las presiones de los grupos económicos.....	103
4. El papel del Ejército en el espectro político.....	108
5. El narcotráfico y la seguridad nacional.....	114
6. El incierto rumbo de la economía mexicana.....	116
7. La relación PRI-Ejecutivo.....	121
8. La respuesta gubernamental ante la crisis generalizada.....	125
 E. LA REFORMA POLÍTICA, UNA APUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN DE ERNESTO ZEDILLO A LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA.....	131
1. La iniciativa de reforma político-electoral propuesta por el Ejecutivo.....	132
2. Discusión y alcances del diálogo para la reforma política entre el Ejecutivo y los partidos políticos.....	134
3. Alcances de la reforma político-electoral de 1996.....	137

<b>F. GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y REFORMA POLÍTICA.....</b>	<b>142</b>
1. Las elecciones de 1997: examen de la reforma político-electoral y apuesta a la gobernabilidad.....	144
2. La nueva composición del Congreso como producto de la reforma político-electoral.....	148
3. Los efectos mediatos derivados de la pluralidad política en el Poder Legislativo.....	150
4. ¿Gobernabilidad o ingobernabilidad democrática? Un debate pendiente.....	153

### **TERCERA PARTE**

#### **REFLEXIONES EN TORNO A LA GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA**

<b>A. EL DEVENIR DE LA GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN NUESTROS DIAS.....</b>	<b>158</b>
<b>B. GOVERNABILIDAD Y DEMOCRACIA EN LOS TRES PRIMEROS AÑOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE ERNESTO ZEDILLO.....</b>	<b>162</b>
<b>C. EL FUTURO DE LA GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN MÉXICO.....</b>	<b>169</b>
<b>CONCLUSIONES GENERALES.....</b>	<b>171</b>

#### **ANEXOS**

1. ESQUEMA BÁSICO DE LA GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA.....	176
2. ELEMENTOS TRADICIONALES SOBRE LOS QUE SE BASÓ EL CONCEPTO GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA.....	176
3. ELEMENTOS QUE TRASTOCARON LOS FUNDAMENTOS TRADICIONALES DE LA GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA.....	177

4. ELEMENTOS QUE ACOMPAÑARON LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA .....	178
5. ELEMENTOS QUE MINARON LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN MÉXICO EN EL PRIMER TRIENIO DE GOBIERNO ZEDILLISTA.....	179
6. PRIORIDADES DEL GOBIERNO DE ERNESTO ZEDILLO EN SU PRIMER TRIENIO DE MANDATO.....	180
7. EL FUTURO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN MÉXICO.....	180
8. CRONOLOGÍA DE LOS SUCESOS MÁS IMPORTANTES DE 1994 A 1997.....	181
<b>FUENTES CONSULTADAS.....</b>	<b>186</b>

## INTRODUCCIÓN

No deja de parecer extraño que hasta hace sólo algunas décadas el concepto *gobernabilidad* apareciera únicamente en publicaciones de corte científico-académico y en la actualidad sea manejado de manera cotidiana tanto por los actores políticos como por los diversos sectores sociales que participan de manera activa en el devenir democrático de sus sociedades.

La familiarización del concepto ha dado lugar a que la lógica formal permee el término hasta el extremo de concebir los parámetros gobernabilidad/ingobernabilidad en funciones dicotómicas y polarizadas.

Ante esta dinámica es menester precisar los factores, las causas y los hechos que conllevan a que en determinadas situaciones podamos hablar de gobernabilidad o ingobernabilidad ( o los grados de éstas) en el sentido estricto de los términos.

A partir de lo anterior surge precisamente la necesidad de una clarificación conceptual del término, así como la aplicación de las teorías en materia a un estudio de caso. Ello con el objetivo de hacer comprensibles los derroteros que guarda en su haber la gobernabilidad en los regímenes políticos democráticos.

El concepto y las teorías de la gobernabilidad son relativamente nuevos, devienen principalmente con la crisis del Estado del Bienestar en la década de los setentas. Producto de la sobrecarga de funciones, el Estado vio disminuidas sus facultades para responder con eficacia y efectividad el creciente cúmulo de demandas sociales que más tarde hicieron mella en la estabilidad política.

En este contexto, se hicieron manifiestas diversas teorías que intentaron explicar el rumbo que segula la gobernabilidad ante el incremento de las demandas sociales.

Sin embargo, con el paso del tiempo -principalmente en las dos últimas décadas de este siglo- en nuestras actuales sociedades se han incorporado al caldo de cultivo de la inestabilidad política elementos tales como el desafío que plantean a las funciones gubernamentales el poder creciente de los cárteles de la droga, la inseguridad pública, los grupos económicos de presión -ligados a intereses gubernamentales y no gubernamentales-, la inconsistencia del Estado de Derecho al hacer ostensible la mala impartición de justicia, la corrupción, la aparición de grupos armados y terroristas, entre otros problemas.

Esta situación ha conducido a que en la actualidad el funcionamiento eficaz del gobierno sea cada vez más vulnerable, máxime ante los embates de distintos frentes y sus colaterales secuelas perniciosas.

En el caso particular de México desde finales de la década de los setentas se experimenta un proceso paulatino de transición política -via las distintas reformas electorales- que ha traído aparejada una nueva configuración en el derrotero de la gobernabilidad. Producto de un sinnúmero de elementos (el presidencialismo, el sistema de partido hegemónico, el corporativismo, entre otros), el sistema político mexicano basó desde 1929 -año de su fundación formal con la creación del Partido Nacional Revolucionario- , y con mayor fuerza desde la década de los cuarenta con la implantación del corporativismo, la gobernabilidad en el paradigma autoritario en aras de alcanzar la estabilidad política.

Empero, a partir de finales de la década de los setenta y hasta nuestros días, México ha iniciado un proceso continuo de apertura política ante el anquilosado *modus operandi* del sistema político posrevolucionario. Este proceso ha traído paralelamente la consagración de una gobernabilidad sustentada en bases más democráticas.

A pesar de la plausibilidad que ello supone, el cambio paulatino de una gobernabilidad autoritaria a una de corte más democrático ha traído consigo

problemas en el accionar gubernamental. El creciente número de demandas ciudadanas, la poca capacidad de respuesta ante las mismas, la creciente pluralidad política, las presiones económicas -y políticas- desde distintos frentes, así como diversos problemas exógenos al entorno propiamente institucional han contribuido a hacer más difícil la función gubernamental.

Se han elegido como estudio de caso los tres primeros años de la administración de Ernesto Zedillo en México (1994-1997), porque consideramos que en este periodo coyuntural de la historia política del país ocurrieron una serie de acontecimientos que mermaron la función administrativa del gobierno y, con ello, pusieron en peligro la gobernabilidad que trata de sustentarse en bases más democráticas que antaño.

Es evidente la importancia que guarda este periodo de gobierno en la configuración de los derroteros de la gobernabilidad a futuro. Las lecciones que se hicieron presentes deberán ser tomadas en cuenta como *conditio sine qua non* para construir un esquema menos vulnerable para la estabilidad política.

Lo que se intenta destacar es el papel que jugó el gobierno de Ernesto Zedillo ante los graves y grandes problemas que sacudieron su primer trienio de mandato.

Asimismo, interesa enfatizar los efectos colaterales que trajeron consigo problemas como la crisis posdevaluatoria, la aparición de nuevos movimientos armados, la infiltración del narcotráfico en las instituciones destinadas a combatirlo, la inseguridad pública, el ascenso paulatino de las oposiciones, la nueva correlación de las fuerzas políticas, entre otros elementos.

Además, se pondrá especial atención a la reforma político-electoral de 1996 - que impulsó significativamente la transición política- emprendida por el gobierno y los partidos políticos. A pesar de que durante su aprobación, la reforma no

encontró el consenso necesario en el Congreso, esta constituyó uno de los logros más importantes en el primer trienio de gobierno zedillista.

De hecho, con la reforma político-electoral de 1996, el gobierno apostó a mermar el grave deterioro y desprestigio institucional derivado de los problemas arriba señalados. Aunque en buena medida lo logró, el resultado se vio únicamente en el ensanchamiento de los márgenes de legitimidad del gobierno con los partidos políticos, en función de que fue con ellos con quienes negoció.

Sin embargo, el que las fuerzas políticas centraran toda su energía en la forma de gobierno por alcanzar (en la construcción de la democracia), dejó fuera de la discusión otros problemas que también afectaron el desarrollo de la gobernabilidad.

En función de lo expuesto, este trabajo ha quedado dividido en tres partes. En la primera se advierte el largo y vasto camino teórico, que a pesar de su novatez, ha desarrollado el tema de la gobernabilidad democrática hasta nuestros días.

En virtud de que es un tema relativamente nuevo, se incorporaron tanto los principios básicos que orientaron su discusión, como los productos más recientes que han permeado sus bases teóricas. Asimismo, se esboza una definición operacional sobre la gobernabilidad democrática que servirá de guía al estudio de caso.

La segunda parte hace referencia a la gobernabilidad en los tres primeros años de la administración de Ernesto Zedillo (1994-1997). En ella se analizan algunos de los aspectos más relevantes que hicieron mella en la estabilidad, así como las repercusiones mediatas que tuvieron en el horizonte político.

Por otra parte, se analiza el grado de respuesta gubernamental ante dichos problemas, además de los efectos negativos que éstos generaron en la legitimidad y eficacia del gobierno. Especial atención merecerá la propuesta de

reforma política impulsada por el gobierno como respuesta destinada a fortalecer la legitimidad de aquél.

En la tercera parte de este trabajo se apuntarán algunas reflexiones con respecto al devenir de la discusión teórica sobre la gobernabilidad democrática. Asimismo, se esbozarán algunas consideraciones en función del desarrollo de aquella en el primer trienio de gobierno zedillista y al futuro que guardan gobernabilidad y democracia en México.

Por otro lado, es menester señalar que la hipótesis de trabajo sobre la cual versó el desarrollo de esta investigación, hacía referencia al hecho de que con la nueva reforma político-electoral de 1996, la administración al mando de Ernesto Zedillo había logrado contrarrestar los efectos negativos que lesionaron la gobernabilidad democrática en el contexto de sus tres primeros años de gobierno.

Sin embargo, a pesar de que -como ya se ha reiterado- la reforma constituyó uno de los logros institucionales más importantes del gobierno de Ernesto Zedillo en el trienio 1994-1997, por sí sola no logró afianzar la gobernabilidad democrática en México. Elementos tales como el incierto rumbo de la economía, el creciente poderío del crimen organizado, el narcotráfico, el aumento desmedido de las demandas ciudadanas, entre otros fueron aspectos que el gobierno zedillista tuvo que sortear.

En ese tenor, el tratamiento otorgado al estudio de caso tuvo la característica de ser abordado de manera menos fragmentada. Con la incorporación de estos nuevos elementos se dio pauta a que en la tercera parte de la investigación se formularan algunas reflexiones en torno al futuro de la gobernabilidad democrática en México.

## AGRADECIMIENTOS

Es necesario advertir que el interés por este tema es resultado de las elocuentes discusiones que en materia se generaron en las cátedras de la asignatura *Sistema Jurídico del Estado Mexicano* a cargo del Maestro Eduardo Jaramillo Navarrete.

Primero como su alumno y más tarde como su asistente, hizo despertar en mí el interés por los productos más recientes de la Ciencia Política. En buena medida a él debo la idea original para la realización de este trabajo.

Por otro lado, estoy en deuda con todos los Profesores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales que contribuyeron a mi desarrollo académico. A riesgo de dejar fuera a algunos, quisiera sin embargo hacer un reconocimiento público a los Profesores Lourdes Quintanilla Obregón, Roberto Fernández Iglesias, Alan Arias Marín, Luis Alberto de la Garza Becerra, Fernando Pérez Correa y Fernando Jiménez Mier y Terán quienes desde sus muy particulares estilos docentes me hicieron ver que la formación académica va más allá de las aulas de clase.

Asimismo, quiero hacer manifiesta mi gratitud con la Doctora Guillermina Baena por haber accedido a dirigir esta tesis: ese solo hecho representa una deuda impagable.

Agradezco, además, las agudas observaciones y valiosas aportaciones hechas a este trabajo por los Profesores Karla Valverde Viesca, Marcela Bravo Ahuja, Héctor Zamitiz Gamboa y Francisco Reveles Vázquez, quienes con sus conocimientos y profesionalismo contribuyeron a enriquecer el contenido de la presente investigación.

## PRIMERA PARTE

### LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

*...la democracia es subversiva. Y es subversiva en el sentido más radical de la palabra, porque allá donde llega, subvierte la tradicional concepción del poder, tan tradicional como para ser considerada natural, según la cual el poder... va de arriba abajo.*

*Norberto Bobbio*

#### A. LA GOBERNABILIDAD EN LAS DEMOCRACIAS

Como punto de partida es indispensable señalar que democracia y gobernabilidad deben conformar un binomio que aliente la estabilidad y el buen rendimiento de gobierno. Democracia y gobernabilidad deben ser dos entes indispensables para la eficacia y la efectividad en el ejercicio del poder. Pero también deben ser dos conceptos que confluyan con la dualidad weberiana legitimidad/legalidad.

No podemos concebir la gobernabilidad al margen de la democracia. Al hacerlo construiríamos el campo de acción propicio para que actuara el espectro del autoritarismo. Si ponderásemos la eficacia y la efectividad de gobierno y dejáramos de lado el espacio de la legitimidad y la legalidad de aquél, el resultado mediano vendría a ser la inevitable supresión de las libertades políticas. Pues en ese contexto, importaría más el *saber hacer* del gobierno al *dejar hacer* ciudadano.

En sentido inverso, si nos ocupáramos de la democracia como ente lejano a la gobernabilidad, el producto que obtendríamos se manifestaría en la nula

estabilidad política. De este modo, si el binomio legitimidad/legalidad fuera el único interactuante, el resultado sería el de un gobierno con amplio consenso ciudadano pero sin capacidad de respuesta ante problemas concretos.

En ese tenor, la idea de hablar de gobernabilidad democrática radica en el hecho de establecer una reciprocidad entre los binomios legalidad/legitimidad y eficacia/efectividad, cuyo resultado sea la estabilidad política.

Así, al hacer referencia a la gobernabilidad democrática, estamos hablando también de una serie de elementos y componentes que le dan vida. La gobernabilidad democrática tiene en su haber un buen número de recursos que pueden ayudar a prevenir y/o enfrentar los problemas que se le presenten.

Entre estos elementos -característicos de lo que debe ser una democracia consolidada- podemos hallar en primer término las elecciones periódicas, un sistema de partidos consolidado, la participación ciudadana por los cauces establecidos, la reciprocidad entre mayorías y minorías, así como el federalismo y la división de Poderes.

No obstante, es menester reconocer que aún con este panorama benigno en apariencia, las sociedades democráticas actuales enfrentan a menudo (algunas con mayor o menor intensidad) problemas de gobernabilidad. Problemas que en el mayor número de casos hallan su epicentro en el incremento de demandas sociales y la falta de respuesta gubernamental. Además, no dejan de hacerse manifiestos problemas exógenos a la relación institucional propiamente dicha tales como el narcotráfico, la corrupción, las crisis económicas y las concomitantes secuelas que cada uno de éstos elementos traen aparejadas.

Por todo lo anterior es que en la actualidad existe un creciente interés por la gobernabilidad en las democracias. Interés que bien puede ubicarse entre las décadas de los sesenta y setentas, cuando el agotamiento del *Welfare State* devino en la crisis de las grandes economías y en el surgimiento del paradigma

de los nuevos movimientos sociales. Ello a su vez implicó la aparición de fenómenos políticos tales como el de la *Reforma del Estado* y la discusión sobre las *transiciones a la democracia*.

En ese contexto, la gobernabilidad democrática cobró (tal como hoy) vital importancia. La falta de legitimidad gubernamental, el incremento de las demandas sociales, la aparición de la violencia en cualquiera de sus acepciones, las tensiones al interior de las instituciones políticas, las crisis económicas, la corrupción, entre otros elementos siguen siendo una constante en los *modus vivendi* y *operandi* de los gobiernos democráticos.

Ante un panorama de esta envergadura es indispensable analizar detenidamente los componentes que lleva en su seno la gobernabilidad democrática como condición necesaria para comprender el devenir que ésta guarda en su haber.

Por tales motivos, en esta primera parte de la investigación se dará un panorama general de la democracia como forma de gobierno, las condiciones que ésta debe guardar, así como los elementos constitutivos y la operatividad de la gobernabilidad en los sistemas políticos democráticos.

### **1. La democracia como forma de gobierno**

No cabe duda que la democracia se encuentra a finales del siglo, en el meollo del debate político en muchas naciones. Ello da cabida a una infinidad de interpretaciones acerca de su devenir histórico y de su viabilidad como forma de gobierno. Desde luego, en este debate está inmersa la Ciencia Política y buena parte de las disciplinas sociales.

Sin embargo, hoy más que nunca es menester hacer una serie de precisiones con respecto a esta peculiar forma de ejercicio del poder. De ahí que la

necesidad de un recuento histórico sucinto, así como su significado contemporáneo será la temática que se aborde a continuación.

Uno de los hechos que no hay que perder de vista es que a pesar de que la democracia sea hoy una forma de gobierno en auge<sup>1</sup>, esta no ha sido la única concebida en la historia del pensamiento político. Mucho menos podemos dejar de lado que durante mucho tiempo la democracia no gozó de aceptación. Era puesta en tela de juicio al ser descrita como un sistema indeseable que fomentaba la desorganización social. El cambio de óptica en torno a la democracia fue paulatino y tuvo que ver con el auge del liberalismo en el siglo XIX y con el desarrollo del capitalismo<sup>2</sup>.

Los orígenes de la democracia podemos ubicarlos en la antigua Grecia (entre los siglos III y IV A.C.), donde ésta era concebida como una forma de gobierno en la cual las principales decisiones políticas eran tomadas por la *mayoría* en el espacio del *Ágora*. De ahí la acepción de gobierno del pueblo.

No obstante, la democracia fue señalada en aquel entonces, por los filósofos griegos Platón y Aristóteles como forma de gobierno *desviada*, al presentar severos problemas en la concepción y ejercicio del poder. Hoy podemos señalar que esta interpretación fue dada en función de que existían en la antigüedad diferentes capas sociales y si imperaba la democracia sería sólo en beneficio de los pobres (de ahí que también en el sentido griego la democracia sea la forma de gobierno de los pobres) y se dejaría fuera del terreno político a otros estratos sociales como el aristócrata.

Además, cabe advertir que por la tendencia aristócrata de los filósofos griegos aún cuando los *pobres* fueran *mayoría*, en su visión no constituían la

---

<sup>1</sup>Cfr. Samuel Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1994. El análisis de este autor es ilustrativo. Señala que para 1990 de un total de 129 Estados, 58 fueron concebidos como democráticos, esto es el 45% aproximadamente

<sup>2</sup>Cfr. Norberto Bobbio, *Liberalismo y Democracia*, FCE, México, 1991

*totalidad*. Y lo que demandaba la *virtud* era el predominio de la aristocracia, ello en la óptica de constituir un *buen gobierno*<sup>3</sup>.

Sin embargo, a pesar de la poca popularidad de la democracia en la antigüedad, existieron opiniones favorables que advertían el carácter *distribuidor* del poder en esta forma de gobierno, en contraposición a los gobiernos *concentradores* del poder como lo eran la oligarquía, la aristocracia o la monarquía<sup>4</sup>.

Así, a través de éstos derroteros, transitó la democracia hasta que en el siglo XIX encontró nuevos cauces de interpretación, principalmente inspirados en las tesis liberales. La idea de la representación política (concebida por los antiguos como dictado aristocrático al escoger a los mejores) comenzó a ser la punta de lanza por seguir.

Se pensó que la elección periódica de representantes permitiría el escrutinio y la libre crítica ciudadana. Por medio de esta dinámica, el *demos* valoraría a los gobernantes a través de los votos y decidiría si enmendaba o refrendaba su confianza en ellos<sup>5</sup>.

José Fernández Santillán apunta que esta teoría hunde sus raíces en las tesis del autor inglés del siglo XVII, James Harrington en su obra *La República de Océana*, texto donde se aprecia la necesidad de quitar el estigma aristocrático a las elecciones para darles tintes democráticos<sup>6</sup>.

Así, fue a partir de los anteriores planteamientos como se fueron tejiendo los vasos comunicantes entre las concepciones antigua y moderna de la

<sup>3</sup> Al respecto pueden verse las obras de los dos grandes filósofos griegos: Aristóteles, "La Política" en *Ética Nicomaquea*, Editorial Porrúa, México, 1992. En especial los libros IV y VI, "La Mejor Constitución Posible" y "Democracia y Oligarquía" respectivamente; y Platón, *La República*, Gredos, Madrid, 1990

<sup>4</sup> Cfr, Robert A. Dahl, "Hacia la segunda transformación: Republicanismo, representación y lógica de la igualdad" en *La Democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, 1993, pp. 35-46

<sup>5</sup> *Ibid*

<sup>6</sup> Véase José F. Fernández Santillán, *La democracia como forma de gobierno*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 3, IFE, México, 1995, pp. 23-25

democracia. Fue así como se vincularon la idea original de la democracia con las tesis de la representación política, del sufragio y las elecciones.

Dicha vinculación derivó a su vez en la construcción teórica de lo que debía ser una democracia. Autores de la talla de Samuel Huntington, Robert Dahl, Juan Linz, Giovanni Sartori y Norberto Bobbio, coinciden desde sus muy peculiares estilos e ideologías, en señalar que las sociedades que asuman el estatuto democrático, deben ser sociedades donde no impere la voluntad divina sino la voluntad ciudadana, donde gobierne la ley, donde existan elecciones periódicas, donde no se perpetúe el ejercicio del poder, donde se establezca la separación de Poderes y donde la participación ciudadana sea efectiva<sup>7</sup>.

Asimismo, además de estos atributos los gobiernos democráticos se deben caracterizar por hacer visible el ejercicio del poder. La democracia supone la oposición tajante al ejercicio arcano del poder. Ello responde al paradigma original de la democracia donde las decisiones son tomadas por la mayoría y consecuentemente se revisten de mayor calidad<sup>8</sup>.

A la par de estos elementos, las democracias actuales han adherido nuevos componentes, tales como el fomento de un sistema de partidos, un mayor pluralismo, la vinculación entre mayorías y minorías, la tolerancia y el derecho a la información.

Empero, el camino para las democracias no es del todo fácil. Se topan comúnmente con una serie de obstáculos que les impiden cumplir cabalmente sus funciones. De ahí que la democracia como forma de gobierno reciba un sinnúmero de críticas al verse, en ocasiones, mermada la estabilidad política en los espacios donde interactúa.

---

<sup>7</sup>Sobre el particular existe una buena cantidad de textos. Recomendamos la revisión de la bibliografía general de este trabajo, principalmente la concerniente a los autores citados

<sup>8</sup> José F. Fernández, *op. cit.*, p.31

No obstante, aún con este panorama poco alentador, lo cierto es que la democracia se ha perfilado, con todo y sus vicisitudes, como la forma de gobierno con mayor prestigio en el devenir político de las sociedades actuales.

Desde luego, su consolidación no debe pasar por alto. La idea de su perfeccionamiento debe marcar sus derroteros, máxime a la luz de las crisis de los gobiernos democráticos.

## 2. Condiciones que debe guardar la democracia

Se decía en el apartado anterior que la democracia como forma de gobierno<sup>9</sup> que vincula indirectamente a los ciudadanos en la toma de decisiones y por ende en la conformación de las estructuras formales de poder, debe cumplir un listado de requerimientos para que le sea conferido su estatuto en cuanto tal.

En su argumentación acerca de la *poliarquía*<sup>10</sup>, Robert Dahl propone algunos de los requisitos que debe guardar todo proceso encaminado a la construcción de la democracia. Entre éstos encontramos:

- a) Funcionarios electos como requisito para la representatividad política
- b) Elecciones libres e imparciales, en las que los funcionarios sean electos a través del voto en elecciones transparentes, competitivas y periódicas
- c) Sufragio inclusivo, en el que los adultos puedan ejercer sin distinción su derecho al voto
- d) Derecho a ocupar cargos públicos a toda la población adulta

<sup>9</sup>Una definición moderna señala que por gobierno debemos entender "el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder..."; *Cfr.*, Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política* (A-J), Siglo XXI, México, 1981, pp. 742-743

<sup>10</sup>El autor entiende por *poliarquía* aquel "régimen político que se distingue en el plano más general, por dos amplias características: la ciudadanía es extendida a una proporción comparativamente alta de adultos, y entre los derechos de la ciudadanía se incluye el de oponerse a los altos funcionarios del gobierno y hacerlos abandonar sus cargos mediante el voto"; Robert Dahl, *op. cit.*, p.266 y ss.

- e) Libertad de expresión, en la que los ciudadanos tengan el derecho de expresarse en torno a cuestiones políticas sin correr peligro de represalia alguna
- f) Derecho a la información, en la que los ciudadanos cuenten con la posibilidad de informarse a través de los diversos medios
- g) Autonomía asociativa, en la que los ciudadanos defiendan los derechos arriba mencionados a través de organizaciones o asociaciones conformadas libremente por ellos<sup>11</sup>.

A pesar de que en la óptica de Robert A. Dahl ningún país ha trascendido la etapa de la *poliarquía* y pasado a un estado *superior* de democracia, lo cierto es que las siete premisas arriba expuestas debieran constituir las condiciones mínimas que debe establecer todo gobierno que se llame democrático.

Incluso el propio Dahl señala que si se cumplen todas éstas condiciones tendremos un proceso de democratización de avanzada: la *poliarquía*, la antesala de la democracia plena.

La importancia de este planteamiento reside para el autor estadounidense en que si se cumplen los lineamientos de la *poliarquía*, se estará fomentando concomitantemente el espectro de las libertades políticas, espectro que puede ayudar a mermar los incidentes que a menudo permean el ejercicio de gobierno de los regímenes políticos democráticos.

Sin embargo, aún en los sistemas democráticos donde se ensayan las condiciones que enumera Dahl en su esquema de la *poliarquía*, no dejan de hacerse patentes ciertos elementos que la democracia no cumple o no puede cumplir.

Norberto Bobbio advierte algunas de estas condiciones y las califica como *promesas no cumplidas* por la democracia. Esta caracterización halla sus raíces

---

<sup>11</sup>*Ibid*

en el entendido de que aún con el prestigio que confiere la democracia a los sistemas políticos, aquella no es de modo alguno infalible<sup>12</sup>.

Entre esas *promesas no cumplidas* señaladas por Bobbio hallamos en principio la *concepción individual de la sociedad*, en la cual el principio de toma de decisiones de los ciudadanos se encamina hacia un terreno de tinte individualista. Aunque esta concepción individual provenga justamente de la pluralidad social, reditúa en la conformación de una sociedad centrífuga que no cuenta con un solo centro de poder, sino con muchos, lo que la lleva inevitablemente a la pugna de posturas en un tono casi irreconciliable.

Por otro lado tenemos la *nula representatividad* de los ganadores de la contienda electoral. Ganadores que al asumir el poder imponen decretos a las minorías en nombre de la *mayoría*. Este hecho es desde luego cuestionable, pues las más de las veces las *mayorías* no son sino *minorías mayoritarias* que a pesar de su condición optan por la imposición en lugar del diálogo con los demás actores políticos.

Asimismo, se ha hecho notoria la incapacidad de las democracias para *derrotar al poder oligárquico* que las permea. La conformación de pequeñas camarillas y/o élites entre los líderes de las diversas instituciones políticas y el gobierno negocian por su cuenta las principales decisiones; el futuro de la democracia misma.

Igualmente importante es el *espacio limitado de la democracia*. La democracia no ha conseguido ocupar todos los espacios en los que se ejerce un poder que toma decisiones obligatorias para un completo grupo social. La democracia parece ejercerse únicamente en los procesos electorales y no actúa como método de vinculación permanente en la toma de decisiones con los ciudadanos. Se convierte en democracia netamente procedimental.

<sup>12</sup>Cfr, Norberto Bobbio, *El Futuro de la democracia*, FCE, México, 1996, pp.23-48

De la misma manera encontramos en este espectro de promesas no cumplidas por la democracia, *la nula cultura política del ciudadano*. No existe entre la ciudadanía un proceso que aliente a acrecentar su orientación política llegado el proceso de toma de decisiones.

Parafraseando a Nicolas Tenzer, este sería el modelo de sociedad despolitizada donde el ciudadano concibe a la democracia como un ente lejano a él<sup>13</sup>.

Además es necesario señalar que este fenómeno lleva inevitablemente a la apatía política. Así, la falta de cultura política (la falta de una cultura que hace que la ciudadanía se sienta desvinculada del quehacer político de su país) puede traducirse en que el proceso democrático frague desde sus orígenes.

Por si esto fuera poco, qué decir del lento pero seguro paso de las *tecnocracias* en las democracias. Bobbio advierte que ambos términos son antitéticos, pues si el protagonista en el ejercicio de gobierno es el experto, entonces quien lleve las riendas no podrá ser el ciudadano común.

Aquí cabe recordar que el principio nodal de la democracia es que todos pueden tomar decisiones sobre todo. No obstante, la tecnocracia entiende que esa condición no puede llevarse a cabo en la práctica, pues los únicos autorizados para tomar decisiones son los pocos que entienden de tales asuntos.

En ese entendido, son los *técnicos* los únicos que pueden marcar los derroteros políticos de la sociedad. Al ser los *especialistas* pueden manejar con mejor fluidez y eficacia la dinámica política. Empero, a la luz de las experiencias tecnocráticas ¿qué tan benéficas son para el rumbo de las democracias?

Además de lo anterior, hallamos un *aumento desmedido en el aparato burocrático* de las democracias. Un lastre que hace que la democracia, en tanto proceso *lineal*, se debilite y mal funcione. Este obstáculo pondera la formación

<sup>13</sup>Cfr, Nicolas Tenzer, *La sociedad despolitizada*, Paidós, Barcelona, 1992

de un aparato de poder ordenado jerárquicamente contrario al sistema democrático que pugna por hacer del poder un ejercicio horizontal.

Por último -y he aquí la condición incumplida de la que nos ocuparemos- cabe hacer mención al *escaso rendimiento de las democracias* en el momento de aplicar los planes y programas de gobierno encaminados a satisfacer las demandas ciudadanas (*inputs*) y los problemas colaterales que revisten<sup>14</sup>.

El problema ha dado lugar a que en los últimos años se geste el debate en torno a la gobernabilidad en las democracias.

En efecto, de las anteriores promesas incumplidas por la democracia enumeradas por Bobbio, es ésta última una de las que causa mayor revuelo y que, a la larga, nos coloca en el debate sobre el buen desempeño gubernamental: en la frontera entre la estabilidad o la disgregación política.

### 3. El porqué de la gobernabilidad democrática

Ante el hecho de que la gobernabilidad se ha convertido hoy en día en objeto de debate en los regímenes políticos democráticos y en aquellos que están en proceso transicional (léase de *liberalización política*), es necesario hacer patentes los factores, causas y sucesos que llevan a disminuir los márgenes de la estabilidad política.

Se hacía referencia en la introducción de esta parte que el debate en torno a la gobernabilidad democrática surgió entre las filas académicas durante las décadas de los sesenta y setentas. Este debate estuvo precedido por el agotamiento del Estado del Bienestar. Agotamiento que trajo consigo además del

---

<sup>14</sup>Para una visión más detallada y detenida de estas *falsas promesas* de la democracia es recomendable hacer la lectura del texto de Norberto Bobbio señalado en la anterior referencia

devastamiento de las grandes economías nacionales , problemas de estabilidad política ante el incremento de los *inputs* (demandas) sociales<sup>15</sup>.

En la óptica de Niklas Luhmann, la falta de metas y objetivos propios derivó en el mal funcionamiento del *Welfare State*. Luhmann advierte que el fracaso del también llamado Estado Providencia, se debió a que éste aumentó el volumen de sus aparatos burocráticos en relación con la sociedad al plantear funciones de los actores sociales (sindicatos, empresas, iniciativa privada) sin que a cambio proporcionara un modelo alternativo que lo justificara.

Así, la razón del fracaso del Estado del Bienestar tuvo que ver con las modificaciones que permitieron que dicho Estado sustituyera obligaciones de la sociedad, al tiempo de ser incapaz de plantear un modelo cualitativamente distinto al arquetipo capitalista tradicional<sup>16</sup>.

Esta situación se tradujo además en la merma de legitimidad del Estado Providencia. De este modo el Estado se volvió responsable de todo lo bueno, pero también de todo lo malo, lo cual llevó a una serie de imputaciones que debilitaron su accionar. Esto fue, en parte, lo que Jürgen Habermas llamó la crisis de legitimidad del Estado capitalista tardío<sup>17</sup>.

Aunado a este hecho, el fenómeno de las transiciones a la democracia vino a hacer más complejo el espectro político de la discusión. El tránsito de regímenes autoritarios a democráticos vino a cobrar un nuevo matiz en torno a la estabilidad política de las nacientes democracias y las que se encontraban en proceso de incipiente consolidación<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup>Cfr, Claus Offe, *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, CNCA/Alianza Editorial, México, 1990, pp. 153-161

<sup>16</sup>Cfr, Niklas Luhmann, "El Estado de Bienestar, un problema teórico y político" en *Estudios Políticos*, Nueva Epoca, Vol. 5, Nums. 3-4, julio-diciembre de 1986, pp.49-56

<sup>17</sup> Véase Jürgen Habermas, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu, Buenos Aires, 1991

<sup>18</sup>En torno al fenómeno de las transiciones a la democracia puede consultarse Guillermo O'Donnell, *et. al.*, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, (4 tomos), Paidós, Barcelona, 1993

Latinoamérica fue un buen laboratorio en la observación de conflictos sociales. Por tal motivo, ejemplos como el Caracazo (suceso acaecido en Venezuela en 1989 donde se hicieron manifiestos capítulos de violencia social luego de la falta de respuesta del gobierno del entonces presidente Carlos Andrés Pérez, para con los reclamos de justicia social de sus conciudadanos), o la remoción del presidente brasileño Fernando Collor de Mello de su cargo en 1992 por denuncias de corrupción, entre otros tantos, vinieron a demostrar que los problemas de la gobernabilidad en las democracias no eran solo un paradigma académico, sino una realidad que azotaba a las sociedades a diario.

En suma, hechos como la caída del *Welfare State* (y su traducción en crisis económicas), la falta de respuesta gubernamental ante imperantes demandas sociales, la falta de consolidación de las instituciones democráticas, la generación de violencia en cualquiera de sus acepciones, la crisis de legitimidad de los regímenes políticos, entre otros aspectos construyeron el espectro que la gobernabilidad democrática debía sortear.

Ante tal panorama, el debate en torno al planteamiento de la gobernabilidad democrática se hace necesario. Ello sobre todo para esclarecer los parámetros en que se desenvuelve.

En este tenor, se planteará una explicación tentativa sobre la gobernabilidad democrática. *En principio debemos entender que ella hace referencia al conjunto de elementos y condiciones propicias que permiten a un gobierno emanado de elecciones libres y transparentes, el ejercicio libre del poder político.*

Por el contrario, la ingobernabilidad puede entenderse como la falta de capacidad gubernamental para ejercer el poder.

A partir de estas premisas tentativas, hay que dejar en claro que los factores y componentes de la gobernabilidad democrática son de toda índole, sin embargo

casi siempre se enmarcan en los derroteros de la economía y la función política propiamente dicha.

Así pues, con el camino hasta ahora recorrido podemos dar pie a una explicación más detallada sobre los fundamentos y concepciones de la gobernabilidad democrática.

## **B. COMPONENTES DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA**

De acuerdo con el planteamiento hecho en torno a los derroteros que recorre la gobernabilidad democrática hoy en día, es menester tener en claro los componentes que hacen que la gobernabilidad, en tanto que realidad objetiva, tenga razón de ser.

No obstante, antes de entrar en materia se propone abordar de manera sucinta en estas líneas introductorias, algunas definiciones vertidas en torno a la gobernabilidad por las distintas doctrinas y escuelas de pensamiento. Ello con el objetivo de identificar los componentes que en ellas se hacen patentes y que se constituyen en los antecedentes inmediatos de las definiciones modernas que sobre la gobernabilidad en las democracias se han escrito.

Xavier Arbós y Salvador Giner<sup>19</sup> desmenuzan a través de un recuento histórico las diferentes visiones que sobre la gobernabilidad han expuesto de manera implícita las doctrinas políticas. A manera de ejemplo se retoman tres, que en la visión de éstos autores, son el prelude de las definiciones actuales.

Visión Conservadora. Señala que la gobernabilidad es un problema que no se plantea en términos abstractos. Problema que requiere para su resolución la eliminación de las acciones de gobierno negativas para el mercado. En apariencia lo que la califica no es su apología del mercado sino su reticencia a

---

<sup>19</sup>Cfr. Xavier Arbós y Salvador Giner, *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial, Siglo XXI*, Madrid, 1993, pp. 9-14.

las acciones del Estado mismas que considera ineficaces. De ahí que esta visión sea partidaria del llamado *Estado mínimo*.

Visión Liberal. Advierte que el meollo de la gobernabilidad es el de reestablecer el reino del mercado por sobre el reino del Estado. Esta visión hunde sus raíces en el hecho de que el liberalismo es fiel defensor de las libertades políticas y económicas que a la larga engendrarán la estabilidad. La lectura liberal se asemeja a la conservadora, no obstante, mientras que en la primera el apoyo al libre mercado es consecuencia ideológica (en contraparte al carácter intervencionista estatal), en la segunda es la punta de lanza por seguir.

Visión Marxista. El marxismo centra su análisis en que mientras se mantenga la propiedad privada de los medios de producción, el poder político (léase el Estado) actuará para defender los intereses del capitalismo. Hecho que conducirá paralelamente a la lucha de clases y a problemas de estabilidad. Las posturas marxistas insisten además en poner al descubierto lo que mantiene la eficacia en el accionar del gobierno, a saber, la legitimidad aparente y el recurso de la represión como solución ante los conflictos.

A partir de las tres anteriores visiones se extrae que el problema de la gobernabilidad cuenta con infinidad de aristas. Se puede observar sin embargo que en estas interpretaciones hay una constante: el papel del Estado (que podemos traducir en su materialización concreta, el régimen político) en la dinámica que toma la estabilidad política. Hay que recordar la predominancia que juega el buen o mal ejercicio del poder que se pueda coordinar desde la esfera gubernamental.

Hasta ahora nos hemos aproximado a la *naturaleza* de la gobernabilidad señalando algunas de las posiciones teóricas implícitas en las distintas doctrinas políticas. Sin embargo, como se decía arriba, dichas explicaciones han servido de preludeo para que a la luz de la discusión actual sobre la gobernabilidad en

los regímenes políticos democráticos, se propongan definiciones que expliquen la consistencia de aquella.

En ese tenor, los politólogos españoles Arbós y Giner a partir de una descripción sobre el devenir de las teorías de la gobernabilidad proponen la suya propia.

Según ellos: "La gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del Poder Ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo"<sup>20</sup>.

En esta definición actual -a pesar de su inconsistencia al descartar a los demás Poderes Públicos- se puede advertir en principio una particularización hacia la gobernabilidad en los sistemas políticos democráticos. Por otro lado, podemos ir dilucidando algunos de los componentes de aquella, tales como la eficacia y la legitimidad del gobierno al emprender sus políticas.

Empero, para efectos de una mejor comprensión del concepto, añadiremos un menú de definiciones. En la visión de Juan Rial, por gobernabilidad debe entenderse la "capacidad de las instituciones y movimientos (léase gobernantes y gobernados. Nota nuestra) de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas"<sup>21</sup>.

Al igual que en la anterior definición se advierte el carácter implícito de la eficacia en los objetivos del gobierno, así como la legitimidad gubernamental al trabajar conjuntamente con los actores sociales en proyectos comunes.

---

<sup>20</sup> *Ibid*, p.13

<sup>21</sup> Juan Rial, "Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay" en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 2, abril-junio de 1988, p.11

El problema de la gobernabilidad democrática en los países en vías de desarrollo ha sido abordado también teóricamente. Sus orígenes hunden sus raíces a principios de la década de los noventa. A pesar de que no existe una definición por excelencia, se han esbozado, como en los anteriores casos, aproximaciones complementarias.

Así por ejemplo, Angel Flisfisch concibe a la gobernabilidad democrática como la "calidad en el desempeño gubernamental a través del tiempo". Donde se deben considerar las siguientes variables: capacidad de respuestas eficaces, aceptación de dichas decisiones por la sociedad y coherencia de las decisiones a través del tiempo.

Dieter Nohlen asevera que la gobernabilidad "se refiere a la interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas al gobierno". Asimismo, apunta que hace referencia a la tensión entre las dos partes y pone en entredicho el sistema político "como productor de decisiones políticas y encargado en su ejecución, y su capacidad para estar a la altura de los problemas a resolver".

Por su lado, Luciano Tomassini señala que la gobernabilidad "no solo se refiere al ejercicio del gobierno, sino además a todas las condiciones necesarias para que esta función pueda desempeñarse con eficacia, legitimidad y respaldo social"<sup>22</sup>.

Por último, una definición tradicional diría que la gobernabilidad deja de tener vigencia cuando las instituciones políticas incumplen el objetivo u objetivos por el que fueron creadas, así como cuando dejan de realizar lo encomendado por el poder constituyente<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup>Para una visión más detallada del concepto gobernabilidad democrática en los tres últimos autores véase Manuel Alcántara Sáez, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, FCE, México, 1995

<sup>23</sup>*Ibid*

Esta definición que más bien tiene que ver con la negación de la gobernabilidad no deja de ser interesante. Para efectos de esta investigación corrobora como en los anteriores casos, la preponderancia que tienen la eficacia y la legitimidad gubernamental en el ejercicio del poder.

Así pues, a partir de la perspectiva histórica y de las distintas definiciones contemporáneas señaladas, se analizarán a continuación los componentes de la gobernabilidad democrática de manera detallada.

### 1. Legitimidad- Legalidad

Para comprender la conjunción de los componentes de la gobernabilidad se partirá de un esquema básico sobre la gobernabilidad en las democracias propuesto por Juan J. Linz.

Este autor formula una tesis nodal sobre la gobernabilidad en las democracias modernas. Toma como punto de partida el concepto de legitimidad del cual extrae que: "En el caso de una democracia...la creencia en su legitimidad por parte de una mayoría de la población o incluso una mayoría del electorado, es insuficiente para su estabilidad"<sup>24</sup>.

No obstante, añade, que un gobierno legítimo supone inherentemente un gobierno con un fuerte consenso social que le puede redituarse en principio para un buen afianzamiento en el poder.

Linz parte del entendido de que la pérdida de apoyo de los actores políticos o de buena parte de la ciudadanía para con el gobierno, bien pudiera desencadenar una *erosión* de legitimidad que redituaría inevitablemente en el trastabilleo de la estabilidad.

En términos de Max Weber, la legitimidad implicará por definición el aval, la aceptación de los partícipes de la acción social con respecto a sus

<sup>24</sup>Juan J. Linz, *La quiebra de las democracias*, CNCA/Alianza Editorial Mexicana, México, 1990, p.39

representantes. En ese entendido, la legitimidad requiere de un componente básico, a saber, el consenso social que servirá como piedra de toque en el accionar del gobierno<sup>25</sup>.

De este modo, en el espacio de la gobernabilidad democrática, un amplio apoyo ciudadano al gobierno más allá del expresado en las urnas resultará definitorio en el reforzamiento de su legitimidad y por ende en el buen rumbo que pueda tomar.

Sin embargo, y aunque Juan Linz no lo mencione explícitamente en su esquema básico sobre la gobernabilidad, otro factor se hace necesario en el afianzamiento que pueda tomar un gobierno en principio. Nos referimos al concepto legalidad.

Hay que recordar que en el espacio de la democracia, la legalidad cobra vital relevancia al ser ésta la que establece, entre otras disposiciones, la sanción de los procesos electorales. Una de las condiciones indispensables para que el ejercicio democrático tenga amplitud y validez es su acreditación ante un marco normativo.

De la misma manera, el ejercicio del poder democrático que otorga la legitimidad debe verse circunscrito a los cauces que marcan las leyes.

En palabras de Alberto Begné: "Cuando se habla de la democracia... hoy suele hacerse referencia no sólo al principio de legitimidad del poder o, en el caso específico, a un poder legitimado mediante elecciones, sino también al principio de legalidad y, en consecuencia, a un poder ejercido con apego a las leyes"<sup>26</sup>.

La relación entre democracia y legalidad tiene su origen en el constitucionalismo moderno, cuyos postulados asocian jurídicamente a la

---

<sup>25</sup>Cfr, Max Weber, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, FCE, México, 1988, pp.25-26, 43 y ss.

<sup>26</sup>Alberto Begné, "Democracia y ley" en revista *NEXOS*, No. 232, abril de 1997 (Suplemento)

democracia representativa y el gobierno de las leyes. Esta conjunción halla su razón de ser en el entendido de que no puede existir la democracia donde un Estado de Derecho no garantice las libertades individuales de los ciudadanos.

Así entonces, la legalidad quedará representada por un sistema jurídico que guiará los derroteros de un gobierno legítimo, emanado de un proceso electoral transparente, limpio y competitivo.

Del mismo modo, la legalidad en la óptica weberiana es entendida como la serie de reglas y lineamientos sancionados *ex profeso* en la construcción de un orden social. Reglas que tendrán como objetivo nodal enmarcar las fronteras del accionar gubernamental y social respectivamente.

Al concatenar los términos legitimidad y legalidad se obtendrá un binomio virtuoso. Por una parte, el primer concepto hace referencia a la idea de gobierno del pueblo y su materialización concreta serán los procesos electorales, que traerán como resultado la integración de órganos públicos formados a partir de la voluntad ciudadana.

Por otra parte, el segundo concepto garantizará el o los procedimientos del primero y una vez que el poder político dimanado de los órganos públicos comience a actuar, su función será limitarlo y en su caso encaminarlo conforme a derecho.

Así pues, la conjunción del binomio legitimidad/legalidad debe ser concebido como la piedra de toque por la cual verse en principio la gobernabilidad democrática. En suma, la reciprocidad entre el título del poder político y su buen ejercicio.

## 2. Eficacia- Efectividad

Retomando el esquema básico de la gobernabilidad propuesto por Juan J. Linz, tendremos que luego de cumplido el binomio legitimidad/legalidad, se hará necesario otro que lo complemente y afiance: el binomio eficacia/efectividad.

Analicemos cada uno de ellos. La eficacia es concebida por Juan Linz como la consecuencia lógica que debe seguir todo gobierno emanado de la esfera legitimidad/legalidad. Según este autor, la eficacia se refiere a "la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político, que son percibidos más como satisfactorios que como insatisfactorios para los ciudadanos conscientes"<sup>27</sup>.

Dicho de otro modo, la eficacia supone la capacidad de todo gobierno para saber cómo darle cauce y resolución a determinado problema o problemas que aquejen su sistema político.

En ese sentido, podemos señalar que un gobierno logra la eficacia únicamente si entre sus planes y programas de acción se encuentra contemplada la formulación de un catálogo de prioridades ante problemas concretos. Para tal efecto, el gobierno apoyado en el liderazgo otorgado por la legitimidad puede incluso diseñar las condiciones necesarias para la resolución de conflictos a fin de evitar el choque con actores sociales potencialmente adversos.

Ello se torna más complejo si tomamos en cuenta que la consecución de la eficacia es mucho más difícil en los regímenes democráticos. La crítica y escrutinio constantes hacia las acciones de gobierno orillan a menudo a que este de marcha atrás a propuestas de solución que en su óptica resolverían problemas, pero que en el sentir social son percibidas como *non gratas*.

---

<sup>27</sup>Juan J. Linz, *op. cit.*, p.48

No obstante, es necesario reconocer también que el gobierno debe hacer valer la condición que lo llevó al poder: su legitimidad.

Juan Linz traza un paralelismo entre los conceptos legitimidad y eficacia para advertir: "De qué manera la legitimidad facilita la eficacia y hasta qué punto en diferentes tipos de regímenes con distintos niveles de legitimidad contribuye la eficacia a la legitimidad son preguntas centrales en el estudio de la dinámica de los regímenes..."<sup>28</sup>.

Así, se tiene que aún a pesar de no tener en claro qué concepto define al otro, si se puede apuntar que ambos van íntimamente unidos; son concomitantes al emprender acciones relacionadas con el ejercicio del poder.

Sin embargo, al hacer un estudio sobre la gobernabilidad no bastan la legitimidad, la legalidad y la eficacia. Otro concepto que se hace necesario según Linz es el de la efectividad.

Por efectividad se debe entender "la capacidad para poner realmente en práctica las medidas políticas formuladas, con el resultado deseado"<sup>29</sup>.

Así, se extrae que la efectividad será la exitosa aplicación de la medida tomada ante determinado problema que se le presente al gobierno.

Empero, aquí surge otro problema. Si bien es cierto que en el momento de conjugar la legitimidad y la eficacia como condición para atacar determinados problemas los resultados pueden ser favorables, también lo es que si la medida tomada (la efectividad) no es la adecuada acarreará el descontento ciudadano para con el ejercicio del gobierno.

Con ello mermará significativamente su legitimidad. Así, la falta de efectividad genera dudas sobre cuestiones que antes habían sido consideradas eficaces. La

---

<sup>28</sup>*Ibid*, p.48

<sup>29</sup>*Ibid*, p.49

máxima de que las mejores leyes no valen si no pueden hacerse cumplir cabalmente entra dentro de este esquema.

De lo anterior se advierte que si el binomio eficacia-efectividad es inoperante acarreará consigo el debilitamiento de la autoridad. Por ejemplo, si al formular medidas políticas ante determinados problemas aparecen las discrepancias (en cuanto al costo político de la medida), surgirá la merma en el ejercicio del poder. Asimismo, la ausencia de efectividad hace dudar acerca de la benevolencia que, en principio, planteasen medidas eficaces.

Como se puede apreciar, si bien en el binomio legitimidad/legalidad se observaba ya cierta complejidad en su operatividad, en el caso del binomio eficacia/efectividad, su buen accionar se circunscribe meramente a los hechos pragmáticos que disponga el gobierno en el ejercicio del poder.

Sin embargo, la consecución del binomio eficacia/efectividad significará para el ejercicio de gobierno un triunfo. Triunfo que, en la tipología ideal, lo conducirá al camino de la gobernabilidad.

### 3. Estabilidad y buen rendimiento

No obstante que autores como Linz presten especial atención a algunos elementos por sobre otros, lo cierto es que aspectos como la legitimidad, la legalidad, la eficacia y la efectividad son fundamentales para comprender el buen ejercicio del poder. Estos aspectos aparecen cotidianamente como elementos nodales de la gobernabilidad.

Así entonces, se puede establecer que el doble binomio legitimidad/legalidad y eficacia/efectividad conduce a la estabilidad y al buen rendimiento de los gobiernos democráticos.

A este esquema básico de la gobernabilidad democrática se han sumado otros autores no obstante que su visión es mucho más pragmática. Empero, no

dejan de poner énfasis en el doble binomio arriba señalado como *conditio sine qua non* para la obtención de aquella.

Así por ejemplo, Arbós y Giner coinciden con Linz en el sentido de que el doble binomio conceptual legitimidad-legalidad/eficacia-efectividad es imprescindible para la estabilidad política. No obstante, hacen especial referencia a la legitimidad como promotora del buen rendimiento: "La condición necesaria para calificar de legítimo a un gobierno es que éste tenga su origen mediato o inmediato en unas elecciones libres y competitivas"<sup>30</sup>.

Asimismo, añaden que la eficacia para el gobierno no es sino la consecución de sus fines ante las demandas sociales. Si seguimos a estos autores y a Linz, se tendrá que su propuesta coincide en apuntar que el doble binomio arriba señalado es la punta de lanza de la estabilidad política.

Además, se podría trazar un paralelismo entre los componentes de la gobernabilidad (el doble binomio legitimidad-legalidad/eficacia-efectividad) y la concepción weberiana de dominación. De este modo, si se encuentra obediencia social a determinado mandato se obtendrán mayores posibilidades de hallar cumplimiento a una decisión política.

En suma, se obtendría un mayor grado de aceptación y de gobierno, por ende, de estabilidad y buen rendimiento: mayor gobernabilidad.

---

<sup>30</sup>Xavier Arbós y Salvador Giner, *op. cit.*, p.15

### C. GRADOS DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA. TIPOLOGÍAS IDEALES

Resulta un ejercicio común concebir los grados de gobernabilidad en términos dicotómicos y extremadamente polarizados. Este tipo de análisis lleva en su seno problemas de apreciación e interpretación. Así, el que a determinado suceso político se le catalogue indiscriminadamente como un fenómeno de gobernabilidad o ingobernabilidad no conduce a la buena comprensión del hecho en cuestión.

De tal suerte, un análisis más riguroso y detenido mostrará que los grados de gobernabilidad no se reducen exclusivamente a dos. Ciertamente, no por ello se pueden descartar las tipologías gobernabilidad/ingobernabilidad en sus máximas expresiones. Sin embargo, difícilmente podemos hoy en día hablar de gobernabilidad democrática ideal. Las propias condiciones que promueve un ejercicio democrático del poder político hacen que la dinámica de la gobernabilidad se vea trastocada a menudo.

El hecho de que no se pueda hablar de niveles definitorios de gobernabilidad o ingobernabilidad depende de diversos factores, entre los que destacan el grado de equilibrio entre las demandas sociales (*inputs*) y las respuestas gubernamentales (*outputs*), así como los efectos dañinos de problemas como la inseguridad pública, las crisis económicas o el tráfico de estupefacientes.

El buen rendimiento gubernamental residirá en el doble binomio legitimidad-legalidad/eficacia-efectividad. En este último, sobre todo, quedará inscrito el equilibrio entre demandas ciudadanas y respuestas gubernamentales y el combate a las secuelas perniciosas de problemas estructurales.

Una de las conclusiones que se pueden extraer a partir de estos elementos es que el grado de gobernabilidad lo definirá la percepción social, misma que actuará como termómetro medidor del buen o mal rendimiento del gobierno.

En los sistemas políticos democráticos, la gobernabilidad encuentra a menudo innumerables obstáculos. Para sortearlos la democracia ha creado los mecanismos institucionales necesarios para canalizar la participación social. Empero, estos no bastan y a menudo son rebasados por la propia dinámica social y por bemoles de otra índole. Es por ello que con regularidad la democracia se topa con problemas que alteran su desarrollo.

En este sentido, Antonio Camou propone analizar la gobernabilidad democrática a partir de cinco escenarios (distintos pero no distantes): gobernabilidad ideal, gobernabilidad normal, déficit de gobernabilidad, crisis de gobernabilidad e ingobernabilidad<sup>31</sup>. Se analizarán en seguida cada uno de estos grados, así como las consecuencias que de ellos derivan.

### 1. Gobernabilidad Ideal

El concepto gobernabilidad ideal es un término clásico de las tipologías ideales que designa un equilibrio natural entre demandas sociales y respuestas gubernamentales.

Además, este prototipo ideal representa el estado en el que al gobierno no le aqueja conflicto alguno, ya que su pericia para resolver conflictos se impondría al actuar con eficacia y efectividad. De la misma manera, su legitimidad y legalidad le permitirían contar con el consenso suficiente al enarbolar cierto tipo de políticas sin temor a una oposición mayoritaria a las mismas.

Como se puede observar, este estadio difícilmente lo hallamos en un sistema político democrático. Se advertía líneas arriba que la normalidad democrática hace que la relación entre *inputs* y *outputs* sea a menudo desigual. Ello debido

---

<sup>31</sup>Cfr. Antonio Camou, *Gobernabilidad y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No.6, IFE, México, 1995, pp.25-28

sobre todo a que el espectro democrático de las libertades políticas influye significativamente en el accionar gubernamental.

Así entonces, la normalidad democrática vendría a ser en sentido estricto la antítesis de la gobernabilidad ideal. Si entendemos por *normal* aquello que se mide en términos estadísticos, tendremos que lo *normal* en las democracias es el ensanchamiento de las libertades políticas ciudadanas que se traducirá en el constante escrutinio al gobierno. Además en ese tenor, lo normal es que se presenten otro tipo problemas exógenos a la relación propiamente política.

## 2. Gobernabilidad Normal

La gobernabilidad normal, a decir de Antonio Camou, analiza una situación donde las discrepancias entre demandas y respuestas se encuentra en un estadio de *equilibrio dinámico* que fluctúa a partir de los márgenes tolerados y razonables.

No obstante, dicho *equilibrio dinámico* no significa en modo alguno que no existan conflictos. En todo caso, significa que estas diferencias son aceptadas de manera recíproca tanto por el gobierno como por la sociedad.

Así por ejemplo, si los actores políticos perciben que el gobierno no puede darle resolución a un conflicto porque escapa de su campo de acción, si bien es cierto que no abandonarán su demanda, tampoco actuarán con irresponsabilidad.

De esta tipología podemos advertir un mayor apego a la realidad que viven actualmente algunos sistemas políticos democráticos occidentales. Realidad donde si bien los conflictos no están exentos, éstos no escapan del control gubernamental.

### **3. Déficit de Gobernabilidad**

Siguiendo la tipología de los grados de gobernabilidad, el déficit en materia comprenderá una disparidad entre *inputs* y *outputs*. Este espectro será asumido, según Camou, como inaceptable para actores políticos que actúan como grupos de presión y que hacen uso eficaz de su fuerza para amenazar la relación sociedad-gobierno ante una situación que se torne difícil.

Cabe señalar , como se ha venido reiterando, que los desequilibrios pueden ser provocados por los más diversos factores, incluso aquellos que rebasan la esfera de las demandas sociales y las respuestas de gobierno.

En ese sentido y a diferencia de la gobernabilidad normal, un déficit en materia implica la sobrecarga de problemas que se le presentan al gobierno para el buen ejercicio de su función.

### **4. Crisis de Gobernabilidad**

Siguiendo este esquema, la crisis de gobernabilidad supone una proliferación de desajustes al interior del régimen político, así como una conjunción de desequilibrios fortuitos e intolerables para el gobierno y la sociedad.

A diferencia del déficit de gobernabilidad, en este escenario se harán patentes por un lado una carga desmesurada de demandas sociales y problemas exógenos y por otro, una merma significativa en el ejercicio del poder por parte del gobierno.

Aquí de nueva cuenta harán acto de presencia los actores políticos opositores para amenazar la estabilidad política del sistema.

La situación de crisis de gobernabilidad llevará en su seno la inoperatividad del gobierno ante problemas que se van tornando irresolubles. Así por ejemplo, la eficacia y la efectividad gubernamental se verán disminuidas a sus máximos niveles provocando con ello escenarios inciertos en el devenir político.

En este grado de gobernabilidad lo que en un momento dado pudiera inclinar la balanza es la buena dosis de legitimidad y legalidad que le dio origen al gobierno.

### 5. Ingovernabilidad

Tal como el término gobernabilidad ideal, la ingovernabilidad es un concepto límite que a decir de Camou, designa una virtual disolución de la relación de gobierno que une a los miembros de una comunidad política.

La ingovernabilidad supone un caso extremo donde se ha creado un caldo de cultivo que conlleva en muchos casos un inevitable estallido social. Las consecuencias últimas pueden llevarnos a escenarios límite como es el caso de la caída de los regímenes políticos democráticos.

En el caso de las democracias, la ingovernabilidad a diferencia de la gobernabilidad ideal suele presentarse con escabrosa y cierta regularidad.

Juan J. Linz hace especial referencia a este último grado de gobernabilidad y deja entrever, en ese su más puro estilo incisivo, lo que depara a la democracia ante el espectro de la ingovernabilidad.

En principio, hace referencia a los problemas irresolubles y a la crisis. Aquí, una serie de problemas políticos y económicos pondrán en jaque al régimen democrático. Jugará un papel trascendental la otrora legitimidad del régimen como condición necesaria para el apoyo de las fuerzas armadas (el monopolio de la violencia legítima diría Weber) y los simpatizantes ciudadanos.

Por otro lado, Linz apunta que ante la crisis política, la forma en que para defenderse pueda responder el régimen puede resultar definitoria. Si el sistema responde con violencia política el impacto en la sociedad puede resultar contraproducente. La ciudadanía puede reaccionar de diversas formas.

Otro aspecto digno de ser tomado en cuenta es la pérdida del monopolio de la violencia organizada por parte del gobierno. Como lo plantea la conocida tesis weberiana, una de las características del Estado Moderno es el monopolio de la violencia legítima en manos de la policía y el ejército al mando de autoridades políticas.

Así, cuando la decisión de utilizar dicho monopolio no puede ser tomada por las autoridades políticas, sino que requiere de la aprobación y consentimiento de los mandos militares u otro actor político, entonces el gobierno se enfrenta a una seria pérdida de legitimidad. Del mismo modo, cuando el gobierno permite que surjan en la sociedad grupos organizados con disciplina paramilitar cuyo fin es utilizar la fuerza con objetivos políticos.

Luego de que estos y otros factores se conjugan se dice entonces que se está ante un escenario de ingobernabilidad y deviene entonces la caída del gobierno.

Linz propone un escenario por excelencia ante una crisis de tal magnitud: "Problemas irresolubles, una oposición desleal dispuesta a explotarlos para desafiar al régimen, el deterioro de autenticidad democrática entre los partidos que apoyan al régimen y la pérdida de eficacia y efectividad (especialmente frente a la violencia) y, por último, de legitimidad, llevan a una atmósfera generalizada de tensión, a una sensación de que hay que hacer algo que se refleja en un aumento de politización. Esta fase se caracteriza por la circulación de rumores, el aumento de movilización en las calles, violencia anómica y organizada, tolerancia o justificación de algunos de éstos actos por algunos sectores de la sociedad y, sobre todo, un aumento de presión por parte de la oposición desleal"<sup>32</sup>.

Ante tal espectro es claro que los actores políticos del régimen tiendan a intentar superar la crisis a través de diversos medios, a saber, el fortalecimiento

---

<sup>32</sup>Juan J. Linz, *op. cit.*, p.132

del Poder Ejecutivo, la interferencia en los gobiernos locales, la militarización, la persecución política a los miembros de la subversión, entre otras medidas

Si aún con esto el régimen no puede afianzarse estaremos ante el fin de un gobierno democrático que al corto, largo o mediano plazos pudiera dar paso al establecimiento de un gobierno autoritario. No obstante, podría darse también el caso de un proceso de reequilibramiento y reestructuración. Ello implicaría un reacomodo de fuerzas entre los partidos, los militares y los grupos sociales emergentes con miras a un reordenamiento de la vida democrática.

#### **D. GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA, SISTEMA DE PARTIDOS Y SOCIEDAD CIVIL**

En principio cabe aclarar que el sistema de partidos y la sociedad civil son elementos que al no estar desvinculados del proceso democrático actúan como pesos y contrapesos en el balance que pueda tomar esta forma de gobierno.

En esos términos, dichos elementos vienen a convertirse en el termómetro de la democracia. Termómetro que medirá no sólo la gobernabilidad sino el sinnúmero de caminos por los que transita la democracia.

Para efectos de la presente investigación se han escogido dos de los que vienen a ser elementos cruciales en todo proceso democrático: el sistema de partidos y la sociedad civil. Sin pretender entrar en una discusión teórica sobre los alcances y modalidades de dichos conceptos, los delimitaremos.

Por sistema de partidos habrá de entenderse el espectro conformado por las organizaciones políticas que surgen en el contexto de una legislación nacional y cuyo fin es alcanzar el poder por la vía electoral.

Por sociedad civil se entenderá aquella parte de la ciudadanía que se encuentra organizada con objetivos políticos claros y bien definidos.

Como se observa, tanto la sociedad civil como el sistema de partidos conforman entes que están directamente vinculados al proceso democrático. De ahí la importancia de medir hasta qué punto pueden contribuir o mermar el ejercicio del poder de un gobierno democrático.

Una razón concomitante para abordar al sistema de partidos y a la sociedad civil como elementos potencialmente transformadores y/o promotores de un gobierno democrático, reside en que, en términos generales, constituyen las esferas más vinculadas al quehacer político. Por ende, pueden transformarse en críticos contumaces o defensores acérrimos del orden establecido, al concebir la arena política como un digno escenario para la formulación de sus proyectos y planes de acción.

### **1. Gobernabilidad y Sistema de Partidos**

Resulta un ejercicio difícil concebir a la democracia actual alejada de los partidos políticos, pues ellos son en teoría los principales intermediarios entre la ciudadanía y el gobierno y los protagonistas de las contiendas electorales.

En la actualidad, el espectro democrático se ha formado a la luz de un sistema de partidos fuerte y consolidado. En la visión de Juan J. Linz, los sistemas de partido han ayudado a la estabilidad de las democracias al ser los portavoces de las demandas sociales y canalizarlas por las vías institucionales.

De hecho, la idea del partido vinculado al ciudadano surge precisamente de las funciones sociales que tienen encomendadas. Funciones que los partidos como organizaciones derivadas del cuerpo social deben cumplir.

Sin embargo, siguiendo a Linz, no obstante que los sistemas de partido confieren estabilidad potencial al gobierno, la opción es variable dependiendo de

si los sistemas son bipartidistas o multipartidistas. Los sistemas demasiado polarizados son también elementos que alientan el terreno de la inestabilidad<sup>33</sup>.

Así también, a menudo encontramos que un gobierno democrático se topa con oposiciones partidistas leales, desleales y/o semileales. Las primeras serán fieles en todo momento -aún en el de una grave crisis política- y ante toda decisión que tome el gobierno. Algunos autores los llaman partidos *paraestatales* ó *satélites*.

Por su parte, las oposiciones desleales entrarán en declarado enfrentamiento con el gobierno y tratarán en medio de una crisis generalizada derrocarlo por cualquier vía. A estas oposiciones partidistas les interesa más la toma del poder que la propia estabilidad política.

Mientras tanto, las oposiciones semileales condicionarán su apoyo al gobierno a cambio de ciertas dádivas y prebendas. Empero, al no ser leales por completo constituirán, junto con las oposiciones desleales, un peligro potencial e inminente para la gobernabilidad de las democracias.

Desde su perspectiva ideológica, Maurice Duverger afirma que el sistema de partidos constituye un aliciente para la democracia y que mientras más se desarrolle su espacio, mayor será la estabilidad política en los gobiernos democráticos. Según el autor, el problema para la gobernabilidad democrática aparece no en el sistema de partidos mismo, sino en el seno de éstas instituciones políticas:

"La democracia no está amenazada por el régimen de partidos, sino por la orientación contemporánea de sus estructuras e intereses: el peligro no está en la existencia misma de los partidos, sino en la naturaleza militar, religiosa y totalitaria que revisten a veces"<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup>*Ibid*, pp.52-72

<sup>34</sup>Maurice Duverger, *Los Partidos Políticos*, FCE, México, 1996, p.452

Como se puede notar el entorno de los partidos políticos y su papel en la construcción de la gobernabilidad democrática es complejo por la diversidad de aristas que subyacen en él. No sólo es que el partido sea leal o desleal por definición, sino su postura ante el gobierno en un momento particularmente difícil.

No obstante, más allá de su orientación ideológica (que en la actualidad se ha visto reducida en virtud del pragmatismo que revisten), el partido político en cuanto tal será un elemento clave primero para la existencia de la democracia y luego para su estabilidad. Por él, la ciudadanía podrá canalizar sus demandas y hacerse partícipe de las mismas. Asimismo, con base en las propuestas y proyectos de éstos pueden vislumbrarse soluciones a problemas externos que afectan el accionar de gobierno.

Así entonces, el sistema de partidos cumplirá una función dinámica en el proceso de estructuración del binomio democracia y gobernabilidad.

## **2. Gobernabilidad y Sociedad Civil**

Otro elemento que tiene en su haber la gobernabilidad en las democracias es el referente al rumbo que tome la sociedad civil (la sociedad organizada) ante los retos que afronte un gobierno surgido de un proceso electoral calificado.

En las sociedades democráticas actuales la participación de la sociedad civil debe ser la pareja indispensable del accionar gubernamental. Ambos deben conformar una dualidad necesaria para darle certidumbre y continuidad al proceso democrático.

A decir de Mauricio Merino, la conjunción de dichos conceptos debe ser parte de la vida democrática, no obstante que con ello se complique el accionar de gobierno. Según Merino, esto sucede porque "una vez separada de la representación a la que debe su origen , la participación se vuelve

irremediamente un camino de doble sentido: de un lado, sirve para formar a los órganos de gobierno pero, de otro, es utilizada para influir en ellos, para controlarlos y, en no pocas ocasiones, para detenerlos<sup>35</sup>.

En ese sentido, la participación de la sociedad civil será indispensable para constituir a un gobierno, pero una vez que aquél se encuentre bien cimentado, la sociedad organizada se movilizará para hacerse participe en la toma de decisiones de gobierno.

A partir de esta premisa se extrae que si bien el proceso democrático comienza con la participación social en unas elecciones libres y competitivas, éstas no serán al mismo tiempo la parte culminante de aquél.

La dinámica que pueda jugar la participación de la sociedad civil a menudo hace que le tome el pulso al ejercicio del poder. Así, la percepción de la sociedad organizada centrará su mirada en la conformación de un proceso político que busque constantemente canales de comunicación (más allá de los partidos en ocasiones) entre gobernantes y gobernados.

Es precisamente en la sociedad organizada donde el gobierno democrático encontrará, dependiendo de su proceder, apoyo o crítica. Es en la sociedad organizada donde el gobierno deberá apoyarse para poder gobernar. La sociedad vinculada al proceso político vendrá a ser el termómetro que medirá el buen o mal rendimiento del sistema democrático.

Así, la sociedad civil (espacio de confluencia de las Organizaciones No Gubernamentales), al igual que el sistema de partidos, puede llegar a ser un elemento clave en el porvenir de la gobernabilidad democrática.

En ese tenor, el gobierno buscará a toda costa ganarse el apoyo de las partes integrantes de la sociedad civil. Pondrá en marcha los medios a su alcance para

---

<sup>35</sup>Mauricio Merino, *La participación ciudadana en la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No.4, IFE, México, 1995, p.29

vincularse directamente a los grupos sociales más representativos y encontrar con ellos un diálogo permanente.

De hecho, el que el gobierno esté directamente vinculado en las más importantes esferas de la vida social (por sorprendente que parezca el nuevo liberalismo tiró al Estado por la ventana, pero en últimas fechas éste tiende a regresar por la puerta) tales como la educación, salud, fomento a la inversión, le traerá sin duda un mayor acercamiento a la sociedad.

Refieren Xavier Arbós y Salvador Giner: "El alcance y la intensidad de la vigilancia protectora y la injerencia estatales son ahora mucho mayores, hasta poner en peligro los mismos derechos a la intimidad y a la autonomía (de la sociedad) que se dicen proteger"<sup>36</sup>.

Se puede advertir a partir de estos elementos que el papel de la sociedad civil en el proceso de construcción de la gobernabilidad democrática es incierto. Por un lado se ha señalado que la dinámica de la sociedad organizada reiteradamente pone en jaque a la estabilidad. Empero, hoy en día se hacen interpretaciones en el sentido de concebir que en los países democráticos existe una sociedad civil *débil*, porque la mayoría de la población no se inmiscuye a gran escala y directamente en los problemas políticos de su país.

Esta situación ha orillado a que se hagan interpretaciones sobre el o los alcances de la sociedad civil en el espacio de la actividad gubernamental. Obviamente si hallamos una sociedad civil *débil* sus logros en su relación con el gobierno serán colateralmente magros.

No obstante, la otra cara de la moneda refiere que si el grado de participación social va en aumento (es decir, si la sociedad civil es *fuerte*), lo indispensable es conservar un cierto equilibrio entre dicha participación y la capacidad de respuesta gubernamental como condición para salvaguardar la estabilidad.

<sup>36</sup>Xavier Arbós y Salvador Giner, *op. cit.*, p.32

Así, el equilibrio *dinámico* entre *inputs* ciudadanos y *outputs* gubernamentales dependerá en buena medida la gobernabilidad democrática. Para darle cauce a la estabilidad, el gobierno deberá saber utilizar la legitimidad que en un momento le otorgó la ciudadanía y apoyado en ella abrir canales de comunicación permanentes que le permitan entablar un diálogo directo con la sociedad organizada. De esta manera, a la par de formular demandas, la sociedad civil pondrá sobre la mesa los errores de gobierno, y eventualmente la mejor manera de enmendarlos.

#### **E. LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA HOY**

El análisis en torno a la gobernabilidad en las democracias a últimas fechas ha cobrado relevancia en el espectro de la Ciencia Política. El motivo es que el tema no deja de irradiar una multiplicidad de aristas que lo hacen cada vez más complejo. Complejidad que hunde sus raíces primordialmente en la dinámica que toman los distintos elementos, componentes y factores que construyen los derroteros de la gobernabilidad.

El hecho de que el doble binomio legitimidad-legalidad/eficacia-efectividad no pueda las más de las veces imponerse en el rumbo de la estabilidad política, representa un suceso lacerante para la vida de los gobiernos democráticos. Sobre todo hoy en día, la gobernabilidad democrática adolece de problemas de legitimidad que sin lugar a dudas merman el buen rendimiento en el ejercicio del poder. En otras palabras, la falta de consenso repercute en el accionar gubernamental. Ello a su vez se traduce en el arduo camino que transitan los gobiernos democráticos de las sociedades actuales para consolidarse.

Sin embargo, el problema de la gobernabilidad es ahora mundial. Afecta a todos los países sin importar la forma de gobierno que revistan. Así por ejemplo, aunque los regímenes autoritarios no se funden en la legitimidad y la legalidad, lo

cierto es que requieren de cierto grado de aval social para poner en marcha sus políticas. Aval que si no se llega a encontrar puede desembocar en el ineficaz e ineficiente manejo del ejercicio del poder.

A pesar de ello, se ha querido centrar esta investigación en la gobernabilidad en los países con sistema de gobierno democrático y aquellos que se encuentran en proceso transicional (de *liberalización política*). Es evidente que en los sistemas democráticos, los fundamentos de la gobernabilidad tienden a hacerse más palpables y fecundos para el análisis.

Elementos y factores como la creciente participación social, el avance de las oposiciones, la inseguridad pública, las crisis económicas, entre otros aspectos tienden a socavar los fundamentos de la gobernabilidad democrática. Razón por la cual se torna apremiante encontrar el justo medio que haga menos difícil el ejercicio de gobierno.

En este apartado se trazarán algunas de las interrogantes que el fenómeno de la gobernabilidad democrática ha dejado pendientes y que constituyen en esta óptica, parte del debate inconcluso que la democracia ha dejado abierto luego de su auge en las últimas dos décadas del siglo XX.

### **1. Gobernabilidad y Democracia: ¿una falsa dicotomía?**

En su obra *Liberalismo y democracia*, Norberto Bobbio señala que la dicotomía existente entre gobernabilidad y democracia encuentra su epicentro en la sobrecarga de demandas sociales y la poca capacidad de respuesta gubernamental.

Bobbio apunta que esta tensión hunde, a su vez, sus raíces en la filosofía liberal que heredó concepciones como el de las libertades políticas que fueron aprovechadas por los ciudadanos y grupos para hacer demandas a los gobiernos constituidos. Demandas que si no eran satisfechas darían lugar a conflictos y con

ello a la falta de consenso necesario para que el gobierno pudiera actuar legítimamente.

Asimismo, el autor italiano refiere que a la par de este problema se encuentra el del tiempo transcurrido entre la formulación de una demanda al gobierno, su canalización y su resolución. Bobbio advierte que a diferencia de otro tipo de gobierno, la democracia tiene que recorrer un camino más largo para darle salida a un problema. Tiene que crear los consensos entre los Poderes constituidos, los partidos políticos y otros actores sociales.

Esta demora hace que las tensiones al interior de la democracia en ocasiones estallen y dañen significativamente la legitimidad del gobierno<sup>37</sup>.

En ese tenor, sí podría establecerse una dicotomía entre gobernabilidad y democracia. De manera exógena y endógena a las instituciones políticas aumenta la participación social, proliferan las demandas contrapuestas y el gobierno debe dar solución, o al menos respuesta, a problemas fortuitos.

Además, el fallo gubernamental ante cualquier problema dejará un precedente, razón por la cual otros grupos o actores tenderán a exigir la misma capacidad de respuesta al mismo tipo de demandas de manera cíclica. Con ello es muy difícil que la eficacia y la efectividad de los gobernantes pueda mantenerse si las demandas tienden a crecer ininterrumpidamente.

Empero, cabe hacer un señalamiento. Si bien es cierto que la sobrecarga de demandas sociales repercute en el buen accionar del gobierno, también lo es que ésta dinámica implica necesariamente un reconocimiento al gobierno como interlocutor y aliado por parte de quien demanda su intervención.

Por más crítica que sea una demanda a los gobernantes, ésta llevará inherentemente un grado de aceptación y reconocimiento por parte del grupo o

---

<sup>37</sup>Cfr. Norberto Bobbio, "Democracia e ingobernabilidad" en *Liberalismo y democracia*, FCE, México, 1991

sector social que la haga manifiesta. Así, el incremento de la participación y las demandas sociales ofrecerán a las instituciones políticas la oportunidad de refrendar y/o ensanchar su propia legitimidad.

Con la participación social el gobierno acrecentará la legitimidad conferida en las urnas. El reconocimiento a las instituciones políticas por parte de los distintos sectores de la sociedad se traducirá en la amplitud de la imagen del gobierno.

Con la canalización y resolución de las demandas ciudadanas, el gobierno puede ensanchar su legitimidad y aprovecharla para hacer más eficaz y efectivo su accionar y, por ende, para darle certidumbre y rumbo a la estabilidad política.

A partir de estos elementos, la principal conclusión colateral que se extrae es que no se puede restringir la participación social a fin de facilitar la gobernabilidad. No se puede concebir que en aras de la estabilidad se acorte el espacio de las libertades políticas. Con ello se estaría sembrando la semilla del germen autoritario que daría al traste con el proceso democrático en su conjunto.

En ese tenor, no se puede concebir la gobernabilidad al margen de la democracia. Si se privilegiara la estabilidad política por sobre todo, el resultado mediano se traduciría en la suspensión de las libertades políticas. Así, ya no importarían elementos como la legitimidad y la legalidad; se abrirían las puertas a la transición autoritaria.

No obstante, tampoco se puede privilegiar la antítesis de este planteamiento: la democracia al margen de la gobernabilidad. Al hacerlo se tendría un gobierno producto del consenso pero sin capacidad de respuesta ante problemas específicos.

Así pues, la tesis de concebir a la gobernabilidad y a la democracia como una dicotomía deja muchas dudas. En todo caso, democracia y gobernabilidad deben ser entendidas como un binomio a partir del cual se pueden conformar otros dos:

legitimidad/legalidad (el clave) y eficacia/efectividad (el complementario), mismos que a su vez conduzcan al buen rendimiento y a la estabilidad.

Desde luego, con lo dicho no se pretende sentenciar que el camino de la gobernabilidad en las democracias sea benigno y pueda consolidarse a partir de los elementos de su tipología ideal.

Por el contrario, el devenir de aquella es hoy más que nunca incierto, máxime ante la serie de problemas endógenos y exógenos que lleva en su seno. Sin embargo, la idea de no concebir los términos gobernabilidad y democracia como una dicotomía, radica precisamente en que ambos pueden complementarse, fecundarse y dar pie, a pesar de todo, a la estabilidad.

## **2. La gobernabilidad democrática en las sociedades actuales**

Luego del declive de buena parte de los regímenes autoritarios y del advenimiento y/o transición a la democracia, los desafíos a la gobernabilidad de ésta última ya no se centraron en la alternancia de otras formas de gobierno, sino en el perfeccionamiento de sus instituciones.

Es precisamente en nuestras actuales sociedades donde a diario se hace patente la necesidad de dicha perfección. Con la entrada en escena de la democracia hizo también acto de presencia una sociedad más organizada y participativa, más demandante y contestataria, lo que ha exigido acciones gubernamentales capaces de orientar por la vía de la institucionalización esa acrecentada participación social.

Este factor fue de la mano de una modernización en el espectro político. Modernización que fue permeando los derroteros de las sociedades en desarrollo y que modificó de manera significativa los cánones tradicionales del ejercicio del poder.

Es por ello que con el auge de la democracia empezaron a haber visos de una mayor liberalización política, cuyo resultado mediato fue la participación ciudadana en el devenir político de las sociedades.

Dicha situación dio margen a que en el mediano y largo plazos se hicieran patentes problemas de estabilidad en las nacientes sociedades democráticas.

Tal como refiere Samuel Huntington: "Los cambios económicos y sociales que conlleva la creciente urbanización, alfabetización, industrialización y expansión de los medios de comunicación amplían la conciencia política, multiplican las demandas de los diferentes sectores sociales y ensanchan su participación. Estos cambios tienden a socavar los fundamentos tradicionales de la autoridad y las instituciones políticas, reduciendo su legitimidad y produciendo un irremediable conflicto entre la dinámica de la movilización y participación social y el ritmo de la institucionalización política"<sup>38</sup>.

En términos de Juan M. Nelson, la causa de la inestabilidad política que experimentan los gobiernos democráticos en las sociedades actuales, es producto del rápido cambio social y de la movilización política de nuevos grupos, en un contexto en el que el gobierno se niega al perfeccionamiento de las instituciones políticas democráticas.<sup>39</sup>

Es por ello que ante la creciente participación social, las democracias actuales han buscado abrir su horizonte en materia a partir del fortalecimiento de las instituciones políticas.

Sin embargo, ante la dinámica que ha tomado la gobernabilidad en las sociedades democráticas desarrolladas, han aparecido interpretaciones

---

<sup>38</sup>Samuel Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Barcelona, 1991, p.172

<sup>39</sup>Cfr, Juan M. Nelson, "Political participation" en Weiner y Huntington (comps.), *Understanding Political Development*, Waveland Press, 1994

conservadoras que ponen de manifiesto el escaso margen de acción con que cuentan los gobiernos democráticos ante la sobrecarga de demandas sociales.

Este análisis se derivó del *Reporte Trilateral sobre la crisis de la Democracia*, en cuya óptica el quid de la gobernabilidad democrática es la desmesurada carga de demandas ciudadanas como resultado de un ensanchamiento de la participación social.

Según este reporte, el incremento de la participación política lleva en sus entrañas una mayor polarización de la sociedad que se traduce en desconfianza en las instituciones y la percepción entre los individuos de una creciente ineficacia política. La suma de dichos factores daría al traste con la estabilidad política y a su vez con la democracia<sup>40</sup>.

Se considera que este tipo de análisis fomentó ecuaciones conservadoras y antidemocráticas, tales como *más autoritarismo=mayor estabilidad política o menor participación política=mayor gobernabilidad*, mismas que son cuestionables a la luz del afianzamiento del espacio de las libertades políticas.

Además, otra de las razones que hacen impugnabile el análisis *trilateral* es que en sus conclusiones recomienda a la par de fortalecer las instituciones políticas democráticas, limitar los cauces de la participación social como condición indispensable para la estabilidad política.

En todo caso, la mejor manera de consolidar la gobernabilidad no es cercenando el espacio de la participación social, sino encauzándolo por la vía de la institucionalización. El cerrar uno de los principios nodales de la democracia, conduciría más que al afianzamiento de ésta, al advenimiento de un gobierno autoritario.

---

<sup>40</sup>Cfr, Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Comission*, University Press, New York, 1975

En ese tenor, ante la creciente participación ciudadana en las sociedades democráticas actuales se hace indispensable por un lado, tal como lo plantea el *Reporte*, un reforzamiento de las instituciones democráticas (Poderes públicos, partidos, ministerios) cuyo objetivo se centre en el mejor funcionamiento de las mismas.

Por otro lado, y he aquí la discrepancia con los autores trilaterales, un encauzamiento de la participación social y sus demandas por la vía institucional cuyo resultado inmediato sea un vínculo estrecho entre gobernantes y gobernados que conduzca al entendimiento y a la búsqueda de consensos; al afianzamiento de la legitimidad del gobierno y con ello a la eficiencia en sus acciones: a la estabilidad política.

Como se observa, los derroteros de la gobernabilidad democrática en las sociedades actuales son contracorriente, más no imposibles si en ellos aparece la voluntad política tanto del gobierno y los actores políticos íntimamente vinculados al proceso de toma de decisiones.

Empero, es menester tomar en cuenta que la relación entre demandas sociales y respuestas gubernamentales no es el componente único de la gobernabilidad en dichas sociedades. En nuestros días, el accionar de la democracia ha comenzado a enturbiarse por la intromisión de factores externos a dicha relación.

Elementos tales como el tráfico de estupefacientes, la seguridad nacional, la aparición de fuerzas paramilitares, la corrupción, la impunidad, la falta de claridad en el accionar de algunos actores políticos (en función del fin que persiguen), entre otros, son hoy por hoy factores que a la par del accionar gubernamental ante las demandas sociales, ponen en jaque a la gobernabilidad democrática.

Estos factores socavan sin duda el devenir de los sistemas políticos en la actualidad. A pesar de la buena voluntad en el proceso de negociación del gobierno con los actores sociales, hechos como los referidos deben incorporarse a la agenda pendiente de la multicitada gobernabilidad democrática.

De lo contrario, si las democracias pierden de vista estas disyuntivas, el resultado mediano que se obtendrá repercutirá en gran amplitud en el enturbiamiento del accionar gubernamental.

### **3. Hacia una definición operacional de gobernabilidad democrática**

A partir de haber destacado la forma en que se desarrolla el espectro de la gobernabilidad en las democracias, así como sus funciones, componentes, grados y factores, es indispensable delinear algunas ideas generales que puedan ayudar a trazar una definición operacional sobre la gobernabilidad democrática.

La idea de plantear una definición operacional en materia reside en el hecho de que será en función de ésta la manera en como guiemos el análisis sobre el estudio de caso propuesto para la segunda parte de este trabajo.

Hagamos en principio un breve recuento de la brecha sobre la que hemos avanzado. Se había señalado que la gobernabilidad democrática es un término compuesto de infinidad de aristas que lo hacen complejo, aunado a que los estudios sobre la misma son relativamente nuevos, máxime si se toma en cuenta que el debate y la discusión actuales comenzaron a partir de la década de los sesenta con la crisis del *Welfare State*.

Sin embargo de aquel tiempo a esta parte, los estudios sobre la gobernabilidad democrática asumieron diversas posturas que más tarde se materializaron en una buena cantidad de interpretaciones y definiciones

alrededor de aquella. Definiciones que las más de las veces retomaban o descartaban elementos de las proposiciones originales.

No obstante esta situación, los estudios sobre la gobernabilidad en las democracias plantearon que aquella debía ser entendida a partir de elementos como la legitimidad y la eficacia gubernamental. Al cabo del tiempo, y en función de las nuevas teorías, dicho estudio incorporó componentes como la legalidad y la efectividad, mismos que vinieron a ser la parte complementaria de los conceptos que en principio se plantearon.

En lo que coincidieron la mayoría de los estudiosos del tema fue en la premisa de que el accionar gubernamental debía conducirse por los linderos de la estabilidad y el buen rendimiento. Así entonces, se extrae que uno de los fines de la gobernabilidad democrática en tanto que práctica, lo constituye el hecho de que su operatividad debía estar encaminada a la no exacerbación de las posturas de los grupos políticos y sociales. Debía encauzarse por los derroteros de la preservación del orden político. Debía, en suma, conducir a la estabilidad política.

Estabilidad política que demandaban las nacientes democracias de la década de los setenta. La tercera oleada democratizadora, parafraseando a Huntington, necesitaba lo que justamente este autor plantearía en otro de sus conocidos textos: orden político para las sociedades en cambio. Orden que como el propio Huntington analiza en su obra, es incierto.

En ese contexto, es que el interés por la gobernabilidad democrática comienza a cobrar relevancia ya no sólo para las filas académicas, sino para amplios sectores sociales. La tesis de la estabilidad llegó a convertirse en un elemento nodal de los estudios sociales y piedra de toque para analizar el rumbo de las democracias.

Luego, los subsiguientes estudios incorporaron una dinámica más o menos regular a partir de cuatro componentes básicos: legitimidad, legalidad, eficacia y efectividad. Dichos componentes fueron enmarcados en una suerte de tipología ideal que explicaba el quehacer de la gobernabilidad.

Así es que por ejemplo, hallamos estudios preliminares al respecto como los realizados por Juan J. Linz, Michel Crozier, Juan Rial y Norberto Bobbio. O estudios más actuales en las obras de Xavier Arbós, Salvador Giner, Antonio Camou, Dieter Nohlen, Angel Flisfisch y Luciano Tomassini.

Desde sus distintas pero no distantes maneras de abordar el problema de la gobernabilidad democrática, estos autores coinciden en aceptar los cuatro componentes básicos de aquella como elementos nodales.

Para efectos de esta investigación, se retomarán las definiciones que en materia plantean Antonio Camou y Luciano Tomassini.

A nuestro juicio, la definición propuesta por Camou a pesar de su estrechez lleva en su seno implícitos los elementos constitutivos a los que ya se ha hecho referencia. De acuerdo con este autor por gobernabilidad democrática debemos entender "un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental"<sup>41</sup>.

Esta definición permite a partir de la abstracción dilucidar los elementos legitimidad, legalidad, eficacia y efectividad presentes en los diversos análisis sobre la gobernabilidad.

La legitimidad y la legalidad van implícitas en la relación que se plantea entre sociedad y gobierno. Mientras tanto, la eficacia y la efectividad están enmarcadas en el *equilibrio dinámico* que debe guardar la relación sociedad-gobierno.

---

<sup>41</sup>Antonio Camou, *op. cit.*, p.22

De lo anterior se puede advertir (tal es la idea de Camou) la relación entre el gobierno y la sociedad como categoría primordial de la gobernabilidad democrática.

Asimismo, como señala el propio Camou, una definición como la suya al incorporar intrínsecamente los elementos constitutivos de la gobernabilidad, no peca de ser unilateral, ya que por el contrario le da a cada uno de ellos su justa dimensión.

De este modo es que la definición esbozada por Camou se acerca a la temática planteada por autores como Linz, Arbós, Rial y Nohlen. La conformación del doble binomio legitimidad-legalidad/eficacia-efectividad visto a través del espejo de la reciprocidad gobierno-sociedad constituyen los elementos clave al acercarnos a una definición operacional sobre la gobernabilidad democrática.

Sin embargo, quisiéramos advertir con Luciano Tomassini que la gobernabilidad hace referencia también a otras condiciones fuera del espacio de los *inputs* y los *outputs*.

De tal suerte, es menester no perder de vista que la propia dinámica y complejidad de los sistemas políticos en la actualidad, hace detenernos en torno a algunos elementos perturbadores exógenos al proceso demandas sociales/respuestas de gobierno.

Así por ejemplo, la corrupción en las esferas de gobierno, las crisis económicas, los grupos paramilitares, la impunidad producto de la mala impartición de justicia, la inseguridad pública, además de otros elementos, son factores que inciden de manera considerable en el desempeño gubernamental.

Es por ello que entrelazados con la definición de Antonio Camou, se contemplarán estos elementos para entender el desarrollo de la gobernabilidad democrática en el estudio de caso.

En función de lo expuesto, la definición operacional versará en el entendido de que *la gobernabilidad democrática hace referencia al conjunto de elementos y condiciones favorables que permiten a un gobierno emanado de elecciones libres, competidas y transparentes, el ejercicio libre, eficaz y eficiente del poder político a lo largo de su mandato.*

## SEGUNDA PARTE

### GOBERNABILIDAD Y DEMOCRACIA EN EL PRIMER TRIENIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE ERNESTO ZEDILLO (1994-1997)

*También los cristianos primitivos sabían muy exactamente que el mundo está regido por los demonios y que quien se mete en política, es decir, quien accede a utilizar como medios el poder y la violencia, ha sellado un pacto con el diablo, de tal modo que ya no es cierto que en su actividad lo bueno sólo produzca el bien y lo malo el mal, sino que frecuentemente sucede lo contrario. Quien no ve esto es un niño, políticamente hablando.*

*Max Weber*

#### INTRODUCCIÓN

Con la apertura política experimentada por México en las dos últimas décadas, el orden político ha transformado su accionar autoritario en uno de corte más democrático. A la par, las formas tradicionales autoritarias en el ejercicio del poder han tenido que mutar en torno a los derroteros democráticos.

Concomitantemente, los cimientos sobre los que se construyó la gobernabilidad por varias décadas comenzaron a resquebrajarse en los últimos años, por las crisis recurrentes (en todos los órdenes) y por la creciente participación social.

Desde 1929 con la creación del Partido Nacional Revolucionario, con especial énfasis en la década de los cuarenta, y hasta finales de la década de los setenta, se configuraron en México los derroteros y el accionar de un régimen político de corte autoritario que fundamentó la gobernabilidad a través de elementos como el presidencialismo a ultranza, el sistema de partido hegemónico, la nula división de

Poderes, el corporativismo, la acotada participación ciudadana, entre otros elementos colaterales.

Sin embargo, a partir de 1977, el sistema político mexicano ha experimentado un fenómeno continuo de apertura política (traducido en reformas político-electorales) en aras de ensanchar su legitimidad y supervivencia. Ello a su vez, se ha traducido en la transición -inconclusa desde luego- de una gobernabilidad autoritaria a una de corte más democrático.

Esta situación se ve reflejada en que luego de las distintas reformas políticas derivadas de la de 1977 (*vid infra*), el régimen político mexicano ha tenido que mutar hacia condiciones propias de todo gobierno que aspira a ser democrático. Es por eso que en la actualidad hallamos -no sin que en ocasiones el gobierno presente resistencia- un presidencialismo más acotado, una división de Poderes que comienza a hacerse presente, una creciente participación ciudadana en la toma de decisiones, un sistema de partidos más consolidado, el resquebrajamiento del corporativismo, una creciente pluralidad política, entre otros elementos adyacentes.

En términos de César Cansino: "la apertura política iniciada a finales de los setenta en México debe ser entendida como un proceso a través del cual el Estado ha venido concediendo gradualmente algunos derechos políticos y civiles en dirección democrática, pero en una línea de organización, en consecuencia, sólo se explica en presencia de sensibles transformaciones que amenazan la continuidad del régimen"<sup>1</sup>.

Este proceso de apertura gradual ha sido caracterizado con el nombre de *liberalización política*<sup>2</sup> que es un proceso de apertura gradual, empleado por los

<sup>1</sup>César Cansino, "La *transición política* en México: dinámica y perspectiva" en *Estudios Políticos*, Tercera Época No. 8, octubre-diciembre, FCPYS-UNAM, p.20

<sup>2</sup>Siguiendo a Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, por *liberalización política* debemos entender la apertura de un régimen "que hace efectivos ciertos derechos que protegen tanto a los individuos como a los grupos sociales de actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros". Para los mismos

regímenes autoritarios cuando las condiciones políticas los orillan a cercenar sus rasgos esenciales y así amainar las tensiones en su interior.

En el caso de México, la *liberalización política* fue adoptada en un principio para ensanchar la legitimidad del régimen y permitir su continuidad<sup>3</sup>, no obstante, con el paso de los años, y debido a las propias condiciones de supervivencia del régimen, ha tenido que optar por seguir el camino de la transición democrática<sup>4</sup>.

Paralelamente, México ha experimentado el cambio de una gobernabilidad autoritaria a una gobernabilidad que trata de aspirar a los fundamentos de la democracia, pero que no obstante su plausibilidad ha dado muestras de que esta nueva situación trae aparejados problemas en el accionar gubernamental.

Problemas que son el resultado mediato del cambio de actitud del gobierno en el ejercicio del poder. De ser el sistema político mexicano un régimen que había basado durante décadas su gobernabilidad en el paradigma autoritario ( y que dicho sea de paso rindió frutos para la estabilidad), a últimas fechas con el proceso de apertura política, éste ha tenido que enfrentar toda suerte de demandas sociales, así como problemas de diversa índole que en ocasiones han repercutido en su legitimidad, eficacia y efectividad.

autores un proceso de *democratización* (que sería la siguiente fase de la transición política) se diferencia del primero porque las reglas y procedimientos de la ciudadanía son aplicados a instituciones gobernadas por otros principios o entendidos para incorporar a personas que no gozaban de ciertos derechos. *Cfr.* Guillermo O'Donnell y P. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, (Volumen 4), Paidós, Barcelona, 1993, p. 89 y ss.

<sup>3</sup>Es necesario advertir que en los momentos de transición política existe una marcada ambigüedad entre autoritarismo y democracia, y la *liberalización política* se constituye en el punto intermedio que guiará los derroteros del proceso transicional a futuro, ya sea ampliando las libertades políticas (acabando con el autoritarismo) o limitándolas (permitiendo la continuidad del régimen autoritario).

<sup>4</sup>Para algunos autores como José Antonio Crespo, la urgencia de poner fin a la *liberalización política* estriba en que una vez que se han desdibujado algunos rasgos autoritarios (sobre todo a partir del proceso electoral de 1997), los distintos actores políticos (léase gobierno, partidos y sociedad) deben aprovechar dicha situación para poner punto final a la *liberalización* y emprender el camino hacia la *democratización* a pesar del reto político que ello exige. *Cfr.* José Antonio Crespo, "El fin de la liberalización política en México" en César Cansino (coordinador), *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, CEPACOM, México, 1998, pp.97-113

El propósito de esta Segunda Parte de la investigación es mostrar, a través de un breve recuento, el camino que siguió el ejercicio de gobierno en el primer trienio de la administración de Ernesto Zedillo en México. En virtud de que, como se ha referido, el caso mexicano presenta un proceso de transición política inconclusa, a lo largo de esta parte se encontrarán algunos elementos y sucesos que atañen a todo país en vías de consolidar su democracia.

Para ello se hablará en este primer apartado del desarrollo de la campaña electoral de Ernesto Zedillo, luego de su designación como candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la Presidencia de la República en 1994.

Asimismo, se hará el recuento del amplio margen de legitimidad -con respecto a los votos obtenidos por los demás partidos políticos- que llevó al candidato del PRI a ocupar la Primera Magistratura, así como las repercusiones mediatas que este suceso acarreó en el escenario político nacional.

Además, se analizará el discurso de toma de posesión de Ernesto Zedillo y las líneas que trazó en principio para el ejercicio del poder, sustentado en bases democráticas, a lo largo de su sexenio. En los apartados subsecuentes se hará un recuento de algunos de los grandes desafíos que enfrentó la administración zedillista en su primer trienio de gobierno.

## **A. CAMPAÑA ELECTORAL Y ASCENSO AL PODER DE ERNESTO ZEDILLO**

### **1. Desarrollo de la campaña electoral de Ernesto Zedillo**

Luego del asesinato del candidato del PRI a la Presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio, el 23 de marzo de 1994 en plena campaña electoral en Tijuana, Baja California, el entonces presidente Carlos Salinas y la cúpula priísta (en ese orden) designaron a Ernesto Zedillo Ponce de León como candidato sustituto seis días después de aquel fatídico hecho: el martes 29 del mismo mes.

Desde aquél 29 de marzo y hasta el 14 de agosto, la campaña electoral del candidato priista se desarrolló en principio en un clima de incertidumbre, escepticismo y descrédito tanto a su figura como a su manera de proceder. Se llegó a percibir que Zedillo hacía campaña tras la sombra de Colosio. Aunado a ello, la manera en que fue designado candidato contribuyó a exacerbar los ánimos dentro de las bases del partido, mismas que consideraron la candidatura como una imposición presidencial<sup>5</sup>.

Sin embargo, el escenario político poco a poco fue tornándose favorable al candidato priista, quien de tener un comienzo incierto fue abatiendo y despejando dudas en torno a su persona, su campaña y su proyecto político.

El abanderado tricolor de la llamada *generación del cambio* demostró su pragmatismo al comienzo formal de su campaña. Sin equipo propio, apurado por afianzar alianzas, Zedillo pactó con cuanto grupo podía ayudar a ganarle la elección presidencial.

Dichas alianzas y pactos se vieron reflejados por ejemplo en las negociaciones para designar candidatos al Senado a nivel estatal. Maniobra que le permitió a Zedillo ganarse la simpatía de diversos sectores del priismo nacional, desde los de viejo cuño hasta los llamados tecnócratas -grupo al que él pertenece<sup>6</sup>.

En ese contexto, poco menos de 50 días después de ser nombrado candidato presidencial priista, el 12 de mayo Ernesto Zedillo participó, junto con los candidatos panista y perredista, Diego Fernández y Cuauhtémoc Cárdenas, en un debate televisado cuyo objetivo fue mostrar a los electores la oferta política de los, para entonces, tres candidatos presidenciales con aspiraciones reales de acceder al poder.

---

<sup>5</sup>Cfr, Elías Chávez, "Ante la incipiente rebelión priista, Salinas aplacó a Ortiz Arana, movilizó a Córdoba y designó a Ernesto Zedillo" en *PROCESO*, No. 909, 4 de abril de 1994, pp.6-11

<sup>6</sup>Cfr, Elías Chávez, "La lista de candidatos del PRI al Senado, reflejo de la urgencia de Zedillo por afianzar alianzas" en *PROCESO*, No.913, 2 de mayo de 1994, pp.34-37

El impacto del debate entre aspirantes presidenciales se tradujo en una buena cantidad de cismas en el espacio político. A pesar de que muchas encuestas y sondeos de opinión dieran la victoria de aquél al candidato panista, lo cierto es que las tendencias para la votación favorecían, aún a pesar de una baja sensible, al candidato del PRI.

A pesar del ambiente benigno que se respiró entre las filas priistas aquel mes de mayo, la campaña de Zedillo atravesó por algunos sinsabores derivados de la escasa experiencia y pericia política del candidato tricolor.

Así por ejemplo, el candidato priista demostró en la ciudad de Durango el 21 de mayo que el derecho no era su fuerte. Al urgar en el terreno jurídico y tildar de *injustos y mentirosos* a un juez y a un magistrado por el motivo de dar validez a una decisión en el sentido de que el asesinato de Luis Donald Colosio no se había hecho con todas las agravantes de la ley, Zedillo entró al ojo del huracán y fue seriamente cuestionado por penalistas, jueces y magistrados quienes condenaron los yerros y las pretensiones antijurídicas del candidato priista<sup>7</sup>.

Empero, durante los meses siguientes, la campaña electoral tricolor repuntó. Las tendencias daban una cómoda ventaja a Zedillo hasta con 45%, mientras sus rivales del PAN y el PRD quedaban relegados con un 25% y 11% respectivamente<sup>8</sup>.

El repunte avasallador del candidato priista fue atribuido por los partidos de oposición a una campaña orquestada desde el Poder Ejecutivo de despido de recursos públicos en favor del candidato tricolor. Campaña en la que se señaló explícitamente a programas gubernamentales como Procampo y Pronasol, así como al papel de los *mass media* para apuntalar la imagen y con ello dar votos a Ernesto Zedillo.

<sup>7</sup>Cfr. Raúl Monge, "El Poder Judicial defiende dos fallos en el caso Aburto y exhibe a Zedillo como un ignorante de las leyes" en *PROCESO*, No. 917, 30 de mayo de 1994, pp. 6-15

<sup>8</sup>Resultados de la encuesta realizada por la compañía Indermex-Harris en julio de 1994

También fue ampliamente cuestionado por la oposición el papel del Instituto Federal Electoral (IFE), -institución creada a partir de las reformas electorales sancionadas en el sexenio salinista para darle credibilidad a los procesos electorales-, en el desarrollo de la campaña electoral de 1994.

Se argumentó que el IFE no había estado a la altura de la imparcialidad. La crítica más severa versó en el sentido de que al ser órgano dependiente del gobierno (su Presidente era el Secretario de Gobernación), actuaba como juez y parte dándole preferencia al candidato del partido en el poder.

Además fue manifiesta la oposición de los candidatos panista y perredista y de sectores de la sociedad civil, a la campaña simultánea del voto *del miedo* que desplegó el PRI de la mano de los medios de comunicación. Esta campaña consistió en presentar al tricolor como el único partido garante de reestablecer la paz y la seguridad a nivel nacional.

Esta serie de anomalías hicieron que la oposición política argumentara que las elecciones del 21 de agosto quedarían marcadas bajo el signo de la sospecha<sup>9</sup>.

Sin embargo, para el PRI y su candidato, las elecciones se desarrollarían en un marco legal y en condiciones de equidad y transparencia.

Así pues, si bien es cierto que Ernesto Zedillo asumió la candidatura priísta en un ambiente de incertidumbre, también lo es que éste supo capitalizar con los medios a su disposición el apoyo de buena parte de la población, que se manifestaba hasta entonces en la mayoría de encuestas.

---

<sup>9</sup>Cfr. Alberto Aguirre, *et. al.*, "Las elecciones del 21 de agosto bajo el signo de la sospecha" en *PROCESO*, No. 928, 15 de agosto de 1994, pp.7-17

## 2. El proceso electoral del 21 de agosto de 1994

Con ocho candidatos presidenciales: Ernesto Zedillo (PRI), Diego Fernández (PAN), Cuauhtémoc Cárdenas (PRD), Jorge González (PVEM), Cecilia Soto (PT), Alvaro Pérez (PARM), Marcela Lombardo (PPS) y Pablo Emilio Madero (PSD), en el proceso electoral federal del 21 de agosto de 1994, participó el 77.5% de los ciudadanos registrados en el padrón electoral<sup>10</sup>.

A pesar de la existencia de algunas irregularidades a nivel regional, el máximo órgano electoral del país dio por bueno el proceso electoral del 21 de agosto de 1994, resultando electo el candidato priista Ernesto Zedillo con el 50.13% del total de sufragios emitidos<sup>11</sup>.

Con este margen de votación -más de la mitad del total aunque ya no el *carro completo* de antaño- quedaba conjurada y desactivada cualquier protesta por posibles irregularidades. El fantasma del fraude electoral que permeó el proceso de 1988 quedó diluido con el cúmulo de votación que obtuvo el candidato priista.

Al hacer una aplicación práctica de los elementos y componentes de la gobernabilidad revisados en la Primera Parte de este trabajo, se tiene que para efectos del presente estudio, el espectro político mexicano luego de las elecciones de agosto de 1994 se presentó con una clara muestra de ascenso al poder de un gobierno legal, pero sobre todo legitimado en las urnas.

Baste recordar que el binomio legitimidad/legalidad es un elemento indispensable para construir las bases de la gobernabilidad democrática.

En el caso que nos compete, la legalidad estuvo enmarcada por toda una sanción jurídica que dio lugar al proceso electoral federal de 1994. En tanto, la legitimidad la otorgó el margen de votación obtenido por Ernesto Zedillo, que más tarde lo llevó a ocupar la máxima investidura del país.

<sup>10</sup>Instituto Federal Electoral (IFE), *Estadística de las Elecciones Federales de 1994. Compendio de Resultados 1995*

<sup>11</sup>*Ibid*

Siguiendo esa línea, la legalidad, pero sobre todo la legitimidad de la que gozó el candidato electo Zedillo, bien pudo ser el principio instaurador de una sociedad políticamente estable y conducida por el derrotero de la gobernabilidad.

De hecho, el proyecto de Zedillo versaba en ese camino. Como candidato electo buscó mostrar ante la opinión pública nacional e internacional que el apoyo recibido en las urnas y la calificación favorable del proceso electoral se convertirían en las bases sobre las que cimentaría su política de gobierno.

Zedillo intentó esbozar de manera general que si bien había llegado al poder con un consenso social respetable, éste debía traducirse asimismo en acciones de gobierno incluyentes. En suma, el candidato priísta electo ofreció colaborar con todos los sectores sociales incluidos aquellos que no lo habían favorecido con su voto.

### **3. El ascenso al poder de Ernesto Zedillo. Discurso de toma de Posesión**

El candidato electo priísta Ernesto Zedillo Ponce de León, tomó posesión como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos en una ceremonia efectuada en el Palacio Legislativo de San Lázaro el 1 de diciembre de 1994.

No obstante su legitimidad, en su discurso de toma de posesión, Ernesto Zedillo señaló que las nuevas condiciones del país en vísperas de entrar al nuevo milenio, exigían la colaboración de todos los sectores sociales con el gobierno de la República para emprender proyectos y esfuerzos sobre las bases del consenso y el diálogo.

Zedillo, al igual que su antecesor, delimitó los temas sobre los que se construiría la relación gobierno-sociedad: consolidación de la Reforma del Estado, Reforma a la impartición de justicia, Nuevo Federalismo, Fomento a la División de Poderes y Proyecto Económico.

En lo concerniente a la Reforma del Estado, el nuevo mandatario señaló la necesidad de seguir consolidando el perfeccionamiento de la democracia como condición para fincar el desarrollo político del país. Desarrollo que tendría que centrarse en una reforma político-electoral definitiva que disipara las dudas y recriminaciones en torno a la elección de representantes.

Por lo que hace a la Reforma a la Impartición de Justicia, Zedillo advirtió que ante el creciente clima de zozobra e inseguridad -traducido en asesinatos políticos, violencia social y violación a las leyes- el gobierno federal emprendería una profunda reforma a las instituciones encargadas de procurar la justicia. Ello debido a que eran ellas los lugares donde la corrupción y la ruptura institucional se hacían evidentes y trastocaban la seguridad de las personas.

En lo referente al Nuevo Federalismo, el Primer Mandatario advirtió que había llegado la hora de liquidar el centralismo como condición para el despegue de cada una de las regiones del país en un marco de identidad y pluralidad. En ese sentido, el Nuevo Federalismo sentaría sus bases en la autonomía de los gobiernos estatales respecto al Poder Central. Autonomía definida por un mayor número de recursos y poder de decisión de los Estados de la Federación.

En lo tocante a la División de Poderes, Zedillo apuntó que ésta debía darse en un marco de autonomía, de tal manera que cada Poder cumpliera con su cometido, buscando en todo momento la cooperación respetuosa, máxime ante la composición de un Congreso de la Unión plural.

Por lo que respecta al Proyecto Económico, Zedillo refirió que uno de los propósitos de la política económica debía basarse en el bienestar de las personas y su familia. Para ello, dijo, se seguiría dando continuidad al modelo económico en el fortalecimiento del mercado interno, la estimulación del crecimiento a través de la inversión y el combate a la inflación. La suma de todos estos elementos

daría lugar, en la óptica presidencial, a la estabilidad económica y al crecimiento sostenido.

Sin embargo, uno de los puntos que más llamaron la atención, enmarcado dentro del tema de la consolidación de la Reforma del Estado, fue el relativo a la exigencia de una reforma político-electoral que acabara de una vez por todas con las suspicacias en torno a los procesos electorales.

Ernesto Zedillo señaló: "Ha llegado el momento de sumar nuestras voluntades sin sacrificar nuestras diferencias: ha llegado el momento de unirnos en la construcción de una nueva democracia que comprenda una mejor relación entre ciudadanos y el gobierno, entre los estados y la Federación: un nuevo código ético entre los contendientes políticos y una reforma electoral definitiva"<sup>12</sup>.

De esta manera, Zedillo asumió la Presidencia de la República con un discurso político incluyente, en el que se reconocía la nueva realidad política, así como la necesidad de construir los consensos necesarios para garantizar la estabilidad política.

Realidad política que en su discurso de toma de posesión, Zedillo manifestó a través de la necesidad de fincar los acuerdos del gobierno con la sociedad por la vía del diálogo permanente con las fuerzas políticas, así como la sujeción al escrutinio de la libre crítica ciudadana. Se vislumbraba así un panorama benigno para el ejercicio de gobierno sustentado en bases más democráticas.

---

<sup>12</sup>Ernesto Zedillo, *Discurso de Transmisión de Poderes*, 1o. de diciembre de 1994

## B. LA HECATOMBE ECONÓMICO-POLÍTICA EN LOS PRIMEROS MESES DE LA NACIENTE ADMINISTRACIÓN

La severa crisis económica desatada en México apenas dos semanas después de que la administración al mando de Ernesto Zedillo asumiera el poder, trajo consigo problemas de estabilidad. En buenas intenciones habían quedado las promesas de bonanza económica y crecimiento sostenido que el Primer Mandatario había enarbolado en su discurso de toma de posesión. Lejos quedó el México primermundista pregonado en el sexenio salinista.

Las nuevas condiciones económicas luego del llamado *error de diciembre*, hicieron tambalear el proyecto en materia económica que originalmente había formulado el Presidente del país. Con la devaluación del peso y la consecuente crisis económica llegaron también la recesión, los reajustes, el desempleo, el cierre de empresas, el recorte de personal, el alza generalizada y la inflación desmesurada.

Esta serie de factores llevaron a que el gobierno implantara medidas drásticas encaminadas a mermar los efectos de la crisis económica. Sin embargo, el precio que hubo de pagar la naciente administración del gobierno zedillista fue alto.

El descrédito a su lema de campaña *Bienestar para tu familia* fue la bandera de las fuerzas políticas opositoras y de vastos sectores sociales.

El país experimentó un *modus vivendi* que en los primeros meses de 1995 lo puso al borde del caos. Se llegó entonces a hablar de ineficacia gubernamental, de la debilidad del Poder Ejecutivo y de la renuncia del Primer mandatario. Se llegó a especular en los círculos académicos y políticos que México estaba al borde de la ingobernabilidad y de un consecuente relevo gubernamental - afirmación que con el paso del tiempo se fue diluyendo.

En esta parte de la investigación se hará un esbozo de la génesis, desarrollo e impacto que la crisis posdevaluatoria tuvo en el espectro político mexicano.

Asimismo, se analizarán las medidas que el gobierno de Ernesto Zedillo tuvo que sortear para amainar los efectos funestos de la crisis económica, que trastocó significativamente la legitimidad con que se había consagrado en su investidura.

### 1.La crisis económica y la devaluación del peso

La legitimidad alcanzada en las urnas por Ernesto Zedillo, bien pudo ser la punta de lanza instauradora de una sociedad políticamente estable. No obstante, a dos semanas de asumir el cargo, el consenso alcanzado por el PRI y su representante en el Poder Ejecutivo se vino abajo. Luego de la debacle del peso, la consiguiente crisis económica, las poco eficaces y efectivas (por los altos costos que produjeron) medidas económicas adoptadas por la nascente administración, se comenzó a delinear un nuevo derrotero en el accionar de la gobernabilidad democrática en el país.

Los antecedentes mediatos e inmediatos de la crisis económica desatada en 1994 pueden ser enumerados de la siguiente manera. Primero. La crisis estuvo precedida por un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos del orden del 8% del PIB. Este déficit se había presentado en los tres años anteriores, no obstante, las múltiples inversiones lograron mermar en buena medida los efectos trágicos que a la postre causarían revuelo.

Segundo. Distintas mediciones entre precios exógenos y endógenos daban signos de que el peso estaba sobrevaluado en un monto que oscilaba entre el 25 % y el 40% dependiendo de los indicadores de precios y de los periodos de tiempo.

Tercero. En un periodo de seis meses durante 1994, las reservas internacionales del país se vieron sometidas a un sinnúmero de especulaciones, producto sobre todo del incierto futuro del país luego del asesinato del candidato

priista a la Presidencia, Donaldo Colosio en marzo y de la aparición del EZLN en enero<sup>13</sup>.

Estos tres elementos pueden explicar el *por qué* de la devaluación del peso, empero, no hay que perder de vista los errores gubernamentales que hicieron que ésta situación se complicara aún más.

Es cierto, también, que cada fin de sexenio se habla visto precedido por una gran zanja entre los montos de capital de importaciones y exportaciones. Se importaba más de lo que se exportaba. Sin embargo, este abismo podía ser saneado por las crecientes inversiones extranjeras a corto, largo y mediano plazos en el mercado nacional.

No obstante, el final del sexenio salinista no fue del todo benigno. Debido a las múltiples repercusiones que causó en el sector inversionista la crisis política de 1994, aunado a la sobrevaluación del peso, se acabó por dar al traste con la aparente bonanza económica pregonada en aquél sexenio.

El llamado *error de diciembre* no fue sino la gota que derramó el vaso. La *gran falla* del entonces Secretario de Hacienda, Jaime Serra, fue la de no informar a los inversionistas extranjeros sobre la ampliación de la banda de flotación del peso el día 27 de diciembre.

No obstante, como se ha revisado, dicho *error* no fue sino el ingrediente último de un caldo de cultivo propicio para la crisis económica.

En ese contexto, poco duró el gusto y los buenos propósitos de bonanza económica que Zedillo había esbozado en su discurso de toma de posesión. El Primer Mandatario pagó los platos rotos al recibir una economía en crisis potencial en medio del descrédito generalizado.

---

<sup>13</sup>Para una visión más detallada Cfr. Jaime Ros, "La crisis mexicana: Causas, perspectivas, lecciones" en *NEXOS*, No.209, mayo de 1995, pp.43-44

Tuvo que devaluar la moneda junto con su lema del bienestar para las familias mexicanas. Con ello, Zedillo vio mermada también la amplia legitimidad que meses antes le habían otorgado los ciudadanos en las urnas. El traspie económico con que inició su sexenio restó credibilidad a su imagen y a la naciente administración que todavía no acababa de afianzarse en las estructuras de poder.

El sueño del México primermundista se había terminado de manera abrupta. El país dejó la antesala del primer mundo de la que tanto había hecho gala el gobierno salinista.

Este era el espejo de México en enero de 1995 descrito por algunos medios escritos:

"En plena crisis económica, en el descontento generalizado, en el desaliento que cunde ya en el país, y avisada la población de que le esperan, sin haber salido de ellos, tiempos de sacrificio -todo a causa de la devaluación-, el presidente terminó por acabar con la ilusión: *El desarrollo de México exige reconocer con todo realismo, que no constituimos un país rico, sino una nación de graves necesidades y carencias*"<sup>14</sup>.

Una vez desatada la crisis, la oleada de críticas en torno a la naciente administración no se hizo esperar. Se puso en duda no sólo la capacidad de un gobierno *legítimo*, sino, para decirlo en términos de la gobernabilidad democrática, su eficacia y efectividad para superar la emergencia económica.

Pero no sólo las declaraciones mermaron el accionar gubernamental, por sobre todo los hechos se hicieron manifiestos. Tan es así que para la tercera semana de febrero el panorama, referido por buena parte de la prensa escrita, era ya desolador:

---

<sup>14</sup>Carlos Acosta, "Se esfumó el México de ficción" en *PROCESO*, 9 de enero de 1995, p.8

"Otra vez como al principio de la crisis. Cuando parecía que la turbulencia financiera se resolvería con la entrada de recursos externos, la economía nacional se halla de nuevo a pico..., la zozobra persiste: la Bolsa de Valores se desploma, el peso sigue cayendo, las tasas de interés no dejan de subir, los mercados financieros se muestran en exceso nerviosos, y la desconfianza, dentro y fuera del país, se recrudece..."<sup>15</sup>.

Aunado a lo anterior, el desarrollo del conflicto político-militar en Chiapas (luego del fallido giro de órdenes de aprehensión contra los presuntos líderes zapatistas) recrudeció aún más el espectro político nacional. Esta combinación de problemas hizo pensar en un posible escenario de crisis de gobernabilidad.

No obstante, ello no ocurrió y aunque perduraron las tensiones políticas y económicas no se hicieron patentes escenarios de vacío de poder.

## **2. La respuesta de la naciente administración ante la crisis económica**

Como resultado de las repercusiones que acarrió la devaluación del peso y la consiguiente crisis económica, la naciente administración al mando de Ernesto Zedillo optó por poner en marcha una serie de medidas que más temprano que tarde le valieron las más duras críticas tanto de sus oponentes políticos como de algunos sectores de la sociedad civil.

Aunado a ello, el gobierno de Zedillo consideró necesario presentar a la población el panorama drástico por el que había atravesado, atravesaría y se vislumbraba en el futuro del país.

Así pues, en medio de la turbulencia financiera, con el enorme descrédito a cuentas y, por momentos, a punto de perder el control, la administración de Ernesto Zedillo decidió afrontar la crisis posdevaluatoria ante la nación.

---

<sup>15</sup>Carlos Acosta, "Huyen los capitales del país" en *PROCESO*, 20 de febrero de 1995, p.6

En principio reconoció fallas en su estrategia económica al no saber manejar los derroteros en materia con los inversionistas. Además, aceptó que su equipo económico se equivocó en la manera de afrontar la crisis posdevaluatoria, pero también culpó de la situación por la que atravesaba el país, al gobierno de su antecesor, Carlos Salinas:

"El tamaño del déficit de la cuenta corriente y la volatilidad de los flujos de capital con que se financió, hicieron vulnerable a la economía"<sup>16</sup>.

Con ello se marcó una ruptura institucional entre el anterior gobierno y el encabezado por Zedillo. Atrás quedaban los elogios con que 27 días antes, en su discurso de toma de posesión, el Primer Mandatario se había referido a Carlos Salinas.

La responsabilidad que la administración zedillista le otorgaba al gobierno salinista no era gratuita. Trece días antes del estallamiento de la crisis, el 14 de diciembre de 1994, Carlos Salinas, en entrevista con la prensa para su fallida campaña para presidir la Secretaría General de la Organización Mundial de Comercio (OMC), mostró un panorama económico que llevarla a México a la bonanza:

"Se redujo el déficit presupuestal, lo eliminamos; bajamos impuestos; la deuda externa se hizo pequeña, la exitosa privatización dejó recursos por más de 40 mil millones de dólares que sirvieron para reducir la deuda interna; los precios estables, la inflación bajó, en 1988 era de 200% y éste año (1995) será del 7%, crecimiento económico recuperado: la economía crecerá 4.5% al término del año..."<sup>17</sup>.

Sin embargo, el panorama esbozado por Salinas se vino abajo el 27 de diciembre de ese mismo año. El Presidente Zedillo dibujó un panorama trágico en

---

<sup>16</sup>Ernesto Zedillo, *Primer Mensaje a la Nación*, 27 de diciembre de 1994

<sup>17</sup>Carlos Salinas en entrevista con la prensa el miércoles 14 de diciembre de 1994

su Primer Mensaje a la Nación, señalando las medidas que tomaría su gobierno para hacer frente a la crisis. Dichas medidas pueden resumirse de la siguiente manera:

- Una inflación transitoria que sólo podría ser sorteada con la unidad de todos los sectores sociales
- Se pospondrían proyectos y programas de gasto público imprescindibles
- Las empresas sacrificarían márgenes de ganancia
- Los trabajadores verían reducido su poder adquisitivo
- El ingreso disponible en el país sería menor ya que no se contaría con recursos adicionales para sostener el consumo y la inversión que proporcionaba el financiamiento externo
- Las reservas caerían brutalmente
- El gobierno reduciría su gasto -13 puntos porcentuales del PIB equivalentes a unos 18 billones de viejos pesos- para acelerar el ajuste de la cuenta corriente, además de reducir sus ingresos fiscales
- La falta de recursos del exterior haría indispensable otra etapa de privatizaciones para no detener la expansión y modernización de la infraestructura del país se alentaría la concurrencia de la inversión privada en ferrocarriles, telecomunicaciones, puertos y aeropuertos
- Habría mayor endeudamiento externo como condición para que el ajuste económico fuera eficaz y menos severo, el gobierno gestionaría el respaldo de organismos financieros (de ahí se derivó el préstamo externo por 48 mil millones de dólares, desglosado de la siguiente manera: 20 mil de la administración Clinton, 18 mil del FMI y 10 mil del Banco Mundial).

Así el panorama, en plena crisis económica, con el descontento generalizado y con una población vapuleada por la crisis, el gobierno zedillista optó por mostrar con claridad el camino que atravesaría en el futuro la crisis económica.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

En su Segundo Mensaje a la Nación, en enero de 1995, Ernesto Zedillo advirtió que los mexicanos: "Debemos asumir que es indispensable esmerarnos todos para hacer lo mucho que nos falta en la construcción de una sociedad de progreso y equidad"<sup>18</sup>.

De este modo, el Presidente Zedillo reafirmaba tal como en su Primer Mensaje a la Nación, que el porvenir del país exigía reconocer a un México en vías de desarrollo que sólo con el esfuerzo de sus habitantes podría salir adelante, no obstante que esta condición hundía sus raíces en drásticas medidas económicas para aquellos.

Por lo pronto, la sensible baja de legitimidad del gobierno y los altos costos de las medidas que implementó para contener la crisis, hicieron ver la imagen de un bajo grado de gobernabilidad.

### **3. Las repercusiones políticas de la crisis económica**

Luego de que la crisis posdevaluatoria provocara un severo déficit de credibilidad en el gobierno, se hicieron patentes una serie de acontecimientos que ayudaron a hacer más complejo el panorama venidero.

El desorden en la vida política y social que concomitantemente llevó en su seno la crisis posdevaluatoria trajo consigo repercusiones políticas que fortalecieron el descontento social hacia un gobierno que meses antes había sido apoyado mayoritariamente en las urnas.

Con la capacidad de consumo reducida hasta en un 50%, la población resintió en los primeros meses de 1995 las consecuencias más severas de la crisis. El cierre de comercios, la caída estrepitosa de las ventas, el desempleo y el aumento desmesurado de la violencia social -que fue achacado a todo lo anterior- fueron

---

<sup>18</sup>Ernesto Zedillo, *Segundo Mensaje a la Nación*, martes 3 de enero de 1995

solamente algunos de los flagelos que la naciente administración tuvo que enfrentar.

Además del generalizado rechazo social, la administración zedillista tuvo que lidiar con una de las más dramáticas secuelas de la crisis: la insolvencia.

El panorama austero que el Presidente dibujó a los mexicanos en sus dos primeros mensajes a la nación tuvo que ser dolorosamente asumido por la población, pues el peso de la crisis caería, como siempre, sobre ella y su poder adquisitivo. Una de las primeras medidas drásticas que el gobierno tuvo que tomar, apoyado por el PRI en el Congreso de la Unión, a contrapelo de las críticas y de la *sana distancia* prometida entre él y su partido, fue el aumento del IVA del 10 al 15% -hecho que lesionó gravemente el poder de compra de la población.

Sin embargo, una de las repercusiones políticas más relevantes que llevaron a la población a cuestionar seriamente el accionar gubernamental fue el relativo a las predicciones que Zedillo había hecho en su discurso de toma de posesión, el 1 de diciembre.

Ahí, el Presidente había prometido la creación, vía inversiones, de al menos cien mil empleos en el primer trimestre de 1995.

Sin embargo, con la crisis a cuestas, hasta febrero de 1995, la cifra de desempleados (principalmente por la quiebra de pequeñas y medianas empresas) oscilaba en alrededor de 250 mil, según las propias cifras oficiales.

Esta situación fue desde luego en detrimento de la legitimidad gubernamental que, sancionada por la población electora el 21 de agosto de 1994, se vio diluida en los primeros cien días de gobierno zedillista.

Aunado a lo anterior, la contratación de deuda externa para solventar la trastocada economía nacional (48 mil millones de dólares) tuvo repercusiones mediatas en el escenario nacional.

El préstamo externo en el que participaron la administración Clinton, el FMI y el Banco Mundial no fue gratuito. La deuda contratada trajo consigo graves condicionamientos al gobierno. Los tres *socios* financieros de México dictaron una serie de medidas encaminadas al control y a la supervisión de los recursos que desembolsarían.

El gobierno federal tendría que elaborar periódicamente informes sobre la utilización de los recursos facilitados. Esta propuesta vino de las alas *antimexicanas* del Congreso estadounidense y de los asesores financieros del FMI.

Así, los *socios* financieros de México habían impuesto el precio por el rescate que en términos prácticos era el rígido control de la economía. Este hecho fue cuestionado por las fuerzas políticas opositoras al considerar que se ponía en riesgo la soberanía nacional.

El rescate financiero condujo a que el gobierno viera aminorado su campo de acción. Dependía del exterior para solventar la crisis posdevaluatoria. Aunado a que la población que se sintió timada por el gobierno redujo el margen de consenso con aquél.

Mientras tanto, el gobierno al tomar medidas *antipopulares* para sortear la crisis vio a lo largo de 1995 una creciente oposición a su proyecto. Empero, si algo vino a mantenerlo en pie fue que a pesar de todas las adversidades supo mantener la estabilidad.

### C. REACCIONES EN TORNO A LA CRISIS

La consiguiente secuela de reacciones en torno a la crisis posdevaluatoria no se hizo esperar. La oleada de críticas principalmente de los sectores opositores al régimen fue la constante en el incierto comienzo del gobierno zedillista.

Las críticas centraron sus argumentos primero en el engaño del que había sido víctima la población y la consecuente pérdida de consenso del gobierno con sus secuelas en el diseño de estrategias ineficaces.

En segundo lugar, se cuestionó severamente la falta de capacidad (eficacia y efectividad) del gobierno para hacer frente de manera menos drástica a la crisis económica. Se apuntó que si bien las medidas tomadas por la administración de Ernesto Zedillo mermaban un poco el caos financiero, no lo hacían así con el conflicto social derivado de la aplicación de aquellas.

Las críticas más drásticas señalaron que el futuro del país no sería sino el de la violencia social, el desempleo al por mayor, el alza generalizada de precios, el aumento desmedido de la inflación, entre otros aspectos colaterales.

En el terreno político, los críticos más contumaces del gobierno, advirtieron acerca de posibles escenarios de ingobernabilidad que llevarían a un ajuste radical del orden político.

Ante las críticas el gobierno fue cauteloso. Más que con palabras, el Presidente Zedillo trató de mostrar en los hechos que las medidas tomadas conducirían a la recuperación económica.

Se presentará en este apartado de manera general las principales reacciones que ante la crisis posdevaluatoria hicieron manifiestos los líderes partidistas opositores, el gremio empresarial, la comunidad intelectual y algunos sectores de la sociedad civil. Asimismo, se referirán los alcances que, en la óptica gubernamental, había alcanzado la recuperación económica a un año de la crisis.

## 1. Posturas de los principales partidos políticos de oposición

Con el advenimiento de los efectos de la crisis posdevaluatoria, también se hicieron presentes posturas de inconformidad por parte de los dirigentes de los principales partidos políticos de oposición.

La tesis de la inestabilidad política vaticinada para 1995 no se hizo del todo presente. Por el contrario, lo que sí ocurrió en aquél año fue un maremoto de declaraciones opositoras al gobierno. Veamos algunos ejemplos.

El entonces dirigente nacional del Partido Acción Nacional (PAN), Carlos Castillo afirmó en junio de 1995 que el gobierno era "torpe en lo económico e inexperto en lo político". Asimismo, caracterizaba los primeros meses de gestión zedillista como un aviso en el sentido de que si no se corregía el derrotero transitado por el gobierno se acercarían problemas de inestabilidad.

Sin embargo, Castillo se negó a hablar de ingobernabilidad, de relevos gubernamentales o de caos, "porque nunca hubo cosmos. El país no fue un orden que se desordenó, sino que es un orden que se aceleró ahora con los elementos desordenadores"<sup>19</sup>.

Del otro extremo de la geografía política, el entonces líder del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Porfirio Muñoz afirmó en esa misma fecha que no se había consumado aún la sucesión presidencial y que el gobierno no había nacido al ser cautivo del otrora régimen salinista.

Contundente, Muñoz Ledo vislumbraba en 1995 un escenario de ingobernabilidad: "En este momento hay una disolución, una degradación inédita de las instituciones públicas. Cualquier cosa puede ocurrir mañana. Cualquier persona puede ser asesinada. Lo que se está viviendo ahora no tiene antecedente. Ni siquiera en el maximato. Y desde la caída de Madero no se

---

<sup>19</sup>Alejandro Caballero, "Torpe en lo económico e inexperto en lo político, el gobierno parece catatónico" en *PROCESO*, 26 de junio de 1995, p.9

conocía en México un fenómeno de adelgazamiento del poder institucional tan grave<sup>20</sup>.

En tanto, el líder moral del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas señaló que sólo un gobierno interino era la salida ante la inopia, ineficacia e impotencia del encabezado por Zedillo: "México es un país sin ley y sin brújula, es la crisis de la descomposición, del derrumbe del régimen político. Hoy en México, nadie cree en el gobierno. No hay autoridad moral y no puede haberla en un gobierno nacido de una elección fraguada"<sup>21</sup>.

De su lado, el excandidato presidencial panista, Diego Fernández enjuició en noviembre de 1995 a su antiguo rival priista. Señaló que en México el gobierno se encontraba paralizado y sin una visión a largo plazo que pudiera dar soluciones a la crisis económica con la que se había topado a principios de sexenio.

Fernández fue duro en su juicio:

"No hay liderazgo no hay visión, no hay proyecto de gobierno...La confusión, el conflicto, el rumor y la desconfianza tienen como rehén al gobierno y, con él, al país"<sup>22</sup>.

A partir de los anteriores señalamientos se puede advertir el marcado grado de descontento que hicieron manifiesto los principales partidos políticos opositores a través de sus dirigentes. Con algunos matices, se extrae que la postura opositora versó en torno a la grave situación política que vivía el país luego de la crisis posdevaluatoria.

De hecho, a lo largo de 1995 la postura de los partidos políticos de oposición se centró en la demanda al gobierno de corregir el rumbo por donde trataba de

---

<sup>20</sup>Alejandro Caballero, "No se ha consumado la sucesión presidencial" en *PROCESO*, 26 de junio de 1995, pp.12-13

<sup>21</sup>*Ibid*

<sup>22</sup>Fernando Mayolo, "Fernandez de Cevallos enjuicia a Zedillo, su antiguo rival" en *PROCESO*, 13 de noviembre de 1995, p.6

encauzar la crisis. En la óptica de estos partidos políticos las medidas tomadas por la administración de Ernesto Zedillo para hacer frente a la crisis, a la larga serían los detonadores de la inestabilidad política.

Es necesario apuntar que las posturas de los dos principales partidos opositores se circunscribieron en un contexto en el que dichos partidos buscaron obtener el mayor provecho de una crisis que parecía escapársele de las manos al gobierno.

En ese sentido, es menester indicar que los juicios expresados quedan inscritos también en una dinámica en la que los partidos políticos de oposición formulan críticas constantes al partido en el poder.

## 2. Postura de la comunidad intelectual

La toma de posición de algunos de los líderes de la comunidad intelectual ante el accionar gubernamental es relativamente nueva. Con la liberalización política emprendida en el país a partir de la década de los setentas, dicho acontecimiento fue ensanchando su espectro.

Históricamente se había calificado a la clase intelectual como soporte gubernamental. El periodo de liberalización política experimentado por México permitió que la comunidad intelectual pudiera expresarse de manera más crítica, sin ataduras o anonimatos.

Es por ello que no deja de ser interesante la postura asumida por los intelectuales ante un problema como el afrontado por el gobierno zedillista en los primeros meses de su administración.

En el caso que nos compete, la postura de destacados miembros de la comunidad intelectual no se hizo esperar. De inmediato comenzaron a surgir las voces que si bien no coincidían en el diagnóstico, sí conminaban al gobierno a *hacer algo* ante una hecatombe que se vela amenazante.

Por tal motivo, en el mismo tenor que los líderes políticos de oposición se expresaron miembros representativos de la comunidad intelectual mexicana.

Entre ellos encontramos a Carlos Fuentes quien a finales de 1995 publicó en el semanario *Proceso* un ensayo donde, desde su óptica, se vislumbraban los escenarios de un México que se le había escapado de las manos al equipo gubernamental.

En tono enfático, Fuentes dilucidó los problemas de estabilidad política: "El garante del Estado de derecho es un actor más en este interminable melodrama mexicano: el propio presidente en funciones. Presidente accidental pero presidente legítimo, Zedillo llegó al poder con una base de legitimidad electoral muy superior a la de cualquiera de sus antecesores.

"¿Ha sabido o no usarlo? La opinión generalizada es que ha carecido de visión histórica y de la habilidad política necesarias para responder a una crisis insólita, a un momento crucial de nuestra vida moderna: crisis económica, política, moral e histórica"<sup>23</sup>.

Esta postura fue acogida, con diferentes matices, por Carlos Monsiváis, Enrique Krauze, Rolando Cordera, Jorge G. Castañeda, Héctor Aguilar, entre otros, quienes desde sus diferentes enfoques ideológicos coincidían en señalar que si el accionar gubernamental seguía cometiendo yerros de nada serviría el caudal de legitimidad ganado en las urnas. De tal suerte y ante un futuro incierto derivarían problemas de gobernabilidad.

Retomemos otro ejemplo. Luego del Segundo Informe de Gobierno en 1996, cuando a decir del gobierno la crisis había tocado fondo, Héctor Aguilar Camín arremetió contra ese señalamiento desde su muy peculiar estilo. Después de observar la propagación y acentuación de los visos de inestabilidad, el politólogo

---

<sup>23</sup>Carlos Fuentes, "En medio del desplome la injuria de los crímenes y la corrupción" en *PROCESO*, 11 de diciembre de 1995, pp.6-7

e historiador hizo manifiesta su postura. Su planteamiento general versó alrededor del siguiente análisis:

"Por la mirilla de la violencia -su realidad, su fantasma, su exhibición potencial en los medios- asoma el rostro de una debilidad de fondo del Estado. No me refiero sólo al liderato presidencial o de la credibilidad del gobierno y los actores políticos. Me refiero a la pregunta, viva en muchos observadores, de si la transición democrática en México no ha deteriorado, junto con los mecanismos autoritarios del antiguo régimen, algo fundamental del Estado mismo: su capacidad de ejercer el monopolio legal de la violencia, de contener las violencias particulares y garantizar para todos el piso de vida común, de convivencia social"<sup>24</sup>.

Con esta visión es claro que más allá de la posición ideológica afín o contraria al gobierno, lo cierto es que la necesidad de corregir los derroteros por donde transitaba el país como condición para no agravar la estabilidad, fue un hecho manifiesto entre la clase intelectual, entre cuyos integrantes -por cierto- hubo algunos que pidieron la renuncia del Primer Mandatario.

### **3. Postura del gremio empresarial**

En el otro extremo del telón, la postura asumida por el gremio empresarial ha sido históricamente de alianza y cooperación con el gobierno. No obstante, a últimas fechas, ello no ha impedido que los empresarios como grupo de presión, hagan patentes sus posturas y convicciones en torno a los problemas que afronta el país.

---

<sup>24</sup>Héctor Aguilar Camín, "Gobernabilidad y Democracia" en *PROCESO*, No.1037, 15 de septiembre de 1996, p.45

Con la crisis posdevaluatoria de principios del sexenio zedillista, los dirigentes empresariales fueron particularmente duros en sus críticas a las medidas tomadas por el gobierno. Veamos algunos ejemplos.

El entonces presidente de la Coparmex en 1995, Carlos Abascal aseguró que: "Si el eje y fin de toda vida social, política, económica y cultural es la persona humana, podemos afirmar que en 1995 el hombre salió perdiendo" . Y remataba: "Si no se recupera el respeto a las instituciones, vamos a desatar al México bronco y eso nadie lo va a parar"<sup>25</sup>.

En ese sentido, para Abascal el quid se centraba en alcanzar a la par de la estabilidad económica, la estabilidad política como condición necesaria para hablar de gobernabilidad.

Por otra parte, en abril de 1996, fuimos testigos de nueva cuenta del reclamo empresarial al gobierno. La Unión Social de Empresarios Mexicanos (USEM) en voz de su entonces presidente Lorenzo Servitje, expresó que la política económica era *errática y titubeante*. Con este señalamiento, secundó a sus compañeros de gremio que meses antes habían hecho manifiesto su descontento en materia.

Servitje compartió en lo sustancial lo expresado por sus colegas de la Coparmex y la Concamin, Carlos Abascal y Víctor Manuel Díaz , respectivamente.

El reclamo empresarial en los convulsionados años de 1995 y 1996 no fue gratuito. Tras él se encontraban grandes pérdidas en su gremio. La quiebra de pequeñas y medianas empresas, así como las luces rojas en las grandes luego de la crisis posdevaluatoria, motivó a los dirigentes empresariales a vertir fuertes declaraciones contra el gobierno zedillista y su equipo económico.

---

<sup>25</sup>Alejandro Caballero, "Empresarios arruinados, campesinos al borde de la hambruna" en *PROCESO*, 1 de enero de 1996, p.6

Este hecho contribuyó a que el espectro de la estabilidad se enturbiara aún más. En la óptica empresarial, se estimaba que se había creado el caldo de cultivo ideal para los estallidos sociales.

Las graves secuelas que dejó tras de sí para los empresarios el crítico año de 1995 derivaron en una nueva oleada de declaraciones y críticas al respecto. En junio de 1996, Juan Sánchez Navarro, Vicepresidente y Director Ejecutivo del grupo *Modelo*, dibujó un panorama poco benigno para el gobierno de Ernesto Zedillo:

"Como en tiempos de Madero Presidente, el México de Zedillo Presidente está en un proceso cortísimo de transición de un régimen político a otro. Como Madero Presidente, Zedillo enfrenta los embates de una prensa que empieza a ser crítica. Como Madero Presidente, Zedillo ha sido víctima de los rumores de una crisis económica acompañada de una corrupción y una inseguridad profundas. En su etapa presidencial, de 1911 a 1913, Madero quiso, pero no pudo alcanzar la transformación del país. En su año y medio de gobierno, Zedillo ha estado por debajo de las exigencias del cambio político"<sup>26</sup>.

El también líder entre los líderes empresariales, conocedor del derecho y la historia, aseguró que ese panorama podía desembocar en escenarios de ingobernabilidad .

A partir de los anteriores señalamientos quedó en claro que el estigma con el que habían cargado los empresarios de apoyo incondicional al gobierno quedaba lejos de la realidad en los primeros años de gobierno zedillista.

Las nuevas condiciones del país habían hecho que los empresarios tomaran de manera activa el papel de grupo de presión, mismo que vino a desnivelar aún más la brújula gubernamental ante una crisis que no tocaba fondo.

---

<sup>26</sup>Rafael Rodríguez, "Como Madero, Zedillo gobierna entre rumores, críticas, corrupción e inseguridad" en *PROCESO*, No. 1025, 24 de junio de 1996, p.12

#### 4. Los movimientos sociales ante la crisis

En medio del convulsionado escenario luego de la crisis posdevaluatoria, se preveía que en un futuro el caldo de cultivo para un probable estallido social haría ebullición. Tal como lo dejaron entrever algunos líderes partidistas y empresariales, también fue la postura de la inmensa mayoría de los dirigentes de los movimientos sociales.

En ese sentido, se expresaron los obreros, campesinos y los asalariados quienes no avizoraban más futuro que el desempleo, el deterioro del poder adquisitivo y una inflación creciente. Esta situación los mantenía bajo una presión que, a su modo de ver, derivaría en conflictos sociales.

Así por ejemplo, Juan José Quirino, líder del *Barzón*, apuntaba que luego de la crisis veían un panorama poco promisorio: "lo vemos desastroso, con riesgos de convulsión social"<sup>27</sup>.

La afirmación no era para menos. Los movimientos sociales fueron a la alza y complicaron aún más el accionar eficaz y eficiente del gobierno zedillista. Los casos más sonados a lo largo de 1995 y 1996 fueron los de Tabasco, Oaxaca, Puebla, Morelos, Guerrero y Chiapas. La nota común a todos ellos fue la violencia gubernamental -en cualquiera de sus expresiones- ante los reclamos populares de mejores condiciones de vida, o dicho a la manera del gobierno, el nulo encuentro de interlocutores para resolver los conflictos.

El papel de los movimientos sociales ante la crisis posdevaluatoria cobró vital relevancia, máxime luego de que éstos incrementaran sus demandas al gobierno del Presidente Zedillo, que ya de por sí tenía el camino plagado de obstáculos para su accionar eficaz.

Este aumento desmedido de reclamos sociales en los primeros años del gobierno zedillista puede ser caracterizado de la siguiente manera:

---

<sup>27</sup>Alejandro Caballero, *op. cit.*, p.10

- ante la creciente inflación, se pedía la baja de los precios de productos de primera necesidad
- ante la pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores, aumento salarial
- ante el desempleo, apertura de nuevas fuentes de trabajo
- ante las deudas de los trabajadores con las instituciones financieras, mejores condiciones para cumplir con los pagos e intereses
- ante la creciente inseguridad pública, respuesta inmediata del gobierno para controlarla
- ante el aumento en el cobro de cuotas por los servicios públicos, demanda de que éstos volvieran a sus tarifas originales
- ante la imperante pobreza extrema, mayores recursos gubernamentales para paliarla
- ante la creciente presencia de las fuerzas armadas como refuerzo a la seguridad nacional, desmilitarización.

En este contexto, los movimientos sociales, a la par de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), jugaron el papel de grupos de presión luego de las secuelas derivadas de la crisis que lesionaron los intereses ciudadanos.

Desde luego, el cúmulo de demandas de dichos movimientos rebasó el poder de respuesta gubernamental.

En ese entendido es que se puede comprender la dura respuesta del gobierno ante movimientos sociales que complicaban su accionar, máxime en un periodo crítico donde los lastres de la crisis no cejaban.

##### **5. La postura del gobierno del presidente Zedillo a un año de la crisis**

Se han revisado de manera sucinta las distintas visiones que sobre la crisis posdevaluatoria tenían los líderes partidistas, empresariales y sociales. El común denominador en sus análisis versó en el sentido de que ante la agudización de

los conflictos el gobierno había sido incapaz de darles cauce y resolución. Motivo por el cual se hicieron manifiestos visos de inestabilidad política que mermaron la gobernabilidad del país.

Esta era la visión que prevalecía en buena parte de los sectores de la sociedad civil (que para efectos prácticos es la sociedad organizada fuera de los espacios gubernamentales). Ante ella, la respuesta gubernamental trató de minar el panorama adverso que se había construido alrededor de su accionar.

Por tal motivo, a pesar de que en sus dos primeros mensajes a la nación, apenas a unos días de iniciada la crisis, el Presidente Zedillo había dibujado un panorama poco prometedor, en su Primer Informe de Gobierno cambió radicalmente su postura.

Zedillo eludió los bemoles presentados en los primeros nueve meses de su administración. Señaló el clima de bonanza y ventura que vendría para el país. De este modo, el Primer Mandatario vaticinó un país nuevo, con democracia, crecimiento, ahorro, empleo, justicia y paz. Caracterizó un panorama en el que parecía que la crisis no había existido y que el país caminaba por el sendero de la estabilidad.

En ese tenor, Zedillo advirtió el 1 de septiembre de 1995: "Hemos superado el peor momento de la crisis y los próximos años serán de crecimiento económico y multiplicación de los empleos. Estamos sentando las bases para fortalecer nuestro Estado de derecho. Hay un firme impulso social para el avance político del país"<sup>28</sup>.

Así el panorama, el Primer Mandatario hacía a un lado todas las vicisitudes y avatares que el país había sufrido durante los primeros nueve meses de su gestión y prometía que la estabilidad económica llegaría pronto.

---

<sup>28</sup>Ernesto Zedillo, *Primer Informe de Gobierno*, 1 de septiembre de 1995

El tono del discurso presidencial era comprensible en la medida que el clima adverso a su gestión se incrementaba considerablemente. La visión promisoriosa a futuro esbozada por Zedillo reflejaba los deseos de su administración de apartarse del espectro poco benigno derivado de la crisis económica.

Aunque la realidad mostraba signos contrarios a la recuperación y la estabilidad, Zedillo buscó en su Primer Informe de Gobierno hacer un balance positivo del combate a los efectos de la crisis. De hecho, su discurso tuvo tintes de ser una invitación abierta a los inversionistas para que depositaran sus recursos en un país que *muy pronto*, lograría la recuperación.

Asimismo, buscó dar la imagen en el exterior de un México sólido en lo económico y, a pesar de todo, bien cimentado en lo político. No obstante, la realidad hacía de los presidenciales únicamente buenos deseos.

#### **D. LA AGUDIZACIÓN DE LA CRISIS POLÍTICA (1996-1997)**

A pesar de los buenos presagios que para 1996 pronosticó el gobierno de Ernesto Zedillo en su Primer Informe de Gobierno, lo cierto es que durante ese año y el subsecuente, el clima político y la estabilidad se enturbiaron aún más.

Una serie de acontecimientos marcaron el rumbo poco claro que dibujaba un escenario adverso a la gobernabilidad. Esta situación llevó de nueva cuenta a una rápida respuesta del gobierno zedillista en su Segundo Informe de Gobierno.

Entre esos acontecimientos podemos señalar la aparición de otro movimiento armado en Guerrero que se sumaba al ya existente movimiento insurgente neozapatista en Chiapas, así como el papel de los grupos de presión económicos en torno al rumbo de la economía mexicana diseñado por el gobierno.

Asimismo, el nada desdeñable papel del Ejército Federal ante el imperante clima de inseguridad pública y el descubrimiento de altos mandos castrenses ligados a los cárteles de la droga.

Aunado a ello, el rumbo que tomó el PRI con respecto al Ejecutivo Federal. En particular la llamada *sana distancia* entre ambos que llevó intrínsecamente la posibilidad de hacer más inestable la vida política nacional, aunque al final la realidad mostró que dicha *sana distancia* fuera solo parte del discurso propagandístico presidencial para obtener mayor legitimidad.

En medio de éstos agitados acontecimientos se revisará a la luz de los hechos, la nueva respuesta gubernamental ante una crisis económica que no tocaba fondo y amenazaba generalizarse y sumarse al convulsionado panorama político.

### 1. La aparición del Ejército Popular Revolucionario (EPR) en el escenario político: otra piedra en el accionar gubernamental.

Las previsiones de un probable estallido social en 1996 luego de las secuelas de la crisis posdevaluatoria de principios del sexenio zedillista, hechas por empresarios, líderes partidistas y sociales, se hicieron realidad a mediados del año.

El caldo de cultivo propicio para la inestabilidad hizo ebullición en Guerrero con la aparición del Ejército Popular Revolucionario (EPR), movimiento armado que se sumaba al insurrecto Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas aparecido en enero de 1994.

La visión que sobre la aparición del EPR ofreció la prensa resultó ilustrativa:

"De la verde maleza de los cerros que rodean el vado de Aguas Blancas, donde hace un año (1995) policías estatales emboscaron a campesinos indefensos, surgió la confirmación de rumores, versiones y hasta informes gubernamentales confidenciales: en Guerrero sí existen grupos armados que se identifican como guerrilleros.

"El viernes 28 de junio, aproximadamente a las 15:30 horas, cuando concluía el acto conmemorativo del primer aniversario del asesinato de 17 campesinos en

Aguas Blancas, sorpresivamente irrumpieron decenas de miembros de lo que dijeron es el Ejército Popular Revolucionario (EPR)...

"Cuando hicieron su aparición terminaba la ceremonia luctuosa. Tomaron la tribuna donde el comandante *Ignacio* dio lectura al *Manifiesto de Aguas Blancas*, donde el nuevo grupo armado hizo patentes sus objetivos: la toma del poder y con ello el derrocamiento del régimen político a través de la lucha armada"<sup>29</sup>.

La aparición del EPR puso de nueva cuenta en duda la estabilidad política pregonada por el gobierno de la República en diferentes foros, situación por la cual éste recurrió (como en antaño lo hizo el gobierno salinista con el EZLN) a la descalificación del nuevo grupo armado.

Se le consideró un movimiento basado en los viejos cánones guerrilleros y por ende partidario de la confrontación y la consigna a ultranza, además de un grupo contrario a la negociación.

Ante tal situación, el EPR, en entrevistas concedidas a distintos medios de información, respondió al gobierno que "por el bien del país, debe renunciar el gobierno que encabeza Ernesto Zedillo" y dejar que el pueblo decida el futuro de la nación. De lo contrario, advirtió, sería necesaria una salida militar "que nadie desea"<sup>30</sup>.

Con esa y otras declaraciones el EPR reafirmaba su desprecio al gobierno y lo instaba a renunciar a como diera lugar. Para probar su *poderío* militar-organizativo, el nuevo grupo armado realizó a las 22:00 horas del martes 26 de agosto de 1996 actividades militares contra paradas del Ejército y la policía en los estados de Oaxaca, Puebla, Estado de México, Guerrero y Tabasco. En estos

---

<sup>29</sup>Leticia Díaz y Gerardo Galarza, "Indicios, rastros, pistas, testimonios de grupos armados en Guerrero desde 1992 a la fecha" en *PROCESO*, No. 1026, 30 de junio de 1996, pp. 22-23

<sup>30</sup>Guillermo Correa y Julio César López, "El EPR reta al gobierno: *Dice que ya sabe dónde estamos...La realidad es que no nos ha golpeado porque no ha querido*" en *PROCESO*, No.1034, 25 de agosto de 1996, p.8

enfrentamientos los insurgentes del EPR utilizaron armas de alto calibre. El saldo oficial fue de 15 personas muertas y 22 heridas.

Todo ello ocurrido a escasos días del Segundo Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo. El escenario se tornaba difícil para el gobierno.

Sin duda, la aparición del EPR vino a trastocar, como en enero de 1994 con la presencia armada del EZLN, las fibras más íntimas en materia de seguridad nacional. El hecho de que otro movimiento armado saliera a la luz pública reflejaba la falta de pericia de los servicios de seguridad con que debía contar el gobierno.

La guerra declarada del EPR al gobierno vino a oscurecer el panorama político que el régimen zedillista consideraba ya fuera de todo sobresalto desestabilizador.

Panorama que a casi nueve meses de la última incursión bélica del EPR y del señalamiento del gobierno de utilizar toda la *fuerza del Estado* contra aquél, volvió a ensombrecerse con un nuevo ataque del grupo armado al Ejército Federal.

El sábado 24 de mayo de 1997, un convoy militar en el que viajaban unos 60 soldados del 93 Batallón de Infantería que regresaba de Olinálá, municipio ubicado en la alta montaña guerrerense, fue cercado por miembros del EPR.

"En una curva cerrada en el kilómetro 79 de la carretera Tlapa-Chilpancingo, los esperaban comandos del EPR. Los guerrilleros, también alrededor de 60...ocultos entre los arbustos de un monte reverdecido en ésta época de lluvias..."<sup>31</sup>.

El saldo de este nuevo ataque eperrista causó bajas entre los integrantes de ese grupo, así como en el bando militar. De nueva cuenta, como en anteriores

---

<sup>31</sup>Leticia Díaz, "Olinálá y Atoyac: el EPR desafía al Ejército" en *PROCESO*, No.1074, 1 de junio de 1997, p.7

apariciones públicas, el EPR puso de manifiesto el peligro que representaba para la seguridad nacional.

Ante esta situación, las instrucciones presidenciales a través del Secretario de la Defensa Nacional (SEDENA), Enrique Cervantes, giraron en el sentido de incrementar la presencia del Ejército en las inmediaciones del lugar donde había ocurrido el incidente.

Una vez más, el EPR ponía en jaque el esquema de la seguridad nacional. Desafiando los destacamentos castrenses, el grupo armado conseguía asestarle otro duro golpe a la estabilidad política pregonada por el Ejecutivo Federal.

De hecho, la presencia del EPR en la escena política nacional durante los tres primeros años de la administración de Ernesto Zedillo constituyó un factor de inestabilidad.

No fue gratuito que las regiones más pobres del país gestaran en su seno la aparición de grupos armados como el EPR. Las regiones más desprotegidas constituyeron lugares prototípicos para que se desarrollaran escenarios de inestabilidad -tal como lo pregonara la estrategia *foquista* de las guerrillas.

## **2. El conflicto en Chiapas: antecedente de un problema que se torna irresoluble**

Desde su aparición pública en Chiapas el 1 de enero de 1994, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) declaró la guerra al Ejército Federal y con él, al gobierno del entonces Presidente Carlos Salinas. Dijo hacerlo como medida extrema, pero justa.

En aquél año, el EZLN advirtió que no dejaría de combatir hasta el cumplimiento de las demandas básicas de la población y hasta conseguir el establecimiento de un gobierno democrático.

Apoyado en su *Declaración de la Selva Lacandona*, el EZLN se enfrascó en un combate con el Ejército Federal que sólo duro una semana y media. Después, tanto gobierno como zapatistas iniciaron un proceso de diálogo que hasta 1997 pareció no avanzar.

Entre rompimientos y reanudaciones, amenazas y esperanzas, las negociaciones del gobierno federal y los zapatistas se prolongaron y crearon expectativas en torno a cuál sería la salida del conflicto. En este lapso, ambas partes no cedieron un ápice en sus posturas, lo que condujo en buena medida a ensanchar el clima de inestabilidad.

En los primeros cuatro años de su aparición pública, sin embargo, los problemas y causas del movimiento armado chiapaneco siguieron vigentes. Las demandas sociales de los zapatistas continuaron sin resolverse a pesar de los recursos inyectados por el gobierno para mermar los efectos de la pobreza.

Hagamos un breve recuento del rumbo que tomó el movimiento armado zapatista a lo largo de los tres primeros años de gobierno zedillista.

El 19 de diciembre de 1994, el EZLN efectuó una acción militar al romper el cerco que el Ejército le había tendido en su zona de influencia, para demostrar que tenía presencia armada más allá de la zona que en teoría controlaba.

Esta situación encendió las sirenas de la inestabilidad política, razón por la cual el Ejecutivo Federal incrementó la presencia militar en la zona para evitar la expansión del movimiento.

Por este motivo, entre otros es que el 9 de febrero de 1995, el Presidente Zedillo dio un giro de 180 grados al desarrollo del conflicto al librar órdenes de aprehensión contra los presuntos líderes zapatistas encabezados por Rafael Sebastián Guillén, mejor conocido como el *Subcomandante Marcos*, según el

propio Presidente de la República en un mensaje televisado<sup>32</sup>. Según el Titular del Ejecutivo, el grupo armado no perseguía objetivos populares e indígenas, sino que sus orígenes estaban vinculados a las Fuerzas de Liberación Nacional (FLN), un grupo guerrillero surgido en la década de los setenta, cuyo objetivo era la toma del poder por la vía armada para implantar un Estado socialista. El descubrimiento de la identidad de los líderes neozapatistas, se supo después, fue a causa de la delación hecha por Salvador Morales , antiguo *subcomandante* zapatista marginado por *Marcos* de la dirección política del EZLN, unos meses antes del estallido del conflicto.

Con esta acción, amparada en el hecho de que los neozapatistas preparaban supuestamente nuevas incursiones militares en distintos estados del país, el gobierno zedillista quiso acabar a principios de 1995 con un conflicto que desde su óptica podría causar repercusiones indeseables para la gobernabilidad. Empero, las presiones nacional e internacional orillaron al gobierno a reconsiderar su postura y con ello volver a la negociación.

Esta situación se tradujo en que el 1 de marzo de 1995, Zedillo firmara una iniciativa de paz que incluía la suspensión de las órdenes de aprehensión contra líderes zapatistas giradas en febrero, así como el repliegue militar en su condición de comandante supremo de las fuerzas armadas.

Con ello, de nueva cuenta se recurrió a los actores de la intermediación: la Comisión Nacional de Intermediación (Conai) y la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) , organismos creados *ex profeso* para la negociación. La finalidad era buscar un acercamiento entre las partes que finalmente derivó en la reanudación del diálogo. La sede sería San Andrés Larráinzar<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup>Cfr. Carlos Acosta, "La transformación de Zedillo se inició con la devaluación y culminó con la llegada de los fondos del FMI" en *PROCESO*, No. 954, 13 de febrero de 1995, pp.6-13

<sup>33</sup> Cfr. Guillermo Correa, "El proceso de pacificación, una historia de desencuentros, acuerdos a medias y espectaculares despliegues militares" en *PROCESO*, No. 963, 17 de abril de 1995, pp.22-27

No obstante, las negociaciones nada avanzaron. Por el contrario, el encono entre las representaciones gubernamental y zapatista se acrecentó. A poco más de tres meses de iniciado el diálogo de San Andrés, en julio de 1995, la sensación de que estallara la guerra fue un hecho palpable. Sin embargo, a pesar de las poco favorables condiciones, la medida se impuso.

Con este panorama a cuestas, el EZLN realizó una *Consulta por la Paz y la Democracia* entre la sociedad civil, en agosto de 1995 para determinar si se convertía en una fuerza política. En dicha consulta participaron cerca de un millón y medio de ciudadanos que mayoritariamente opinaron que el grupo armado debía transformarse en fuerza política independiente.

Otra de las acciones políticas espectaculares promovidas por los zapatistas fue la reunión intercontinental contra el neoliberalismo en julio de 1996, foro donde el EZLN reivindicó las causas de su lucha y de paso acusó al modelo económico mexicano de ser el causante del clima desolador que vivían los habitantes del país.

Hacia finales de 1995, gobierno y zapatistas coincidieron en la Mesa Uno del Diálogo de San Andrés referente a la relación entre los pueblos indios y el Estado. A mediados de febrero de 1996, el EZLN firmó los primeros Acuerdos de San Andrés que según ellos a pesar de su acotamiento, establecían un nuevo marco jurídico nacional entre el gobierno y los indígenas<sup>34</sup>.

Por tal motivo, el gobierno zedillista asumió el compromiso de impulsar reformas a los artículos 4° y 115° constitucionales.

Entre los puntos torales de ese nuevo marco jurídico se establecía que el Congreso de la Unión y las Legislaturas estatales reconocieran e hicieran efectivos aspectos como la autonomía de las regiones de los pueblos indios.

---

<sup>34</sup>Cfr, Guillermo Correa, "Tacho y David, negociadores zapatistas: los de San Andrés Larraizar fueron avances pequeños, de papel" en *PROCESO*, No. 1008, 26 de febrero de 1996, p.14

Empero, el enfrentamiento y encono se hicieron presentes al poco tiempo de firmados los primeros acuerdos. De hecho, a lo largo de los meses restantes de 1996, las negociaciones estuvieron en la cuerda floja. Por ejemplo, con la participación de una representante zapatista en el Congreso Nacional Indígena realizado en la ciudad de México, el gobierno había suspendido las pláticas que pondrían en marcha los Acuerdos de San Andrés.

Las pláticas se rompieron también porque el EZLN consideró que los Acuerdos alcanzados estaban en letra muerta.

Para diciembre de 1996 se hizo un intento para concretar los Acuerdos de San Andrés que, sin embargo, se vio interrumpido cuando el gobierno solicitó un plazo para hacer observaciones a la iniciativa.

Esta circunstancia derivó en una situación de inestabilidad. Nuevamente parecía allanarse el camino para una solución negociada. En ese lapso, la Cocopa elaboró una propuesta de iniciativa con base en los Acuerdos de San Andrés. Empero, para ese entonces el gobierno federal dudaba ya de lo firmado por sus representantes en el diálogo con el EZLN<sup>35</sup>.

En ese sentido, el Presidente Zedillo formuló una contrapropuesta que de inmediato fue rechazada por el grupo armado. El EZLN argumentó, junto con los miembros de la Cocopa, que la iniciativa presidencial no respondía al espíritu original de los multicitados Acuerdos de San Andrés<sup>36</sup>.

Así, a lo largo de 1997, gobierno y zapatistas se enfrascaron en una dinámica de calumnias, injurias y diatribas mutuas. El grupo armado argumentó que el gobierno faltaba a su palabra al no cumplir lo firmado por sus representantes. El

---

<sup>35</sup>Cf., Guillermo Correa, "Guerra y Narro, de la Cocopa: El dilema de Zedillo es que debe decidir sobre un documento que no conocía" en *PROCESO*, No. 1050, 15 de diciembre de 1996, pp.32-35

<sup>36</sup>Cf., Guillermo Correa, "Las presiones de Zedillo se convirtieron en contrapropuesta: Juan Guerra y César Chávez" en *PROCESO*, No.1055, 19 de enero de 1997

gobierno zedillista caracterizó la postura del EZLN como intransigente y desprovista de toda realidad.

El quid estribó en que el gobierno federal no quiso aceptar la manera en que se encontraban los Acuerdos de San Andrés, ya que en su óptica conducirían a la *balcanización* del país. El otorgar autonomía con base en los Acuerdos a los pueblos indios, representaba un retroceso para la unidad nacional en la visión del gobierno.

El enfrentamiento entre el EZLN y el gobierno derivó en 1997 en un clima que trajo, de nueva cuenta, consigo el fantasma de la inestabilidad.

En suma, al no verse en los tres primeros años de gobierno de Ernesto Zedillo visos de resolución al conflicto chiapaneco, éste se convirtió en antecedente de un problema que se volvía irresoluble, máxime si se toman en cuenta los beneficios conseguidos por el grupo armado (presencia nacional e internacional, redes de apoyo) que, además, apuesta a ser el gozne que llene el vacío de poder en una situación de crisis nacional.

### 3. Las presiones de los grupos económicos

El papel de los grupos económicos constituidos en México ha sido sin duda un aspecto determinante en el rumbo de la estabilidad política. Dicho papel cobró mayor fuerza a raíz de la liberalización económica iniciada en el sexenio del Presidente de la Madrid.

Sin embargo, el hecho de que el poderío económico empresarial se concentre en unas cuantas manos pone de manifiesto que la economía nacional puede en cualquier momento estar a merced -como parece estarlo- de los grandes grupos económicos.

Esta situación lleva a la reflexión en el sentido de hasta qué punto se puede llegar a hablar de gobernabilidad democrática en un país que como México,

funda en buena medida su economía a expensas de un grupo que puede definir sin más, ni más, en el momento que crea conveniente, los derroteros de la economía nacional.

En ese tenor, la gobernabilidad podría quedar socavada de un instante a otro, ya no por diferendos en el ambiente político, sino por las presiones que pudieran hacer manifiestas los grupos económicos en detrimento de la estabilidad del país.

Así, la existencia de grupos económicos concentradores de buena parte de la riqueza nacional no puede pasar inadvertida en un análisis sobre la consolidación de la gobernabilidad en un país democrático.

Se referirá de manera sucinta quiénes son éstos grupos, cuál es su accionar, la riqueza que concentran, así como el papel que jugaron como grupo de presión en el primer trienio de la administración zedillista.

Con Miguel de la Madrid comienza en México un periodo de apertura en la economía nacional. Influidos por el paradigma liberal promovido por Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en Inglaterra, el gobierno mexicano en la década de los ochenta reorientó su modelo económico basado en la rectoría del Estado.

Para finales de esa década, el entonces Presidente Salinas impulsó de manera decidida el rumbo liberal en la economía nacional. Con ello, el modelo de apertura comercial al exterior fue la piedra de toque por seguir.

Si bien es cierto que el proyecto político salinista se derrumbó a principios del gobierno de Ernesto Zedillo, luego de la crisis posdevaluatoria, no corrió la misma suerte el modelo económico que consolidó en el país.

Este modelo contemplaba diversos tipos de vínculos entre las corporaciones industriales-financieras mexicanas y los mercados internacionales, primordialmente los estadounidenses.

En la visión de María de los Pozas, en su ensayo intitulado "Las empresas regiomontanas en el contexto internacional", que es parte de un amplio estudio desarrollado en la Universidad de John Hopkins, Baltimore, en la política económica emprendida por el gobierno para dar cabida a la formación de grupos económicos con apertura al exterior destacan dos errores:

El primero relacionado con la nula sensibilidad del gobierno y la iniciativa privada para con la situación económica legada de la prolongada crisis de los ochenta que afectaba a la población más pobre del país. El desmantelamiento de los beneficios sociales rompió con el equilibrio garantizado para la estabilidad económica.

El segundo relacionado con la ausencia de mecanismos de protección y control sobre los flujos de capital.

Ambos errores, señala la investigadora de los Pozas, constituyeron una mezcla explosiva para la economía del país<sup>37</sup>.

A pesar de estos bemoles, un grupo de grandes empresas mexicanas logró tomar ventaja en la política de apertura y de los apoyos gubernamentales. Aparentemente, las más tuvieron el tiempo necesario para consolidarse en el mercado internacional y con ello resistir los avatares de la crisis posdevaluatoria de principios del sexenio zedillista.

Continúa de las Pozas: "Ya desde 1988, observamos cambios en la configuración de las élites políticas y económicas del país. Lo más sobresaliente a este respecto fue la nueva alianza establecida entre el gobierno federal y los empresarios...Al mismo tiempo, el regionalismo de las élites económicas se

---

<sup>37</sup>María de los Pozas, "Las empresas regiomontanas en el contexto internacional", *cit. pos*, Antonio Jáquez, "Los grupos económicos privilegiados por Salinas abren la puerta al capital de EU" en *PROCESO*, No. 1020, 20 de mayo de 1996, p.8. Asimismo, se recomienda la consulta de la revista *Expansión* en sus números de mayo-julio de 1996.

rompió para dar lugar a un intercambio accionario entre los más poderosos grupos empresariales del país<sup>38</sup>.

Asimismo, advierte la autora que estos cambios dieron lugar a la consolidación de un grupo económico hegemónico con una amplia influencia en el poder político. No obstante que esta situación ocurrió en el sexenio salinista, a la larga, se convirtió en un proyecto transexenal en el que los grupos económicos poderosos siguieron gozando de los privilegios otorgados por el gobierno.

En ese contexto, durante los tres primeros años de la administración de Ernesto Zedillo, los grupos económicos desarrollaron una amplia concentración de capital como resultado de la expansión de sus empresas hacia las ciudades y a través de la asociación en algunos casos, de grandes grupos empresariales.

Entre éstos grupos económicos hallamos los de: "Antonio Madero Bracho, Claudio X. González y Carlos Slim (quienes) forman ahora parte del Consejo de administración de Alfa. Carlos Slim cuenta con 11% de las acciones de este grupo industrial que dirige Dionisio Garza Medina. Gilberto Borja Navarrete, de ICA, se integró a la cervecera y embotelladora Fensa, así como a Tremec y Tolmex, propiedad de Cementos Mexicanos. Alberto Bailleres se incorporó al Consejo de Fensa. Madero Bracho es también consejero de Cydsa.

"Varios empresarios regiomontanos forman parte de los consejos de administración de otras compañías: Bernardo Garza Sada, del grupo Alfa, es consejero de Televisa, al lado de Emilio Azcárraga y Roberto Hernández. Alfonso Romo, quien preside Pulsar, también es consejero de Televisa. Lorenzo Zambrano, cabeza de Cemex, aparece en el consejo de ICA<sup>39</sup>.

Además, los dueños de Alfa tienen acciones en Banamex, Bancomer, Probusa, Inverlat y Serfin. El propietario de Fensa, Eugenio Garza es accionista

---

<sup>38</sup>*Ibid*

<sup>39</sup>*Ibid*, pp.8-9

de Bancomer. Los hermanos Clariond-Canales son dueños de Imsa y tienen acciones en Probursa y Abaco. Los Sada González son propietarios de Vitro y codueños de Serfin. Por su parte, Roberto González es el accionista principal de Maseca y Banorte.

Se ha rescatado esta lista de empresarios prominentes para mostrar que la concentración del poder económico en un puñado de grupos empresariales es producto del proceso de privatización puesto en marcha por el Estado desde el gobierno de Miguel de la Madrid, consolidado con el régimen salinista y cuajado totalmente con el gobierno de Zedillo.

Se desprende de lo anterior que el proceso de apertura comercial es ya irreversible y que esta situación fue bien aprovechada por un grupo de empresarios para consagrar su poderío económico.

La crisis posdevaluatoria de 1994 puso al descubierto la fortaleza de las grandes corporaciones que no resintieron del todo los efectos de la crisis, por la sencilla razón de que bajo el nuevo modelo económico, sus filiales se convierten en sí mismas en mercancías que pudieron ser compradas y vendidas para obtener recursos en el engranaje del sistema financiero mundial.

La existencia misma de grandes corporaciones económicas no constituye el problema en sí, en todo caso el quid estriba en la manera en cómo regular a éstas. Si el gobierno se desentiende del funcionamiento y concentración excesiva del poder económico en pocas manos, puede producirse un desajuste en el sistema financiero.

En ese tenor, los grandes grupos económicos pueden decidir por su cuenta, si así lo desean, el rumbo que debiera tomar la economía nacional. Con ello pondrían en jaque al gobierno y concomitantemente a la estabilidad política.

Durante el primer trienio de gobierno zedillista, los grupos económicos hicieron gala de su poderío y se constituyeron en un grupo de presión para obligar al gobierno a implantar políticas favorables a sus intereses.

Ello es entendible en la medida en que como grandes corporaciones velan por su devenir para de acrecentar su poderío económico.

A pesar de que durante la crisis posdevaluatoria no resintieron en gran medida los efectos de aquella, no por ello dejaron de convertirse en agentes de presión. De hecho, pidieron del gobierno apoyo y salvaguarda , así como garantías para poder operar .

Así entonces, la gobernabilidad democrática quedó a merced también -y de sobremanera- de los grandes grupos económicos nacionales, entre ellos el financiero, en el primer trienio de gobierno zedillista.

#### **4. El papel del Ejército en el espectro político**

No fue sino hasta después de que los herederos de la revolución mexicana de 1910 acabaron por institucionalizarla a partir de la década de los cincuenta, que el Ejército tuvo un papel más pasivo que el de antaño en el escenario político nacional.

Desde esa fecha y hasta la década de los noventa, el Ejército como institución se había mantenido casi al margen del acontecer político. Su presencia a lo largo de estas cuatro décadas obedeció a circunstancias coyunturales.

Por ello, encontramos en 1968 una fuerte presencia del instituto armado en cuestiones que, para el entonces Presidente Gustavo Díaz, eran referentes a la seguridad nacional. Asimismo, la designación de altos mandos al frente de corporaciones policiacas, e incluso en diputaciones o cargos públicos, respondía ya fuera a coños de poder o para darle mayor imagen y prestigio a un instituto que, en esa óptica, servía a los intereses nacionales.

Sin embargo, a partir de que el devenir político nacional en los noventa es presa y objeto del flagelo de una creciente criminalidad que pone en entredicho la seguridad nacional, las autoridades civiles (léase el Presidente de la República como comandante supremo de las fuerzas armadas) optan por disponer de la infraestructura del Ejército como intento último por dar al traste con una delincuencia en aumento, ante una evidente derrota de las corporaciones civiles.

Este proceso se observa en México con más insistencia a partir del comienzo de la última década de este siglo. Fecha en que a raíz de que se reconoce el poderío del crimen organizado (el narcotráfico especialmente) y su amenaza para las instituciones se opta por echar mano del último resguardo de la soberanía nacional: el Ejército.

Empero, la presencia del instituto armado en el quehacer político mexicano cobró vital relevancia luego de la aparición pública del EZLN en Chiapas en 1994. La declaración de guerra hecha por los neozapatistas contra el Ejército supuso que éste último se convirtiera en actor fundamental de un conflicto que ya no sólo competía a autoridades civiles.

En el primer trienio de la administración zedillista, el Ejército fue parte neurálgica del esquema de seguridad nacional diseñado por el gobierno.

En 1996, el Ejército ya no sólo tuvo que estar a la expectativa del movimiento zapatista en Chiapas, sino que se enfrentaba a otro actor armado con apariciones públicas en estados aledaños a Guerrero: el EPR.

Esta situación de tensa calma en los estados con movimientos armados, así como la inclusión del Ejército en labores de combate al tráfico de estupefacientes y en el cuidado de la seguridad pública en las grandes ciudades, colocó al instituto armado en una posición privilegiada en el esquema político nacional.

El creciente poderío político que consiguió paralelamente el Ejército se tradujo en que sus acciones cobraran vital importancia en un país que por momentos se debatía entre la estabilidad y su antítesis.

Se conformó de esta manera una nueva mentalidad en el instituto armado. Con la misión de mermar el accionar y poderío del narcotráfico, la delincuencia organizada y los movimientos armados, el Ejército fue capacitándose académica y militarmente, con miras a ocupar espacios en la administración pública.

Raúl Benítez Manaut, investigador del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México, señala:

"La preocupación del Ejército por el deterioro de la situación del país y de algunas instituciones lo saturaría de misiones. No es la mejor salida, pero es la menos peor que una debacle nacional como la que se da en Colombia, si el narcotráfico, la delincuencia, el crimen o los grupos armados crecieran. Depende de la situación del país y del éxito o no de la transición a la democracia y de la reconstrucción económica"<sup>40</sup>.

Por su parte, Jorge Chabat, director de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), apunta que los riesgos de inmiscuir al Ejército en cuestiones de seguridad nacional, estriban en que el instituto armado reemplace *de facto* a los efectivos policíacos, así como que éste se exponga a las tentadoras redes de la corrupción.

"Mientras más se involucre el Ejército en labores de seguridad interna o de combate al narcotráfico, que impliquen el uso de la fuerza, los riesgos de que se violen los derechos humanos van a aumentar. La solución, sin embargo, no consiste en que el Estado no use la fuerza legítima si se ve amenazado. La

---

<sup>40</sup>Ignacio Ramírez, "El Ejército se moderniza, crea nuevos cuerpos, controla *focos rojos*, se mete de policía y se capacita en economía y política" en *PROCESO*, No. 1059, 16 de febrero de 1997, pp.26-27

solución es que ante la perspectiva de que policías y Ejército tengan que auxiliar crecientemente al Estado para garantizar su seguridad, se incrementen los mecanismos de control y sanción de estas violaciones, para que no ocurran o para que cuando ocurran sean sancionadas<sup>41</sup>.

Ante este panorama el Ejército tomó un papel fundamental en los primeros años de gobierno zedillista. Las cifras económicas para fortalecer a la institución castrense hablan por sí solas: más de 200 mil efectivos y recursos que ocupan el quinto lugar en el presupuesto público, modernización de su infraestructura y cursos de capacitación.

A expensas de la Escuela Superior de Guerra, las fuerzas armadas iniciaron su proceso de preparación académico-militar. No es gratuito que un año después del conflicto en Chiapas, el Ejército elaborara el *Programa de Desarrollo del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicana*, mismo que marcó los derroteros que debía seguir el instituto armado de cara al siglo XXI.

Por ejemplo, dentro de éste esquema se creó en 1995 la *Fuerza de Tarea Arco Iris*, con 10 mil soldados asignados a Chiapas, cuyo cometido era contrarrestar la influencia en las comunidades indígenas del EZLN. Así también se crearon otros comandos especiales para mermar la influencia de grupos insurrectos como el EPR en los estados de Guerrero y Oaxaca<sup>42</sup>.

La presencia del Ejército en la vida nacional tocó asimismo los renglones de la seguridad pública, donde destacados mandos militares fueron incorporados a la dirección de corporaciones policiacas en no pocos estados de la República, incluido el Distrito Federal.

Sin embargo, a pesar del panorama benigno presentado por el gobierno de Ernesto Zedillo y más allá de las fallidas incursiones del instituto armado en

---

<sup>41</sup>*Ibid*

<sup>42</sup>*Ibid*, p.33

funciones policíacas en lugares como el DF y sus actividades contrainsurgentes en Chiapas y Guerrero, el principal desgaste para las fuerzas armadas se dio en el terreno del combate a las drogas.

Con la consignación del general Jesús Gutiérrez Rebollo, titular hasta el 18 de febrero de 1997 del desaparecido Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD), se puso de manifiesto que ninguna fuerza estaba exenta del deterioro institucional causado por la capacidad cooptadora de los traficantes de estupefacientes.

Ese día, el titular de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Enrique Cervantes, ante la cúpula militar y los *mass media*, informó que el general Gutiérrez Rebollo, el *zar antidrogas* mexicano, protegía al principal narcotraficante del Cártel de Juárez, Amado Carrillo, el famoso *Señor de los Cielos*. Cervantes manifestó asimismo que Gutiérrez Rebollo "engañó a sus superiores, defraudó la confianza en él depositada, atentó contra la seguridad nacional y vulneró el esfuerzo conjunto de las instituciones en contra del narcotráfico"<sup>43</sup>.

Esta situación puso en jaque a la estabilidad, ya que eventos como el descrito dañan significativamente las fibras íntimas de control gubernamental sobre los mecanismos de seguridad nacional.

La apuesta de introducir a los altos mandos del instituto armado en labores de combate al tráfico de narcóticos y que éstos se vieran alcanzados por la corrupción, ponía de relieve el tremendo deterioro institucional que podía causar un flagelo como aquel.

---

<sup>43</sup>Cfr. Agustín Ambroz, "Informe militar sobre el general Gutiérrez Rebollo: otros oficiales del Ejército, agentes y comandantes del INCD y de la PGR, cómplices de Amado Carrillo" en *PROCESO*, No. 1060, 23 de febrero de 1997, pp. 7-12 y Rosa Icela Rodríguez, "Confirmó Sedena los nexos de Gutiérrez Rebollo con narcos" en *La Jornada*, miércoles 19 de febrero de 1997, p.4.

Por si eso fuera poco, en 1997 se hicieron públicos documentos de inteligencia militar que ponían de manifiesto la estrecha relación mantenida por algunos integrantes del instituto armado con los capos de la droga.

El punto medular de dichos documentos radicó en el involucramiento de altos mandos militares con el narcotráfico, así como los ofrecimientos que los representantes de éste último hacían para negociar una salida pactada con el gobierno<sup>44</sup>.

Una vez conocidos por la opinión pública, estos documentos y la cada vez más patente relación del narcotráfico con las fuerzas armadas, se llegó a cuestionar que había sido un craso error la inclusión del instituto armado en labores de combate al crimen organizado.

Se puso en tela de juicio el grado de infiltración que el narco pudiera tener en una institución que constituía la última barrera de salvaguarda nacional. Así, si el Ejército en sus adentros se hallaba corroído el precio que pudiera pagar la estabilidad política sería muy alto.

La supervivencia de la gobernabilidad en un caso extremo depende de la utilización del monopolio de la violencia legítima del gobierno (léase la policía y las fuerzas armadas) para contrarrestar cualquier viso de inestabilidad.

No obstante, si el gobierno pierde dicho monopolio (en éste caso, en el entendido que la institución castrense sirviera a intereses arcanos), se estaría, en buena medida, en la antesala de algún grado de ingobernabilidad.

El debate sobre la seguridad nacional en el primer trienio del gobierno zedillista versó, junto con los movimientos armados, en este delicado asunto. Lo cierto es que a pesar de las buenas intenciones del gobierno de incluir a las fuerzas armadas en labores destinadas a mermar los efectos perniciosos del

---

<sup>44</sup>Cfr. Carlos Marín, "Documentos de Inteligencia Militar involucran en el narcotráfico a altos jefes, oficiales y tropa del Ejército" en *PROCESO*, No. 1082, 27 de julio de 1997, pp.6-15

crimen organizado, ello no impidió que algunos de los integrantes del instituto armado pusieran en peligro la seguridad nacional y con ello a la estabilidad.

## 5. El narcotráfico y la seguridad nacional

"México puede volverse un narcoestado". Esta afirmación no provino de ningún sector radical ni de un grupo contrario al gobierno, fue hecha por Agustín Ricoy Saldaña, Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en 1997.

A raíz del descubrimiento de la colusión a la que llegaron altos jefes militares con las estructuras del narcotráfico, comenzó a debatirse el error estratégico de incrustar al Ejército en tareas directas de combate al crimen organizado. Esta situación puso de manifiesto que la exposición del instituto armado a dichas tareas no garantizó sino la corrupción del que en teoría es el garante de la soberanía nacional.

Empero, este hecho hizo a su vez que no solamente quedara en entredicho la labor del Ejército como institución. Una vez que se abrieron las cloacas de la narco-corrupción empezaron a aparecer sólidos compadrazgos de autoridades civiles y traficantes de narcóticos.

En ese contexto y para contribuir a que el clima de la estabilidad se enturbiara aún más, entre 1996 y 1997 fueron elaborados una serie de documentos que pusieron de manifiesto el enorme poderío del narcotráfico al plantear abiertamente al gobierno zedillista una salida negociada.

Según éstos documentos clasificados por personal de inteligencia militar y hechos públicos en 1997, el jefe del *Cártel* de Juárez, Amado Carrillo quería a principios de ese año: que lo dejaran actuar, tranquilidad para su familia y la mitad de sus posesiones. A cambio ofreció prebendas: colaborar para acabar con el narcotráfico desorganizado, actuar como empresario no como criminal, no

vender droga en México sólo en Europa y Estados Unidos, traer dólares y ayudar a la recuperación de la economía y no actuar en rebeldía<sup>45</sup>.

A partir de esta serie de documentos, el problema del narco no hizo sino poner en entredicho el grado de respuesta gubernamental ante un flagelo de esta naturaleza.

Pese a la guerra librada por el gobierno contra el tráfico de estupefacientes, el problema no hizo sino aumentar y con ello, poner, como otros bemoles nacionales, a tambalearse la estabilidad política.

Según cifras oficiales, en la lucha contra el tráfico de enervantes de 1994 a 1997 fueron detenidos poco menos de 100 mil delincuentes, además de que la cantidad de droga incautada fue alta. Sin embargo, ese combate ha costado la vida de no pocos agentes federales y de personas relacionadas con los cárteles de la droga.

Empero, lo que llama la atención es que a pesar del esfuerzo realizado en los tres primeros años de gobierno zedillista, México está más poblado que nunca por el narco. Solamente de esta manera podemos entender las revelaciones donde se hace explícita la manera en que la narco-corrupción permea a las instituciones.

En ese tenor, el narco se perfiló como un grave problema de seguridad y soberanía nacionales. La prueba es que no hubo corporación policiaca alguna que pudiera asestarle golpes mortales. La incorporación del Ejército a las tareas de lucha contra este flagelo, más que mermar el tráfico de drogas, terminó por poner al descubierto el grado de cooptación del narcotráfico organizado.

Incluso la propia *Drug Enforcement Agency* (DEA), el organismo estadounidense destinado a combatir el tráfico de drogas en aquel país, señaló que la corrupción del narco había alcanzado los más altos niveles del gobierno

---

<sup>45</sup>*Ibid*

mexicano y que, por ende, la única solución para dismantelar el tráfico de drogas era desmontar las estructuras del sistema político mexicano<sup>46</sup>.

Esta interpretación, además de que refleja las ambiciones injerencistas del vecino del norte para *solucionar* un problema allende sus fronteras, puede ser vista a la luz de la conformación de un *narcoestado* en México.

Para el gobierno de Ernesto Zedillo esta situación trajo aparejados problemas de estabilidad política. Gobernar con la sombra del narco a costas significó para su administración no pocos problemas. El principal fue que la opinión pública, comenzó a ver a México como un Estado donde el poder del narcotráfico había corroido las instituciones políticas y se perfilaba como un poder *de facto*, en un país con ya de por sí grandes y graves problemas.

Ante este panorama es factible formular la siguiente interrogante : ¿puede la gobernabilidad democrática coexistir con un problema de la naturaleza del narcotráfico? Desde luego, la respuesta encuentra un buen número de aristas, no obstante es necesario apuntar que el problema del tráfico de estupefacientes es otro bemo que bien puede poner a la gobernabilidad a su merced.

## 6. El incierto rumbo de la economía

Con el descalabro económico producto de la crisis posdevaluatoria de finales de 1994, apenas a escasos días de que asumiera el poder Ernesto Zedillo, se puso de manifiesto el hecho de que México no constituía el país que pisaría a la postre la antesala del primer mundo.

Por el contrario, la naciente administración zedillista fue categórica al señalar que el desarrollo y futuro de México exigía reconocer que no constituía un país rico, sino una nación con necesidades y carencias apremiantes. Esta situación

---

<sup>46</sup>Cfr. Pascal Beltrán del Río, "Estados Unidos: La intervención militar en la lucha contra las drogas, acotada y a la baja; no reduce el tráfico" en *PROCESO*, No. 1083, 3 de agosto de 1997, p.16

condujo inevitablemente a un deterioro de las condiciones de vida de la población.

Sin embargo, a pesar de que en principio el gobierno de Ernesto Zedillo refirió que la recuperación económica no vendría en el corto plazo, el discurso presidencial y del gabinete económico, con el Secretario de Hacienda, Guillermo Ortiz, a la cabeza, pronto terminó por afirmar lo contrario.

De hecho, en su Primer Informe de Gobierno, Zedillo afirmó sin vacilaciones que el peor momento de la crisis se había superado y que en los próximos años el crecimiento sostenido y la multiplicación de empleos serían las constantes. El mismo discurso fue pronunciado un año después en el Segundo Informe Presidencial, salvo que matizando que la recuperación económica era un hecho inminente y palpable en la mejoría del nivel de vida de las familias mexicanas.

Para 1997, en pleno seguimiento del optimismo del discurso presidencial, Zedillo insistió en que lo perdido en la crisis de 1994 se había rescatado y que era el momento de la sólida recuperación económica. En suma, en la visión presidencial se aseguraba que 1997 era el año del despegue del crecimiento sostenido<sup>47</sup>.

Incluso el Primer Mandatario replicó a sus opositores políticos "irremediablemente protagónicos, que desde la frustración, pero también frecuentemente desde el privilegio y la comodidad, sólo alcanzan a pronosticar desastres, siempre fallidos"<sup>48</sup>.

En el mismo tenor, el Secretario de Hacienda, Guillermo Ortiz estimó en 1997 que la política económica que él conducía era exitosa y con resultados prometedores, que no hacía falta un viraje en el rumbo económico tal como lo demandaban los grupos opositores.

<sup>47</sup>Cfr, Elías Chávez, "Zedillo, atareado en replicar a los *pesimistas* que ven a la economía *como de carcacha o como de chatarra*" en *PROCESO*, No. 1072, 18 de mayo de 1997, p.7

<sup>48</sup>*Ibid*

Ortiz planteó un panorama benigno, con una economía exenta de focos rojos y calamidades. Una economía que marchaba sobre ruedas y con un buen comportamiento en las variables económicas que se traduciría, según el secretario de Hacienda, en la antesala del bienestar de las familias.

Así, Ortiz dio rienda suelta al optimismo: actividad económica prominente, producción industrial en aumento, generación de empleos, inflación a la baja e ingresos públicos en ascenso. En tono triunfal y en pleno año electoral, Ortiz señaló cada una de las variables económicas y la exitosa estrategia gubernamental para amainar la crisis económica.

Sin embargo, a pesar del discurso gubernamental de la bonanza económica, diversos analistas económicos señalaron que el anuncio de la administración zedillista iba en el sentido de promover expectativas favorables entre los grandes agentes económicos, así como para incrementar el capital político y la mermada legitimidad del grupo gobernante.

En ese sentido, en un diagnóstico hecho público por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) afirmó a través de un documento editado por el economista Francisco García Hernández, en mayo de 1997, que la recuperación económica prevista por el gobierno zedillista no tenía nada que ver con la realidad<sup>49</sup>.

En la óptica del ITESM, el manejo de las cifras económicas hecho por el gobierno tenía un sentido político de cara a las elecciones de 1997 que partía de la necesidad de allegar votos al partido en el poder (PRI) por la vía de mostrar que el grupo gobernante había salido avante de la crisis económica.

---

<sup>49</sup>Cfr. Carlos Acosta, "Maquillada por el gobierno, la economía se deteriora, vuelve al pasado y enfrenta los mismos riesgos que con Salinas" en *PROCESO*, No.1072, 18 de mayo de 1997, pp. 6-13

A partir de esta premisa el ITESM revisó de manera cuidadosa el comportamiento que tuvieron las variables económicas que sirvieron de base al discurso triunfalista del gobierno.

Así, se cuestiona la bonanza económica. Por ejemplo, la capacidad del Banco de México para cumplir las metas económicas, mismas que situaban a la inflación en un 35% superior a la meta oficial de 20.5%. Esta situación era explicada por el documento del ITESM en razón de que el Banco de México, se basa en las promesas del gobierno federal y pone escasa atención a lo que ocurre en el terreno económico<sup>50</sup>.

Asimismo, en materia de inversión extranjera, el documento del Tecnológico de Monterrey apuntaba que se podía volver a los escenarios que provocaron la crisis económica de 1994. El ITESM señaló que la inversión en cartera alcanzaría niveles récord y rebasaría los 20 mil millones de dólares.

Este hecho no era sino una reedición del sexenio salinista donde la inversión extranjera estaría compuesta en una alta proporción en cartera. Aunado a que la economía crecería en el futuro demandando altos montos de ahorro externo.

Así, la vulnerabilidad de la economía mexicana a los flujos de capital sería un hecho evidente que de nueva cuenta conduciría a descalabros financieros.

El estudio del ITESM -una de las instituciones educativas del país más prestigiadas en materia- ponía de manifiesto que la recuperación económica pregonada por el gobierno no era más que un espejismo colmado de buenos deseos. Espejismo que respondía a un incierto año electoral donde el partido en el gobierno no tenía todas las de ganar.

En ese tenor, se extraía que si el gobierno del Presidente Zedillo mostraba una recuperación económica con fines electorales, en el mediano plazo todo se

---

<sup>50</sup>*Ibid*, p.13

derrumbaría por la endeble cuerda sobre la que estaba sujeta la economía: el capital especulativo.

Más aún, en términos prácticos, el problema del incierto rumbo económico del país se hacía patente cuando la percepción del grupo gobernante era totalmente antípoda a la que la población asimilaba como su realidad económica: desempleo, inflación, caída del poder de compra.

En ese sentido, el gobierno zedillista hacía gala de la esfera macroeconómica pero no tomó en cuenta que la esfera microeconómica era donde se dejaban sentir los efectos de una crisis posdevaluatoria que parecía no tocar fondo.

El problema del incierto rumbo de la economía fue otra de las constantes que puso en tela de juicio la capacidad gubernamental para resolver disyuntivas de ese tipo. Adversarios políticos y un número significativo de la población observaron la poca eficacia y efectividad gubernamental (que se tradujo en los altos costos políticos por las medidas aplicadas) para atajar un problema que para entonces le estaba costando buena parte de la legitimidad conseguida antaño.

Más allá de las proclamas y los discursos oficiales, se percibía que el rumbo de la economía transitaba por caminos poco claros, que en el corto plazo habían traído aparejados más problemas (inflación, desempleo) que soluciones.

Los actores políticos contrarios al régimen capitalizaron este hecho para mostrar al gobierno inoperante en su desempeño al no orientar de manera adecuada el rumbo de la economía. Esta situación hizo manifiesta la pérdida de legitimidad del sistema y una crisis de racionalidad.

Pérdida de legitimidad en el sentido de que al no otorgar los satisfactores que exige la población (mejores condiciones en su nivel de vida), el gobierno quedó inserto en una pérdida de consenso, debido a la disminución gradual del apoyo y la lealtad de la ciudadanía que lo llevó al poder.

Crisis de racionalidad en el entendido de que como resultado de la incompatibilidad de los mecanismos de control de su modelo económico (disciplina fiscal, recorte presupuestal, inhibición del consumo, cierre de empresas) con las demandas de los sectores sociales de bajos ingresos (mayor gasto social, garantías laborales, aumento de salarios) se creó un espacio donde el gobierno optó por la ortodoxia económica -como lo ha venido haciendo desde 1982- sin importarle las consecuencias negativas mediatas e inmediatas.

La suma de ambos factores deriva, en la medida que éstos ensanchan su espectro, en un grado de inestabilidad política que a la postre puede ser perjudicial para el sistema político.

Este fue en términos generales el panorama del incierto rumbo económico en el primer trienio del gobierno zedillista.

### **7. La relación PRI-Ejecutivo**

Desde su fundación en 1929 -y con mayor vigor en la década de los cuarenta- el partido en el poder (primero con el nombre de Partido Nacional Revolucionario, PNR; luego como Partido de la Revolución Mexicana, PRM; y en la actualidad como Partido Revolucionario Institucional, PRI) ha estado amalgamado al Presidente de la República.

Esta relación respondió desde sus orígenes al hecho de mantener la constante del desarrollo económico y la estabilidad política. Sin embargo, a la luz de nuestros días, dicha relación puede catalogarse como anacrónica y como freno para la democratización plena tanto del PRI como del país.

En la óptica de Rosa María Mirón y Karla Valverde , en la actualidad: "La falta de distinción y separación entre el PRI y el gobierno se ha convertido en uno de los principales obstáculos del sistema político mexicano"<sup>51</sup>.

Como una respuesta a esta incesante demanda (tanto de partidos opositores como de sectores de la sociedad civil) desde que Ernesto Zedillo fue designado candidato electo, se propuso acabar con la relación entre la institución presidencial y su partido.

Las palabras pronunciadas por el entonces candidato electo, el día 10 de septiembre de 1994, al término de la reunión plenaria de la Comisión Nacional de Ideología de su partido, cimbraron los cimientos del sistema político mexicano. En lo que se calificó en principio como un deslinde entre el futuro presidente y su partido, Ernesto Zedillo señaló:

"Durante la campaña afirmé que creo firmemente en que la democracia exige una sana distancia entre el partido y el gobierno...Ello no implica y no implicará una ruptura, sino una sana y clara distancia que permita al PRI fortalecer sus tareas y su capacidad como interlocutor legítimo de la sociedad ante el gobierno"<sup>52</sup>.

Asimismo, Zedillo planteó, en otros foros, su decisión de que a partir del 1 de diciembre de 1994 (fecha en que asumió la Primera Magistratura) se convertiría en un miembro *pasivo* del PRI que no intervendría como Presidente en la vida interna de su partido.

Además, en su discurso de toma de posesión, Zedillo propuso establecer un nuevo vínculo en la relación de la institución presidencial con los distintos partidos políticos. Este acuerdo se fundaría sobre bases sólidas que permitieran

---

<sup>51</sup>Rosa María Mirón y Karla Valverde, "La *sana distancia* entre el PRI y el gobierno" en *Estudios Políticos*, núm. 9, Nueva Epoca, octubre-diciembre de 1995, p.103

<sup>52</sup>Ernesto Zedillo, "Reforma para fortalecer al partido" en *Perfil de La Jornada*, 11 de septiembre de 1994

la interlocución entre el gobierno federal y los representantes legítimos de los ciudadanos<sup>53</sup>.

La nueva relación entre el Presidente y su partido fue descrita como una posibilidad que permitiría consolidar la transición democrática en México. Sin embargo, la propuesta zedillista fue vista también como riesgosa al abandonar, intrínsecamente, la estabilidad y la paz social que durante años había dado el binomio PRI- Ejecutivo Federal.

Para efectos de esta investigación, es necesario destacar que el trastocamiento de los ejes sobre los que giró tradicionalmente el sistema político mexicano, la institución presidencial y el PRI, conllevó a que en el primer trienio de gobierno de Ernesto Zedillo, se percibiera una crisis institucional que se sumaba al cúmulo de problemas que ponía en jaque el escenario nacional.

Si bien es cierto que la propuesta de *sana distancia* fue la respuesta a la demanda generalizada del rompimiento de la simbiosis PRI-Ejecutivo, también lo es que esta decisión trajo consigo un grave deterioro en los pilares históricos y fundamentales del régimen político mexicano.

En ese tenor, al asumirse, parafraseando a Theodore Lowi, como *Presidente Personal*, Zedillo puso en entredicho a su partido y a su administración, así como a un *buen ejercicio de gobierno* tal como se había estilado desde 1929. Cabe destacar que un Presidente que se asume independiente y autónomo del partido que lo llevó al poder, corre el riesgo de debilitarse y quedar completamente solo en el ejercicio de su gobierno<sup>54</sup>.

Con ello no se pretende afirmar, sin embargo, que Ernesto Zedillo a lo largo de su primer trienio de gobierno haya hecho a un lado a su partido y dejándolo a expensas de su propio devenir. Por más que parezca lo contrario, Zedillo jamás

<sup>53</sup>Ernesto Zedillo, *Discurso de Transmisión de Poderes*, 1 de diciembre de 1994

<sup>54</sup>Cfr, Theodore J. Lowi, *El presidente personal*, FCE, México, 1993

respetó su discurso de la *sana distancia*, prueba de ello es que continuó, como sus antecesores, influyendo en la designación de los presidentes nacionales de su partido, así como colocando personas afines en los puestos estratégicos de aquél y enviando iniciativas de ley al Congreso, cuyo fin era que la bancada del PRI las aprobara (v. gr. el aumento del IVA del 10% al 15%).

La propuesta de la *sana distancia* se enmarca dentro del contexto de la inconclusa transición democrática. La idea de separar el binomio PRI- Ejecutivo queda inserta en la demanda de romper ese engranaje histórico que ha hecho del mexicano un sistema político autoritario.

No obstante, la propuesta zedillista quedó esbozada únicamente en el discurso. En los hechos, la renuencia a guiar el cambio democrático se debió a la paradoja histórica que enfrentó el gobierno de Ernesto Zedillo, a saber: el que el liderazgo que el Primer Mandatario asumiera en el proceso de liberalización política, al cortar el cordón umbilical que une al PRI con el Ejecutivo Federal, implicaría necesariamente problemas de estabilidad política.

Problemas de estabilidad que hallan su epicentro en que históricamente el binomio PRI-Ejecutivo le había dado al país la gobernabilidad ideal que demanda todo sistema político. En ese tenor, al fracturar la relación que había dado a México la salvaguarda de la paz social, Zedillo conducirla al país a un nuevo orden institucional en el que no necesariamente estaría asegurada una gobernabilidad de corte democrático.

En ese contexto, resulta entendible el doble discurso presidencial. Sin embargo y ante lo incierto de la transición, a la larga el Ejecutivo tendrá que garantizar las condiciones necesarias de estabilidad que requeriría una real *sana distancia* entre él y su partido.

Condiciones que además serían necesarias en un eventual escenario de alternancia en el cargo de Presidente de la República.

En ese sentido, si el Titular del Ejecutivo no aceptara el liderazgo y la responsabilidad transicional que ese momento coyuntural le impone (poner punto final a la *liberalización política* y darle paso a la *democratización*), se correría el riesgo de padecer una crisis institucional que podría derivar en el peor de los casos, en escenarios y grados de ingobernabilidad.

Así entonces, en los tres primeros años de gobierno, Ernesto Zedillo manejó el discurso de la *sana distancia* en dos ejes. Por un lado, el publicitario que, como parte de una demanda generalizada y en aras de apresurar la transición política, hizo manifiesto el deseo presidencial de darle mayor autonomía a su partido y por el otro, el de la realidad en el que no quiso romper por completo un binomio que históricamente había dado solidez al régimen autoritario.

#### **8. La respuesta gubernamental ante la crisis generalizada**

A lo largo de los tres primeros años de gobierno del Presidente Zedillo, se hicieron manifiestos, en distintos ámbitos y con distinta magnitud, visos de inestabilidad política que mermaron significativamente la función gubernativa.

Hechos como la crisis posdevaluatoria apenas a unos días de que la administración zedillista asumiera el poder; la aparición de un nuevo movimiento armado (el EPR) y la falta de negociación con el heredado por el gobierno anterior (el EZLN); la presión de los grandes grupos económicos; el involucramiento de altos mandos militares con mercaderes del tráfico de estupefacientes; el creciente poderío del narcotráfico a nivel nacional; el incierto rumbo de la economía nacional y el trastocamiento de la relación (aún en su apariencia) de los dos pilares fundamentales del sistema político (el PRI y el Ejecutivo Federal); fueron algunos de los sucesos más relevantes que debilitaron el accionar gubernamental.

Ante tal espectro, la respuesta del gobierno fue desigual, ya que no tuvo la misma contundencia para cada uno de los problemas en cuestión. Únicamente a los bemoles que mayor impacto tuvieron en la opinión pública, la administración de Ernesto Zedillo respondió con tal insistencia que pareció querer acallar los visos de inestabilidad lo más pronto posible.

Tanto en su Primer y Segundo Informes de Gobierno, el Titular del Ejecutivo hizo patente que su gobierno no se encontraba debilitado y que, por el contrario, respondería con firmeza ante cualquier eventual intento que pusiera en peligro la estabilidad del país.

Empero, a lo largo del primer trienio zedillista en distintos foros y entrevistas, el Presidente reconoció que ante el grave deterioro institucional que el país sufría se hacían necesarias acciones de gobierno que mermaran en la medida de lo posible la pérdida de eficacia y efectividad de su administración.

Así por ejemplo, como ya hemos referido, en discursos a la nación y en sus Informes de Gobierno, Zedillo aseguró que el tratamiento dado por su administración a la crisis posdevaluatoria había sido doloroso pero necesario. Necesario en el sentido de que si no se hubieran tomado medidas como el recorte al gasto público, los efectos negativos de la crisis hubiesen ahogado el porvenir económico del país.

De tal suerte, el gobierno hizo hincapié en que las medidas económicas habían sido las más acertadas. La eficacia y efectividad, para decirlo en términos del *buen gobierno*, habían permeado la toma de decisiones en la óptica gubernamental.

No obstante esta situación no se vio reflejada en mejores expectativas para la vida económica. El desempleo, la inflación y la pérdida del poder adquisitivo fueron algunas de las aristas que pusieron en entredicho la visión efficientista del gobierno.

La crisis económica de principios de sexenio mostró en los hechos no tocar fondo en los subsecuentes dos años, lo cual se tradujo en el desánimo de la población, además de que fue en detrimento de la legitimidad y estabilidad del régimen .

En el renglón de la seguridad nacional, luego de la aparición del EPR en junio de 1996 y la falta de negociación y visos de resolución del conflicto con el EZLN, el gobierno fue terminantemente duro en las respuestas que buscó dar a dichos factores de inestabilidad.

De tal forma, al conflicto chiapaneco buscó en principio darle una respuesta contraria a la negociación al levantar, en enero de 1995, órdenes de aprehensión contra la presunta dirigencia neozapatista. Esta salida sin embargo no encontró eco en amplios sectores sociales y tuvo que ser sustituida luego de un largo periodo de incertidumbre, por las pláticas de concordia y negociación.

Pláticas que a su vez derivaron en los *Acuerdos de San Andrés*, firmados por el grupo armado chiapaneco y el gobierno. No obstante, a la larga, este último actor consideró que dichos Acuerdos violaban de manera tácita el principio de unidad nacional y concomitantemente desembocarían en una *balcanización del territorio*.

Según el gobierno la propuesta de darle mayor autonomía a las etnias del país -propuesta que en principio firmó- lo único que traería sería un mayor distanciamiento de los grupos indígenas con respecto a la federación, que lejos de resolver las demandas de justicia social, las agrandaría.

En ese contexto, lejos de avizorarse una solución al conflicto, en el primer trienio de gobierno zedillista, la situación tendió a polarizarse casi de manera irreconciliable. Esta situación hizo que el gobierno federal dispusiera una serie de estrategias tendientes a mermar las bases de apoyo zapatistas, a saber:

acotamiento geográfico en la zona de los Altos de Chiapas del grupo armado por medio de un fuerte cerco militar y la implantación de una táctica contrainsurgente.

En tanto a lo concerniente al tratamiento otorgado por el gobierno al EPR luego de su aparición, se desprende que quiso desde el primer momento darle una salida rápida. Al menos así lo dibujó el Primer Mandatario en su Segundo Informe de Gobierno, al advertir que se haría sentir *toda la fuerza del Estado* y todo el rigor de la ley contra los que cometieran actos terroristas, en clara alusión al grupo armado aparecido en diversos estados del sureste del país como Guerrero, Oaxaca y Tabasco.

En ese orden de ideas, fue claro que la respuesta del gobierno a los actores que atentaron contra la seguridad nacional dejó de manifiesto que la resolución debía darse al corto plazo, aún con el costo que implicara.

Empero, buena parte de la opinión pública nacional ejerció presión sobre el gobierno para que éste actuara por la vía del diálogo como salida a los conflictos político-militares. Así, luego de reconsiderar los costos políticos, el gobierno zedillista decidió dar un viraje a su accionar original que, no obstante, no impidió una fuerte militarización en los estados con *presencia eperrista*.

Con respecto al EZLN, el gobierno consideró necesario instalar una mesa de negociación que, sin embargo, a la postre resultó infructuosa, polarizó las posturas e hizo que el gobierno diseñara una estrategia política destinada a neutralizar el accionar de su contrincante. En tanto, al EPR se le dio un tratamiento que, si bien distante de un ataque militar directo y con las puertas de la negociación canceladas por la naturaleza propia del grupo armado, se encaminó a la puesta en marcha de una estrategia contrainsurgente, cuyo objetivo fue disminuir las bases de apoyo y los márgenes de operación del grupo armado.

Con este panorama a cuestas, las distintas respuestas gubernamentales a ambos movimientos armados, lejos de dar visos de resolución, pavimentaron el camino de la polarización de posturas y lo allanaron aún más en la búsqueda de salidas eficaces y eficientes.

En el terreno de la seguridad nacional cabe hacer mención asimismo al tema del narcotráfico y su inserción en instituciones que debían velar por el combate a ese flagelo. Con la consignación del general Gutiérrez Rebollo, quien fungía como *zar antidrogas* mexicano, en febrero de 1997, se puso en tela de juicio la conveniencia de colocar a altos mandos militares en puestos estratégicos de combate al tráfico de estupefacientes, pues con ello quedaban sometidos al poder corruptor de los capos de la droga.

Este fue el caso del general Gutiérrez Rebollo, quien a expensas de combatir el narcotráfico, optó, mediante la corrupción de los mercenarios de la droga, por servir a los intereses del *Cártel* comandado por Amado Carrillo.

Este hecho puso en jaque la estabilidad política al verse dañadas las instituciones encomendadas a combatir tal flagelo y con ello poner en riesgo los mecanismos de seguridad nacional.

La respuesta gubernamental en este caso giró alrededor de dar a conocer a la opinión pública que el combate al tráfico de estupefacientes sería frontal, y que no importaría si en esa lucha caían personajes de renombre.

No obstante que el gobierno trató de darle una solución rápida a tan delicado asunto, con el encarcelamiento y juicio seguido en contra del general Gutiérrez, se puso de manifiesto que el poder de los *Cárteles* de la droga podía corroer en sus fibras más íntimas a las instituciones políticas de manera relativamente fácil.

Situaciones como la descrita, pusieron en el ojo del huracán la falta de eficacia y efectividad gubernamental. Sin embargo, es menester advertir que ante problemas de esta envergadura, el accionar gubernamental se ve disminuido y en

ocasiones rebasado, dado el poderío y capacidad de cooptación con que cuentan los traficantes de enervantes.

Por lo que hace al tema de la relación entre el Ejecutivo y el PRI, el primero trató de darle al instituto político la autonomía necesaria en aras de consolidar la transición política. El discurso presidencial de principios de sexenio de la *sana distancia*, dejó abierta esa posibilidad.

Sin embargo, al transcurrir de los tres primeros años de gobierno zedillista, dicho discurso quedó en el terreno de las buenas intenciones, pues el Ejecutivo Federal jamás se alejó de su partido.

Este hecho es entendible en la medida que Ejecutivo Federal y PRI han sido durante casi siete décadas las piedras de toque de la estabilidad. Más aún, en un periodo especialmente difícil, el régimen político necesita de sus dos pilares fundamentales para capotear el temporal de la crisis económico-política.

En síntesis, esta serie de factores relacionados íntimamente con la estabilidad política no fueron del todo manejables para la administración zedillista en su primer trienio de gobierno. Por el contrario, hicieron que el gobierno se viera en la disyuntiva de no hallar los mecanismos eficaces y efectivos (insistimos, en términos de costos políticos) que pudieran sortear estos problemas.

Dicha situación puso al gobierno contra la pared. Al ver descender sus bonos de legalidad, legitimidad, eficacia y efectividad, el gobierno del Presidente Zedillo se vio en la necesidad de implementar una acción que hiciera menos turbio el rendimiento de su administración.

En ese sentido, es que se puede entender la reactivación de la propuesta señalada en su discurso de toma de posesión, en el sentido de convocar a los partidos políticos para que junto con el gobierno, elaborasen una reforma político-electoral *definitiva* que le diera más certidumbre a los procesos electorales y con ello atemperara el clima poco benigno que se le presentaba al sistema político.

## **E. LA REFORMA POLÍTICA, UNA APUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN DE ERNESTO ZEDILLO PARA FORTALECER LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA**

Ante la serie de disyuntivas que la administración de Ernesto Zedillo afrontó durante su primer trienio de mandato, se hizo evidente la necesidad de una acción de gobierno que mermara en la medida de lo posible el deterioro institucional.

Luego de debacles como la del peso en 1994, la aparición del EPR como grupo armado en 1996, los bemoles provocados por el crimen organizado, entre otros aspectos, el Titular del Ejecutivo retomó su propuesta de realizar durante su gestión una reforma política encaminada a equilibrar las condiciones de competencia y borrar las suspicacias que en antaño habían empañado los procesos electorales.

Dicha propuesta había permanecido en el armario institucional durante un buen número de meses, no obstante que se había estado trabajando en distintos foros a través de discusiones entre líderes partidistas y representantes gubernamentales.

Sin embargo, la administración zedillista retomó lo planteado en el discurso de Toma de Posesión del Ejecutivo y condujo, junto con los principales partidos políticos (PRI, PAN, PRD y PT) la discusión de la reforma político-electoral en un periodo especialmente difícil, donde la eficacia y efectividad gubernamental para contener problemas y situaciones como las arriba descritas, dejaba mucho que desear.

En ese contexto, la reforma político-electoral alcanzada por el gobierno y los partidos, se presentó en principio como una apuesta para mejorar las condiciones de estabilidad política.

## 1. La iniciativa de reforma político-electoral propuesta por el Ejecutivo Federal

En su discurso de Toma de Posesión, Ernesto Zedillo hizo referencia a la agenda que durante su administración debería tratar con los otros Poderes de la Unión y con diversos actores políticos en aras de consolidar la Reforma del Estado en México.

Entre los puntos de la agenda política propuesta por el Ejecutivo destacó el lugar otorgado a la reforma electoral. Ernesto Zedillo señaló que el país demandaba una reforma político-electoral que, sustentada en el más amplio consenso, disipara de una vez por todas las recriminaciones, enredos y falta de claridad en los procesos electorales venideros.

En ese tenor, Zedillo asumía la Primera Magistratura convencido de que tendría que fundar las acciones de su gobierno en el contexto de una nueva realidad política que garantizara la gobernabilidad.

En la visión de Eduardo Jaramillo: "La reforma de Ernesto Zedillo, se presenta como una propuesta para la estabilidad y la permanencia de un proyecto nacional de largo plazo fundado en la democracia. Pues es claro que no hay modelo económico consistente, sin un régimen político sólido"<sup>55</sup>.

A pesar de que durante 1995, Zedillo dejó de lado el discurso reformista debido a los avatares producidos por la crisis económica, lo cierto es que la propuesta fue trabajada en otros foros e instancias, tanto por los representantes del gobierno como por los líderes partidistas.

No obstante que la propuesta zedillista fue planteada a principios de su gobierno, su desarrollo y consolidación se enmarcó en un contexto particularmente adverso.

---

<sup>55</sup>Eduardo Jaramillo, *Hacia la construcción del México democrático*, MIMEO, México, 1997, p.12

La suma de los factores de inestabilidad tratados en esta parte de la investigación, puso en jaque el accionar de la administración del Presidente Zedillo. Sin embargo, en medio de ese panorama poco alentador, el gobierno retomó su propuesta de reforma política y la impulsó de manera ferviente durante el año de 1996 de cara a los comicios del año entrante.

A pesar de que dicha reforma no solucionaría por sí sola los problemas acumulados durante el comienzo de la administración zedillista, ayudaría a crear, en la óptica gubernamental, los consensos necesarios con las oposiciones políticas para afrontar las disyuntivas que ponían en entredicho la gobernabilidad.

Aunado a ello es menester apuntar, siguiendo a Eduardo Jaramillo que "al debilitarse el esquema corporativista, el gobierno ha visto multiplicados los frentes de negociación política: Partidos, Empresarios, Clero, Grupos Armados, Medios de Comunicación, entre otros (que) demandan una interlocución especializada que los integre al proceso político sin trastocar sus principios. Este es sin duda el principal reto de la incipiente apertura democrática y la principal responsabilidad de los actores políticos"<sup>56</sup>.

Esta situación para algunos ha dado como resultado la imagen de un gobierno débil. Empero, en la visión gubernamental, estas condiciones inéditas son el resultado de lo que debe ser la democracia, misma que comienza con el ejercicio del poder de un presidencialismo respetuoso, promotor de la División de Poderes, atento a las demandas sociales y constructor de vínculos de comunicación con los diversos actores políticos.

En ese contexto es que se puede entender la importancia otorgada a la reforma política entre el gobierno y los partidos.

La propuesta zedillista fue bien acogida por los partidos políticos que, de inmediato, (con algunos traspiés, interrupciones y levantamientos de la mesa de

---

<sup>56</sup>*Ibid*, p.13

diálogo debidos a problemas exógenos al proceso) se incorporaron a la negociación y a la búsqueda de los consensos necesarios para salir avante en la reforma.

Así entonces, con la propuesta zedillista en marcha y el buen recibimiento que los partidos políticos le dieron, el gobierno recompuso en buena medida la adversidad del clima político y le otorgó un respiro a la estabilidad política que, sin embargo, no dejó de verse amenazada por los problemas acumulados al principio del gobierno del presidente Zedillo.

## **2. Discusión y alcances del diálogo para la reforma política entre el Ejecutivo Federal y los partidos políticos**

Durante el proceso de diálogo y negociación tendiente a alcanzar los consensos necesarios para formular una nueva reforma político-electoral, que en lo sustantivo garantizaría mejores condiciones de competencia y equidad entre los partidos políticos, así como la garantía de disipar dudas y sospechas en torno a las contiendas electorales, el gobierno y los partidos políticos (PRI, PAN, PRD y PT) se enfrascaron en un intenso cabildeo que dio como resultado una primera versión de la reforma.

Dicho proceso de negociación no estuvo exento de dudas y recriminaciones. A pesar de que los partidos políticos acogieron con interés la propuesta presidencial -con especial atención el PRD-, lo cierto es que a lo largo de la discusión se entorpeció frecuentemente la negociación política debido a fenómenos externos a la reforma.

Por ejemplo, basta recordar los casos de conflictos poselectorales como los acaecidos en Huejotzingo, Puebla y Tabasco, mismos que hicieron abandonar la mesa de diálogo al PAN y al PRD respectivamente.

Sin embargo, y a pesar de lo complejo de la discusión, la cordura permeó los derroteros de la negociación que dio como resultado una nueva reglamentación en el quehacer electoral.

Como en todo proceso de concertación, los actores políticos ganaron y perdieron. Así por ejemplo, algunas de las propuestas que habían hecho originalmente los partidos de oposición, no encontraron eco en el gobierno y en consecuencia en los acuerdos finales.

Así, se observa al caso concreto de la idea de que fuera el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) el que eligiera a su propio presidente. O la sugerencia de aplicar una fórmula de representación proporcional completa para conformar la integración de la Cámara de Diputados<sup>57</sup>.

No obstante esta situación, en el documento final consensado se observan tres características que cambiaron radicalmente la fisonomía electoral. A reserva de entrar en detalle en los próximos apartados, se pueden ubicar de la siguiente manera: el Poder Ejecutivo pierde espacios de control e influencia en el proceso electoral, el Congreso adquirió mayores atribuciones y el proceso electoral y los órganos electorales tendieron a *ciudadanizarse*.

De hecho, si se hace una comparación entre las propuestas de reforma presentadas por los diferentes partidos políticos, se observa que el gobierno, en julio de 1996, había cedido a casi todas las peticiones de los partidos opositores. Dentro de las más importantes se encuentran: la integración del IFE, la operación del Tribunal Electoral y lo relativo a las condiciones de competencia de los partidos.

Los temas que no pudieron consensarse y que también hubiesen sido de vital relevancia fueron los concernientes al referendúm, la iniciativa popular y el juicio de amparo en materia electoral.

---

<sup>57</sup>Véanse, *Documentos de trabajo del Castillo de Chapultepec*, MIMEO, México, 1996

Con todo, los acuerdos alcanzados por los partidos políticos y el gobierno no dejaron de ser relevantes en un sistema político que desde sus orígenes se había caracterizado por su autoritarismo y falta de negociación con los sectores opositores. De ahí se sostiene el hecho de que se ha estado transitando de una gobernabilidad autoritaria a una de corte más democrático.

Sin embargo, casi cuatro meses después de alcanzados los acuerdos y de un amplio despliegue propagandístico de la reforma en los medios de información, en noviembre de 1996, en plena discusión de las iniciativas de reforma en el Congreso de la Unión, sucedió un incidente que puso en entredicho y empañó la ardua y larga discusión entre el gobierno y los partidos.

El jueves 14 de noviembre de 1996, en sesión ordinaria en el Congreso, la fracción priísta desconoció algunos de los acuerdos logrados y, de paso, dos años de negociación. Tan es así que la reforma estuvo a punto de abortar, de no ser porque la mayoría priísta en la Cámara de Diputados le dio su aval en medio del descontento e impotencia de los partidos opositores<sup>58</sup>.

Así, la primera reforma electoral realizada en el gobierno zedillista concluía en un *consenso virtual* en la medida que únicamente el partido en el gobierno la había aprobado. De esta manera se daba al traste con una iniciativa política de avanzada -en función de los malogrados acuerdos gobierno/partidos- y de paso con la legitimidad de la misma.

Los puntos modificados por la fracción priísta versaron en lo relativo a la limitación de las coaliciones, propiciamiento de la sobrerrepresentación del partido que obtuviera la mayoría de votos en las elecciones y modificación en lo concerniente al acceso a los *mass media*, así como a los montos del financiamiento público de los partidos.

---

<sup>58</sup>Cfr. Ciro Pérez Silva y Oscar Carnacho, "Con el rechazo de la oposición, aprobó la Cámara la reforma" en *La Jornada*, 15 de noviembre de 1996, Sección *El País*, p.3

Los acuerdos modificados pusieron de manifiesto la inconformidad de última hora de la diputación priísta con la iniciativa presidencial -enviada al Congreso formalmente el 31 de octubre. Dicha inconformidad puede entenderse en función de que algunos aspectos de la reforma (coaliciones, sobrerrepresentación de partidos, acceso a los medios de difusión y financiamiento de partidos) ponían en peligro la larga hegemonía que el PRI había tenido históricamente.

Sin embargo, y aún con todo lo acaecido, en lo general, estas reformas, que se verán con mayor detalle a continuación, significaron sin duda un hito en la vida político-electoral de la nación. Su profundidad y alcances representaron los cimientos para fincar la inconclusa transición política.

Asimismo, representaron la posibilidad de que este suceso fuera un aliciente para la estabilidad política que el gobierno había visto disminuida por la serie de acontecimientos que perturbaron su buen accionar administrativo.

### **3. Alcances de la reforma político-electoral de 1997**

No obstante la circunstancia que motivó que de último momento la iniciativa de reforma electoral presidencial fuera modificada en la Cámara de Diputados por la mayoría priísta, el hecho mismo de que se hubiesen aprobado (consenso aparte) una serie de acuerdos novedosos, resultó por sí sólo motivo para darle un nuevo giro a la dinámica electoral.

De hecho, en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial, acordada con los partidos políticos, se reconoce que dentro de la última década el país ha experimentado transformaciones en su orden constitucional que han trastocado la naturaleza de las instituciones electorales.

Asimismo, se advierte que en aras de fortalecer la vida democrática del país, la reforma política pondría especial atención en cuestiones fundamentales como son

la pluralidad partidista, la transparencia electoral, la resolución de controversias poselectorales, la participación ciudadana, entre otros aspectos<sup>59</sup>.

Los contenidos de la reforma en el texto constitucional pueden agruparse de la siguiente manera.

1) Órganos electorales. En este apartado, lo nodal es el reforzamiento de la autonomía del IFE, así como la multiplicación del peso del elemento no partidista en los órganos colegiados del mismo (la *ciudadanización*).

En tal sentido, el Secretario de Gobernación dejó de ser el presidente del Consejo General del IFE. Además de que los consejeros partidistas concurrirán en el órgano colegiado con voz pero sin voto, dándose de esta manera mayor peso a los Consejeros Electorales (8 en total) que serán quienes lleven las riendas en el proceso de toma de decisiones.

Aunado a lo anterior se creó la figura de Secretario Ejecutivo que sólo tendrá voz en las sesiones de Consejo General, cuya figura garantizará el vínculo estrecho entre el Consejo y su Presidente, así como con los órganos ejecutivos técnicos y de vigilancia del IFE.

Con la idea de fomentar la cultura de la imparcialidad y la responsabilidad de los funcionarios, la reforma señala que el Presidente del Consejo, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo, estén sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos establecido en el Título Cuarto de la Constitución<sup>60</sup>.

2) Condiciones de la Competencia. La reforma fomentó condiciones más equitativas para la competencia, primordialmente en lo relativo al financiamiento público y privado de los partidos, así como a los topes para gastos de campaña.

<sup>59</sup> Cfr, Exposición de motivos de la Iniciativa de reformas al COFIPE, enviada por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión

<sup>60</sup> Cfr, Ricardo Becerra, *et. al.*, *La Reforma Electoral de 1996. Una descripción general*, FCE, México, 1997, pp. 34-55

En ese tenor, la reforma incluyó en el artículo 41 constitucional las bases mediante las cuales los partidos políticos podrán disponer de recursos públicos y privados para el desarrollo de sus actividades proselitistas. De esta manera, prevalece el financiamiento público sobre el privado, con la finalidad de reducir el margen de riesgo de intereses oscuros que pongan en tela de juicio el carácter de la contienda electoral.

La reforma advierte que para establecer la equidad en la distribución de los recursos públicos, se dispone que del monto total dispuesto por la Federación para ese rubro, un 30% se distribuya en forma igualitaria y un 70% de acuerdo a la representatividad de cada partido en el Congreso.

Con ello, la reforma estableció una política de fiscalización y control de las finanzas partidistas que en caso de no ser acatada se sancionaría con todo el rigor de la ley<sup>61</sup>.

3) Garantías Individuales. Se estableció la disposición constitucional de la afiliación individual a los partidos, con lo cual se refuerzan las garantías individuales y se le da un duro golpe al corporativismo.

La modificación está contenida en la fracción tercera del Artículo 35 constitucional que refuerza la prerrogativa de los mexicanos a la libre asociación a cualquier entidad de interés público<sup>62</sup>.

4) Justicia Electoral. La reforma estableció la posibilidad de iniciar acciones de inconstitucionalidad ante las leyes electorales o los actos y resoluciones de las autoridades electorales. Además, el Tribunal Federal Electoral (TRIFE) pasa a integrarse al Poder Judicial de la Federación.

De esta forma, la ley orienta la creación de un sistema integral de justicia electoral, de tal manera que las leyes en materia se sujeten invariablemente a lo

---

<sup>61</sup>*Ibid*, pp.106-124

<sup>62</sup>*Ibid*, pp. 137-141

dispuesto en la Carta Magna. Todo ello con el objetivo de proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos y revisar constitucionalmente los actos y resoluciones de las autoridades electorales.

Para ello se establece justamente que el TRIFE se incorpore al Poder Judicial, con el objetivo de hacer una distribución de las competencias constitucionales entre el órgano de justicia electoral y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De esta manera, se tendrá la posibilidad de resolver impugnaciones que se presenten en los procesos electorales, así como el análisis de la constitucionalidad de actos y resoluciones controvertidos<sup>63</sup>.

5) Integración de la Representación Política. La reforma establece la disminución de diputados que puede tener el partido mayoritario, así como la incorporación al Senado de una lista nacional por el principio de representación proporcional.

La reforma plantea la disminución de 315 a 300 el número máximo de diputados electos por los principios de mayoría relativa y representación proporcional que puede tener un partido político. Asimismo, el que ningún partido político pueda tener un número de diputados por ambos principios de elección cuyo porcentaje del total de integrantes de la Cámara Baja exceda en 8% el porcentaje de la votación nacional emitida a su favor.

Por lo que respecta al Senado, la reforma mantuvo el número de 128 senadores, de los cuales en cada estado de la República, dos serán electos de acuerdo al principio de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría partidista. Además, 32 senadores serán electos según el principio de representación proporcional, votados en una sola circunscripción plurinominal nacional<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup>*Ibid*, pp.142-187

<sup>64</sup>*Ibid*, pp. 198-214

6) Gobierno del Distrito Federal. La reforma estableció la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en 1997 y de los hoy delegados en el año 2000, luego de la creación de nuevas demarcaciones administrativas. Las reglas electorales para el DF serán dictadas por la Asamblea Legislativa, cuyos integrantes se convertirán de representantes a diputados.

Así, la reforma rompió con una tradición política que hacía que el Ejecutivo Federal designara a un representante, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, para ejercer el poder sobre este espacio territorial, asiento de los Poderes de la Unión.

La reforma señala que desde 1997 serán autoridades del DF, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia<sup>65</sup>.

Como se observa, los acuerdos aprobados, a pesar del disenso partidista de última hora, son amplios y relevantes. Desde luego, es menester advertir que no se trató de una situación menor, sino de una negociación laberíntica que trastocó las instituciones y reglas modeladoras de la contienda electoral.

Reformas como las concernientes a la mayor autonomía del IFE o la democratización de la capital de la República, consensadas entre el Ejecutivo y los partidos, sin duda abren el camino para un proceso de transición política de avanzada.

La reforma electoral llegó en un momento particularmente adverso. Un periodo en el que el gobierno había visto disminuir su margen de legitimidad y eficacia, luego de afrontar problemas que mermaron la estabilidad política.

La reforma puede ser catalogada como una medida con alta dosis de eficacia y efectividad, en el sentido de que con ella se tendió a disipar sospechas en torno a los procesos electorales y se dio una ampliación a la apertura política.

---

<sup>65</sup> *Ibid*, pp.215-220

No obstante que con la multicitada reforma no se terminaron los grandes problemas nacionales, el gobierno dio un paso significativo en la recuperación de la legitimidad con los diversos actores que interactuaron en el proceso.

Esta situación ayudó a darle un respiro -más no a terminar- con el grave deterioro institucional a que el gobierno del Presidente Zedillo se había visto sometido en los primeros meses de su mandato.

## F. GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y REFORMA POLÍTICA

A pesar de que la nueva reforma al COFIPE no resolvía por sí misma los graves desajustes en el accionar gubernamental, sí representó en el contexto de los tres primeros años de gobierno de Ernesto Zedillo, un aliciente encaminado a solventar la legitimidad y eficacia perdidas por el régimen.

La reforma político-electoral fue promovida por el Ejecutivo Federal desde el principio de su gobierno, no obstante, luego de los graves problemas que afrontó, se hizo más apremiante darle un impulso decidido al incorporar a los partidos políticos a la discusión para de esta manera ensanchar su campo de legitimidad.

Esta situación se tradujo en que en el marco de una nueva reforma política, se celebraran elecciones el 6 de julio de 1997, cuyos resultados dejaron de manifiesto la disposición gubernamental de no entorpecer las contiendas políticas aún a costa de los descabros de su partido. Todo ello con el objetivo de darle un respiro a la incierta estabilidad.

Este hecho fue reconocido de manera fehaciente por el Presidente Zedillo un día después de los comicios cuando refirió que considerando el contexto social, económico y político, los resultados obtenidos por el PRI eran *buenos*, ya que además de seguir siendo la primera fuerza política, ya nadie podría llamarlo

*apéndice del gobierno*<sup>66</sup>. Asimismo, en su Tercer Informe de Gobierno, en septiembre de 1997, ante un Congreso compuesto en su mayoría por integrantes de las principales fuerzas políticas opositoras (PRD, PAN, PT y PVEM), el Primer Mandatario señaló los nuevos parámetros sobre los que habría de conducirse la realidad política después de las reformas electorales y su impacto en las elecciones del 6 de julio.

De esta manera, el gobierno zedillista apostó a darle un impulso a la transición política y con ello a la gobernabilidad, que si bien no resolvía de fondo el grave deterioro institucional, si constituía un buen aliciente, en el entendido de una nueva relación en el ejercicio del gobierno a partir de la pluralidad política.

La nueva composición del Congreso de la Unión trajo un nuevo entramado en el quehacer político. Derivada del voto ciudadano, la Cámara de Diputados contó desde el momento de su instalación para el trienio 1997-2000, con la participación decidida de las oposiciones para darle un nuevo cariz.

Hecho que pudo constatarse en la instalación formal de la nueva Legislatura sin la fracción priísta, pues las bancadas opositoras alcanzaron por sí solas la mayoría calificada para ello (aunque cabe advertir que la suma de las fracciones opositoras no puede por sí sola hacer modificaciones a la Constitución).

Este suceso fue interpretado por el PRI como un intento de poner contra la pared al Titular del Ejecutivo en su Tercer Informe de Gobierno, empero, pareció por un momento que fue ese propio partido político quien puso en jaque la estabilidad al acordar, para a las pocas horas retractarse, no instalarse en el Congreso por la práctica política opositora de acaparar las posiciones claves en aquél.

---

<sup>66</sup>Cfr. Elena Gallegos, "Zedillo: el PRI adquirió su cabal legitimidad democrática" en *La Jornada*, martes 8 de julio de 1997, p. 5.

El altercado dejó en claro que la nueva situación política atravesaría desde ese instante momentos aciagos. Sin embargo, en este hecho la cordura se impuso y los diputados priístas aceptaron instalarse en un Congreso otrora dominado por ellos.

Fue precisamente esta nueva realidad la que hizo que el Presidente Zedillo, en el interludio de su gobierno hiciera explícita su disposición de trabajar con un Congreso en su mayoría opositor. Además, propuso discutir los problemas más apremiantes de la nación como condición necesaria en pos de buscar las soluciones adecuadas que dieran cabida a la estabilidad.

Empero, la primera batalla entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo se dio en diciembre de 1997, con la iniciativa de miscelánea fiscal para 1998 del primero.

Esta situación puso de manifiesto, más allá de su desenlace, el intenso proceso de cabildeo que en lo subsecuente el gobierno tendría que hacer con el Congreso para llegar a acuerdos y con ello poder gobernar.

En este apartado se analizará este período histórico del México actual, en el que el gobierno zedillista propuso sentar las bases para construir una nueva gobernabilidad a partir de la pluralidad política.

### **1. Las elecciones de 1997: examen de la reforma político-electoral y apuesta a la estabilidad**

Para comprender la dimensión de la reforma de 1996 y su impacto en las elecciones de julio de 1997, se presentará de manera sucinta el recorrido histórico de los diversos ordenamientos electorales más importantes de los últimos años, para luego dar paso al impacto de la última en las elecciones del 6 de julio.

El proceso de apertura política iniciado en México en 1977 abrió y facilitó el reconocimiento de nuevos partidos ante un espectro cuasi monopartidista que se

había consolidado con la creación del régimen político posrevolucionario en 1929.

Empero, esta situación no significa que antes de 1977 no hubiesen existido reformas electorales encaminadas a liberalizar -por mínimo que fuera- el régimen político emanado de la revolución. Desde aquel tiempo a esta parte, la Constitución Política se ha modificado en más de cuarenta ocasiones para satisfacer las reformas electorales de los gobiernos en turno.

A raíz de la *Ley para la Elección de los Poderes Federales* del 2 de julio de 1918 promulgada por el entonces Presidente Venustiano Carranza, se inició el proceso reformista. Después de aquella Ley, ocho han sido las directrices electorales que han regido la vida política del país.

Desde 1940 casi todos los Presidentes (con excepción de Ruiz Cortínez y Díaz Ordaz) han querido reivindicarse en materia electoral. En plena etapa *populista*, Avila Camacho introdujo la *Ley Electoral Federal*, signada el 7 de enero de 1946. Sólo para que Miguel Alemán en 1951 le hiciera más modificaciones pero la dejara con el mismo nombre.

López Mateos no se quedó al margen y promulgó la *Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal* en 1965. Echeverría por su parte llamó a confiar en una nueva *Ley Federal Electoral* en 1975. En tanto su sucesor, López Portillo dio un paso agigantado al promulgar la *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* en 1977<sup>67</sup>.

Si bien los anteriores ordenamientos electorales habían puesto matiz en la organización de los comicios, no lo habían hecho en la manera de ensanchar el espectro partidista y con ello generar condiciones reales de competencia política.

Así por ejemplo, la reforma de 1977 halló su epicentro en la crisis de legitimidad del régimen derivada de la falta de competencia política del entonces

<sup>67</sup>Cfr., Ricardo Becerra, *op. cit.*, pp.24-26

candidato priista, López Portillo, apegada a una, si bien no fuerte, sí creciente participación ciudadana. Esta situación dio como resultado una nueva reforma electoral que en aquel año fue catalogada como el parteaguas de la apertura política.

Nueve años después, en 1986, el proceso reformista retrocedió y limitó su espacio hacia aspectos tales como las condiciones de competencia y la transparencia en las elecciones. A partir de ese momento se entró en un proceso continuo de reformas en 1989, 1993, 1994 y la última en 1996, mismas que han buscado mejorar los rubros antes señalados ante una participación social cada vez más demandante.

En ese tenor, los ordenamientos electorales de 1996 crearon condiciones de equidad -aunque falta por avanzar en este rubro- en la contienda electoral, una mayor autonomía en las autoridades electorales, así como la democratización del Distrito Federal, entre otros aspectos.

En el proceso electoral del 6 de julio de 1997 se pusieron a prueba los alcances de la reforma política más *innovadora* en los últimos años. A decir de Carlos Sirvent y Alek Alvarado: "las elecciones intermedias del 6 de julio (fueron) la síntesis de un largo y complejo proceso de reformas que lo convirtieron en el evento democrático más importante de los últimos años, no sólo por el número de cargos en disputa (1083), sino porque creó en la ciudadanía un ambiente de gran expectativa que le otorgó la característica de ser único e histórico"<sup>68</sup>.

Por su trascendencia e importancia para atemperar la inestabilidad, el proceso electoral del 6 de julio marcó una nueva etapa en la vida política del país. Los mexicanos por vez primera participaron en una jornada electoral competitiva. Sin temor a equivocarnos, la gran mayoría del voto ciudadano fue respetado y se

---

<sup>68</sup>Carlos Sirvent y Alek Alvarado, *Las elecciones de 1997. Balance y perspectivas*, Mimeo, México, 18/08/97, p.2

tradijo en un cambio político pacífico en la medida que no se suscitaron protestas poselectorales de gran envergadura.

De esta manera, se llevó a cabo lo que se considera el proceso electoral más transparente y equitativo en los últimos años.

Asimismo, después del 6 de julio se derrumbaron algunos mitos creados alrededor de las elecciones y su organización. El triunfo contundente de algunos partidos opositores indicó que las elecciones pueden cumplir con la función que se les ha asignado: ser el medio a través del cual los ciudadanos pueden cambiar gobernantes en tiempos preestablecidos, bajo reglas claras y transparentes y con un alto sentido de responsabilidad social.

Además, luego de estos comicios la tesis de que la oposición como tal no podría ser opción real de gobierno quedó rebasada. La nueva pluralidad política muestra que el ejercicio de gobierno compartido será la piedra de toque sobre la cual se fundamenten las decisiones políticas.

Es menester advertir que esta situación no debe dar pie a sucesos de parálisis. Por el contrario, si los actores políticos asumen su papel de gobierno, buena parte de la gobernabilidad pasará sobre ellos en la medida en que busquen los consensos necesarios para resolver y/o darle cauce a los problemas nacionales.

Si esta función se distorsiona, los riesgos de inestabilidad política, sumados a factores externos, crearán el caldo de cultivo que aliente la inestabilidad.

Por ello, luego del 6 de julio de 1997 y de las reformas electorales que hicieron posible un proceso electoral de tal envergadura, es necesario que en medio de la pluralidad partidista prevalezca la prudencia y la responsabilidad en la toma de decisiones conjunta.

## 2. La nueva composición del Congreso como producto de la reforma político-electoral

Desde que en 1929, y con mayor énfasis en la década de los cuarenta, el partido del régimen político (entonces PNR) se conformó, asumió concomitantemente el control de todas las estructuras formales del poder político.

Esta relación de dominio se tradujo, en medio del desarrollo histórico del ahora PRI, en una relación de autoritarismo político que a su vez dio pauta al devenir de un sistema de partido hegemónico controlador de las esferas de los Poderes de la Unión (Congreso de la Unión, Poder Judicial).

La situación descrita prevaleció, en toda su amplitud, hasta la década de los setenta. En menor medida, pero con el mismo impacto, prosiguió en la década de los ochenta y encontró su fin con el advenimiento del último decenio de éste siglo.

Sin embargo, el proceso de liberalización política no fue gratuito. Tuvo que hacerse presente una creciente participación social en demanda del respeto a sus derechos políticos.

Como se advertía en el apartado anterior, la serie de reformas político-electorales impulsadas desde 1977 hasta la de 1996, sintetizan en buena medida parte de los logros en el proceso de transición política y gobernabilidad de un régimen autoritario a uno de corte más democrático.

El impacto de la reforma de 1996 tuvo repercusiones mediatas en las elecciones de julio de 1997. Según los datos definitivos del proceso electoral hechos públicos por el IFE, ningún partido por sí sólo alcanzó la mayoría absoluta: 251 curules de un total de 500 en el Congreso.

El PRI obtuvo 239 (164 por mayoría relativa y 75 por representación proporcional), el PAN alcanzó 122 (65 uninominales y 57 plurinominales), el PRD

obtuvo 125 (70 por vía uninominal y 55 por representación proporcional), el PT alcanzó 6 y el PVEM 8, ambos por la vía plurinominal<sup>69</sup>.

En una lectura de los resultados del proceso se observa que cada partido necesitaría de los demás para conseguir la mayoría requerida para la aprobación de leyes o dictámenes.

En lo tocante a la votación de las tres principales fuerzas políticas, se tiene que el PRI en la votación regional perdió dos de las seis gubernaturas en disputa (Nuevo León, Querétaro), así como la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal. Lugar este último donde perdió todos los distritos electorales federales (30) y locales (40). Esta serie de descalabros no hacen pensar sino en una caída estrepitosa de ese partido político, principalmente por el impacto publicitario que significó para el PRI la pérdida de un caudal significativo de votos y su larga hegemonía en el Congreso de la Unión.

Empero, el PRI alcanzó una votación muy alta en entidades donde había perdido arraigo como Puebla, Oaxaca, Morelos, Veracruz y Tabasco -entidades éstas dos últimas donde, por cierto, el PRI se alzaría con la victoria en las elecciones municipales tres meses después: el 19 de octubre de 1997.

Por lo que respecta al PAN es de destacar que en términos generales, este partido mantuvo el mismo margen de votación que en las elecciones de 1994, lo cual indica que no supo aprovechar en beneficio propio el electorado perdido por el PRI.

No obstante, el PAN logró triunfos importantes en los estados de Nuevo León y Querétaro, donde se adjudicó las gubernaturas

En tanto, el PRD fue el partido que consolidó su fuerza electoral al llegar a 25.7% de la votación nacional (10 puntos arriba con respecto a su fuerza en

---

<sup>69</sup>Instituto Federal Electoral, Resultados Finales del proceso electoral dados a conocer por el Consejo General el 13 de julio de 1997

1994), igualando al PAN. Su triunfo más contundente lo obtuvo en el DF donde alcanzó la Jefatura de Gobierno, 38 de las 40 diputaciones locales y 29 de las 30 federales.

Este contexto político se tradujo en un cambio de rumbo en la vida democrática del país. El voto del 6 de julio trajo consigo un Congreso sin mayoría absoluta, un gobierno no unificado o compartido y un nuevo sendero para la función de gobierno.

A decir de Carlos Sirvent, en el caso particular de México, de gobiernos compartidos, el peligro de ingobernabilidad se reduce en demasía, ya que tienen más rienda la negociación y los acuerdos interpartidistas para avanzar en la gobernabilidad<sup>70</sup>.

Sin embargo, a contrapelo de esta tesis, la falta de una mayoría absoluta auguraría una crisis de eficacia y la discontinuidad entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo. En otros términos, generaría una crisis de estabilidad.

Lo cierto es que la nueva correlación de fuerzas deberá marcar una época en que las cuestiones como la organización de los procesos electorales tendrá que ir aparejada a las nuevas formas de ejercer el poder, a crear pactos que permitan la gobernabilidad.

### **3. Los efectos mediatos derivados de la pluralidad política en el Poder Legislativo**

Con la nueva composición del Congreso, en septiembre de 1997 se hicieron visibles nuevos escenarios en la relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. A raíz de que el aliado histórico del gobierno en la Cámara de Diputados, el PRI, no obtuvo por sí solo la mayoría calificada, las oposiciones -

---

<sup>70</sup>Carlos Sirvent y Alek Alvarado, *op. cit.*, p.4

que de hecho han pasado a ser gobierno- en su conjunto aprovecharon este hecho y lo capitalizaron a su favor.

Esta situación se tradujo en que la oposición en su totalidad (PAN, PRD, PT y PVEM) instaló por sí misma la LVII Legislatura y repartió entre sus integrantes los cargos más importantes en la conducción del Congreso (Oficialía Mayor, Régimen Interno y Concertación Política, Hacienda). Este hecho fue catalogado por los legisladores priístas -la nueva *minoría*- como un acto de intolerancia política que medraría la estabilidad.

Sin embargo, la oposición cuestionó al PRI su falta de visión para aceptar las nuevas condiciones políticas del país y la fundación de una nueva gobernabilidad.

En medio de estas posturas y del Tercer Informe de Gobierno, se hizo evidente que el choque entre las oposiciones y el PRI junto con el Ejecutivo, se había convertido en una auténtica lucha por el control del poder a costa de lo que fuera<sup>71</sup>.

No obstante que las posturas se suponían irreconciliables, el desenlace final tuvo que ser aceptado por el PRI. La nueva correlación de fuerzas trajo consigo un nuevo reparto de cargos en el Congreso. Entre ellos el que por primera ocasión en la historia política contemporánea del país, un legislador opositor contestara el Informe presidencial.

Con todo y las reticencias que ello supuso, la LVII Legislatura inició sus funciones en un nuevo escenario político. Ante ese espectro, el Presidente Zedillo reconoció en su Tercer Informe de Gobierno la nueva realidad política que afloraba en el país:

---

<sup>71</sup>Cfr. Gerardo Albarrán, "En la Cámara, el choque entre oposición y régimen se convirtió ya en una auténtica disputa por el poder" en *PROCESO*, No. 1087, 31 de agosto de 1997, pp. 6-10

"El voto del pueblo de México ha dado a esta Legislatura una pluralidad que debe alentar el diálogo respetuoso y los acuerdos, velando siempre por el interés superior de la Nación"<sup>72</sup>.

Asimismo, Zedillo hizo manifiesto su deseo de que la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo hallara los canales de comunicación necesarios para atender el desarrollo de la normalidad democrática y la estabilidad política.

Además, hizo énfasis en que con la nueva reforma en materia electoral se habían sentado las bases para que la competencia política y la pluralidad fueran factores de unidad, gobernabilidad y progreso para el país.

En ese tenor, el Presidente de la República invitó a las fuerzas políticas representadas en el Congreso a construir una nueva relación armónica, fecunda y que diera garantías a la estabilidad.

La respuesta de la oposición, a través del diputado Porfirio Muñoz del PRD, versó en el sentido de aceptar el nuevo diálogo constructivo propuesto por el Ejecutivo pero a partir de una relación contraria a la subordinación del Legislativo al Presidente de la República.

Asimismo, Muñoz señaló que la esperanza de la oposición era que la nueva relación política se fundara en nuevos vínculos que solidificaran un cambio pacífico y profundo en pos de la gobernabilidad democrática.

Sin embargo, el inicio de la relación entre el Congreso en su mayoría opositor y el Titular del Ejecutivo generó la polarización de posturas entre los actores. En el Primer Periodo Ordinario de Sesiones, uno de los temas clave lo constituyó la iniciativa presidencial de miscelánea fiscal para 1998.

La oposición en su conjunto había expresado que lo conveniente era construir una política económica diferente a la gubernamental, que mermara los efectos contraproducentes de ésta última. Empero, la iniciativa presidencial, apoyada por

<sup>72</sup>Ernesto Zedillo, *Tercer Informe de Gobierno*, 1 de septiembre de 1997

el PRI, apuntó que la recuperación económica demandaba seguir por el camino trazado por el gobierno, ya que de lo contrario, se frenaría aquella.

Este choque de posturas en torno a la política económica fue el suceso que marcó el fin de los tres primeros años de gobierno zedillista.

El desenlace de este conflicto (en el que el PAN aprobó en última instancia la iniciativa presidencial junto con el PRI) marcó el nuevo camino que debía transitar la gobernabilidad entre los Poderes de la Unión: el proceso de negociación.

Más allá de los costos y beneficios que dicha aprobación conjunta trajo para ambos partidos, lo cierto es que se inició un nuevo horizonte en la negociación política (el cabildeo) como condición para la gobernabilidad.

Además, esta situación marcaba el comienzo de lo que serían los próximos tres años de gobierno zedillista: el acuerdo entre los distintos actores políticos para salir adelante en las iniciativas tendentes a fortalecer el desarrollo político nacional y la relación entre Poderes.

#### **4. ¿Gobernabilidad o ingobernabilidad democrática? Un debate pendiente**

A partir de las premisas arriba expuestas, es menester apuntar que en función de esta nueva relación política se deberá desarrollar un debate que centre su atención en el ejercicio de gobierno y en su capacidad para hacerlo a través de la pluralidad política.

En función de la discusión entre las distintas fuerzas políticas y el Ejecutivo Federal de los problemas nacionales que generan inestabilidad, podrán darse salidas eficaces y eficientes, basadas desde luego en el consenso y la legalidad.

México experimenta hoy en día la modificación de su sistema de gobierno. Unas elecciones cada vez más reñidas con sus colaterales cambios en las posiciones de gobierno, la oscilación de la votación ciudadana respecto a las

ofertas políticas, la inexistencia de mayorías absolutas en el Congreso, trastocan los mecanismos de gobernabilidad, los obliga necesariamente al cambio, al diálogo entre los distintos actores políticos.

México, en el primer trienio de gobierno zedillista, experimentó un proceso de liberalización más amplio en el que la modificación de algunas leyes electorales garantizaron una competencia limpia entre los partidos políticos. Competencia que se tradujo en una nueva composición del Congreso en la que por primera vez el PRI no obtuvo la mayoría calificada.

No obstante, así como esta situación no implicó en sí misma que el ciudadano común viera mejorar sus condiciones de vida, tampoco implicó que los grandes problemas nacionales se solucionaran.

En otras palabras, el hecho de que exista un proceso limpio y efectivo en materia electoral y de alternancia partidista en el poder constituye innegablemente un proceso de avanzada. No obstante, este es todavía un paso muy pequeño en la búsqueda de una gobernabilidad democrática integral.

Como se ha venido reiterando a lo largo de esta investigación, situaciones como la crisis económica, la merma en las condiciones de vida de la población, el tráfico de enervantes, la inseguridad pública y los problemas relativos a la seguridad nacional, son aún temas que conforman la agenda nacional tendiente a mermar los efectos de los grandes problemas nacionales generadores de inestabilidad.

Así entonces, si bien es cierto que los primeros pasos en la búsqueda de la gobernabilidad democrática se han dado, también lo es que éstos por sí solos son insuficientes. Lo que sí es verdad es que la reforma de 1996 parece haber resuelto el problema alrededor de los procesos electorales.

Se observa que una vez resueltos los problemas meramente electorales, los distintos actores políticos, en medio de su pluralidad, deberán emprender una

discusión constructiva en los Congresos (federal y estatales) que sea la punta de lanza del accionar gubernamental.

Si problemas como la crisis económica o los referentes a la seguridad nacional encuentran un espacio en la agenda nacional y se materializan en su discusión en los máximos foros nacionales, el primer paso se habrá concretado.

Si por el contrario, se siguen ocultando los efectos negativos de estos flagelos y si no tienen cabida en las tribunas de la representación política, se estará cercenando el espacio de la gobernabilidad democrática integral, al contemplar únicamente aspectos referentes a la forma de acceder al poder, pero no a la mejor manera de ejercerlo con eficacia y efectividad, máxime ante los grandes problemas que afronta la nación.

## TERCERA PARTE

### REFLEXIONES EN TORNO A LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

*Lo esencial en la política no es la relación entre el mando y la obediencia, sino ese campo propio de una comunidad determinada: el formar grupos, anudarse, encontrarse, necesitarse unos a otros y ordenar su intercomunicación.*

*Juan Beneyto*

En la Primera Parte del trabajo, se apuntaron algunos de los parámetros teóricos sobre los que se basa la gobernabilidad democrática. Se advirtió que elementos como la legalidad, la legitimidad, la eficacia y la efectividad eran necesarios para el buen rendimiento gubernamental.

A partir de estos aspectos, distintos autores han concebido propuestas y definiciones aproximativas que conjugan a la gobernabilidad y a la democracia.

Las más coinciden en señalar que la conjunción de ambos términos puede ser entendida como un equilibrio entre demandas sociales y respuestas gubernamentales. No obstante que los anteriores elementos reflejan los parámetros sobre los que circundó la gobernabilidad por mucho tiempo, hoy son perceptibles factores perturbadores exógenos a dicho proceso.

El orden político de las sociedades actuales se ha hecho cada vez más complejo. Ya no basta referir únicamente el grado de respuesta gubernamental ante las demandas ciudadanas.

En el presente, se han hecho patentes elementos que trastocan los fundamentos teóricos sobre los que se basaron durante mucho tiempo las definiciones acerca de la gobernabilidad.

Ejemplos claros de ello son el creciente poderío del crimen organizado, las recurrentes crisis económicas, la aparición de grupos paramilitares y/o terroristas, el mal funcionamiento en la impartición de justicia, la impunidad, la corrupción, el descontento social por la vía violenta que, entre otros elementos, son hoy en día los nuevos ingredientes en el enramaje de la gobernabilidad.

Así entonces, es menester replantear en estas reflexiones, la concepción que hoy se debe tener en la construcción de una gobernabilidad democrática integral. Cabe destacar que en las líneas finales de la Primera Parte de este trabajo, se propuso una definición operacional en materia, según la cual *por gobernabilidad democrática integral debe entenderse el conjunto de elementos y factores que permiten a un gobierno emanado de unas elecciones libres, competidas y transparentes, el ejercicio libre, eficaz y efectivo del poder político durante su mandato.*

En el caso particular del estudio de caso -los tres primeros años de gobierno de Ernesto Zedillo en México (1994-1997)- la situación arriba descrita es un ejemplo palpable que muestra la incorporación de nuevos elementos que trastocan los fundamentos de la función gubernativa.

Además, si a ello se agrega que México experimenta en su historia reciente la transición -inconclusa- de una gobernabilidad autoritaria a una de corte democrática, el panorama se complica aún más. Los bemoles que tras esta última se han presentado, no dejan de poner en riesgo el orden político.

Con estos elementos, se analizará en las siguientes líneas cuál es el devenir de la gobernabilidad y la democracia en el México de fin de siglo, en función, sobre todo, de los grandes problemas que afronta.

Se pondrá especial atención en revisar el papel que juega la reforma política en la creación de consensos entre los actores políticos y el gobierno y, paralelamente, en la legitimación del sistema y la estabilidad (la *liberalización política*).

Por último, se esbozarán algunas reflexiones acerca del futuro entre gobernabilidad y democracia en las sociedades actuales, mismas que ya no sólo enfrentan las crecientes demandas sociales, sino factores externos (fuera del espacio de las instituciones políticas) que disminuyen su plausibilidad.

## **A. EL DEVENIR DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN NUESTROS DÍAS**

Resultado de múltiples elementos, factores y causas (exógenas y endógenas), la gobernabilidad democrática atraviesa un periodo de incertidumbre y caos en las sociedades actuales. Los déficits en la materia constituyen un fenómeno que a menudo pone en jaque a las instituciones políticas y al ejercicio eficaz y eficiente de gobierno.

La gobernabilidad democrática es el resultado mediato de la conjunción de un gobierno emanado del voto ciudadano mayoritario y de las medidas eficaces y eficientes en el ejercicio del poder de aquél a través del tiempo.

En ese sentido, hunde sus raíces en un doble binomio: legalidad-legitimidad/eficacia-efectividad, mismos que dan como resultado la estabilidad y el buen rendimiento gubernamental. En otras palabras, la gobernabilidad democrática puede ser concebida como la suma de condiciones favorables que permiten el ejercicio libre y eficiente del poder político constituido. (Véase Anexo 1)

En nuestros días, la gobernabilidad democrática se ha convertido en el objetivo clave de los sistemas políticos, en especial de aquellos con prolongados periodos de incertidumbre.

Como se decía, el meollo de la gobernabilidad halla su epicentro en el grado de respuestas eficaces y eficientes de un gobierno surgido de elecciones libres, transparentes y periódicas, ante los problemas que se vayan presentando a lo largo de su desempeño administrativo. (Véase Anexo 2)

En ese tenor, los problemas de gobernabilidad en los sistemas políticos democráticos se presentan cuando las respuestas de éstos hacia bemoles que afectan su desarrollo y éxito no son combatidos de la mejor manera.

El termómetro que puede medir el desempeño lo constituye la percepción social. Aunque es difícil medir este parámetro, comúnmente se ve reflejado a la larga en el retiro del apoyo incondicional (la legitimidad) de los ciudadanos a su gobierno.

Este hecho es comprobable en los procesos electorales, donde la ciudadanía no refrenda el apoyo a la misma oferta política y le otorga un voto de castigo al elegir otra opción.

Para entender esta compleja dinámica es necesario señalar que el concepto gobernabilidad encuentra su discusión preliminar entre las décadas de los sesenta y setentas, principalmente a raíz de la crisis mundial del Estado del Bienestar capitalista. El creciente aparato burocrático del Estado y el enorme número de demandas sociales insatisfechas, propiciaron un déficit en el accionar gubernamental que se tradujo en una merma en la estabilidad de los sistemas políticos.

No obstante, el concepto ha ido evolucionando en la medida que han aflorado las teorías que intentaron explicarlo. De esta manera, si bien en sus orígenes se le ligó estrechamente a la relación entre demandas sociales y respuestas gubernamentales, en la actualidad dada la complejidad de los sistemas políticos se han hecho visibles problemas externos a dicha relación, mismos que trastocan los elementos constitutivos de la gobernabilidad.

Así, elementos como la corrupción en las esferas de poder, la impunidad, el poderío del crimen organizado, la aparición de grupos paramilitares, los problemas referentes a la seguridad nacional, las crisis económicas, las presiones de los grupos empresariales, el avance de las oposiciones políticas, entre otros, constituyen en el ocaso del siglo los nuevos ingredientes que se suman al caldo de cultivo de la inestabilidad, en la medida que enturbian el accionar de gobierno. (Véase Anexo 3)

Aunado a estas circunstancias, no se debe dejar de lado la cada vez más desarrollada cultura política en algunos sectores de la sociedad civil que, concomitantemente, ensanchan el espacio de las demandas sociales.

Aún con todo, esta situación se complica de manera notable si se añade que en algunas sociedades -como la mexicana- el proceso de transición a la democracia es un fenómeno inconcluso. (Véase Anexo 4)

La transición democrática supone el derrumbamiento de las viejas estructuras autoritarias y el levantamiento de cimientos de corte democrático (normas jurídico-institucionales y coaliciones gubernamentales). En ese proceso, si al venirse abajo el edificio autoritario no se construyen y solidifican los cimientos del nuevo orden democrático (nuevas instituciones, apertura política, pluralidad, ampliación de los derechos ciudadanos), se corre el riesgo de que el gobierno transicional entre en un estado de parálisis que bien lo pudiera conducir hacia escenarios de ingobernabilidad.

Como se observa, el devenir de la gobernabilidad democrática en nuestros días transita sobre veredas poco benignas. Se considera que el enderezamiento de la gobernabilidad en los sistemas políticos democráticos tendrá que hallar su punta de lanza en un mayor consenso entre los actores políticos y el gobierno como *conditio sine qua non* para fundar las bases mínimas de aquella.

Si de principio encontramos un gobierno legitimado tanto por el voto popular como por la apertura hacia las oposiciones y los actores sociales no partidistas en la búsqueda de mayores consensos, los resultados que obtenga aquél en el ejercicio del poder vendrán a ser más eficaces y eficientes y por ende, tendientes a la gobernabilidad.

Precisamente, en la constante búsqueda de acuerdos y consensos con los demás actores políticos, el gobierno podrá construir las bases de la gobernabilidad que le permitan, apoyado en una fuerte legitimidad, discutir, trazar y dar marcha a soluciones tendientes a mermar los efectos perniciosos de los elementos generadores de inestabilidad.

Se supone la existencia de un complejo proceso de negociación entre las esferas de gobierno y los actores políticos de presión y opositores. No obstante, en la medida que se tejan y anuden los vasos comunicantes entre los actores que componen, y no (ONGs, movimientos sociales emergentes), el sistema político se podrán expresar visos de una fuerte legitimidad del gobierno que le permitan hacer frente a los bemoles que se le presenten, aún por grandes que éstos sean.

Sin embargo, una de las desviaciones que puede generar esta situación es que con el proceso de negociación en marcha y en pos de ganar la aceptación opositora por parte del gobierno, se corra el riesgo de que toda la energía de las fuerzas políticas se centre en la forma de gobierno por alcanzar (reglas de acceso al poder y condiciones de competencia) y deje de lado los problemas exógenos al proceso meramente institucional.

En otros términos, si se opta por darle toda la prioridad a un proceso de reforma política, se vislumbraría el riesgo de perder de vista el cosmos en pos de la construcción de una gobernabilidad integral.

En ese tenor, no deben quedar relegados de la discusión los factores externos al diálogo gobierno-actores políticos. Ello con el objetivo de que la gobernabilidad

democrática en las sociedades actuales pueda ser vislumbrada de manera menos fragmentada.

A partir de lo expuesto no se pretende sin embargo hacer una simplificación estructural, donde parezca que la discusión y el tratamiento consensado entre los actores políticos pueda resolver por sí sólo, los grandes problemas que ponen en riesgo la estabilidad.

Por el contrario. La complejidad de las disyuntivas a las que hoy se enfrentan los sistemas políticos hacen que la gobernabilidad democrática sea en su forma integral el *ideal de los gobiernos*, el objetivo las más de las veces inalcanzable en su forma general.

No obstante lo anterior, es necesario señalar que únicamente con la discusión constructiva entre los actores ajenos y no al sistema político podrá emprenderse el camino hacia el combate a los problemas que debilitan el ejercicio de gobierno. En principio por el caudal de legitimidad que ello supone, así como por la toma conjunta de decisiones que, en esa óptica, se revistirían de mayor calidad, implicarían mayores grados de eficacia y efectividad.

## **B. GOVERNABILIDAD Y DEMOCRACIA EN LOS TRES PRIMEROS AÑOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE ERNESTO ZEDILLO (1994-1997)**

Luego de revisar de manera sucinta algunos de los más graves problemas que enfrentó el gobierno de Ernesto Zedillo a la largo de sus tres primeros años de administración, es necesario plantear una evaluación del derrotero por el que atravesó la gobernabilidad democrática en éste periodo de tiempo.

En principio, es menester apuntar que como producto del proceso de liberalización política que experimentó México a partir de la década de los setenta (con el célebre discurso pronunciado por el entonces Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles en la ciudad de Chilpancingo, Guerrero el 1 de abril de

1977, que diera orientación programática a la reforma política que se materializó, a su vez, en la promulgación de la *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales*), se ha entrado paulatinamente a un proceso transicional de una gobernabilidad autoritaria a una de corte más democrático.

Ello supuso darle un impulso decisivo al derrumbamiento de los viejos cánones que habían solventado al sistema político durante décadas. Situación que se tradujo en la construcción de un nuevo andamiaje que conllevó a otra gobernabilidad, más acorde a las demandas democráticas, pero también por ese hecho más compleja.

La construcción de este nuevo andamiaje no ha estado exento de problemas inherentes a su devenir. Se han interpuesto los viejos actores políticos que demandan mayores prerrogativas ante la nueva realidad nacional.

No obstante, los derroteros que guiaron el viraje de la gobernabilidad autoritaria a una de corte más democrático se han arraigado en una sociedad cada vez más demandante y participativa, y en un gobierno que tuvo que aceptar a regañadientes las nuevas condiciones políticas.

Si antes la gobernabilidad en México hundía sus raíces en el acotamiento de la participación ciudadana, hoy este hecho ha perdido vigencia y aceptación. Ahora, la gobernabilidad ha tenido que construirse sobre las veredas de la participación social creciente, demandante y contestataria<sup>1</sup>.

Este suceso que en términos generales es plausible tiene, empero, su buena dosis de complejidad. Con la creciente participación ciudadana, el gobierno ha visto ensanchados sus espacios de interlocución, lo que ha repercutido en su

---

<sup>1</sup>Por paradójico que parezca, el proceso de *democratización* que experimenta México ha sido a través de la *liberalización política*, de tal suerte que estamos en presencia de una transición *sui generis* en un régimen *sui generis*. Como era de esperarse la gobernabilidad también ha tenido que mutar en torno a los derroteros que experimenta la transición política, aún con todos los problemas que ello implica. Al respecto puede consultarse César Cansino, "Nuevos escenarios de la transición democrática" en C. Cansino (coordinador), *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, CEPCOM, México, 1998, pp.159-170

accionar eficaz y eficiente. Si a ello sumamos la situación del gobierno no unificado o compartido, luego de la debacle del partido hegemónico, el espectro de la gobernabilidad se complica aún más.

Aunado a lo anterior, los problemas externos al proceso de negociación política como el narcotráfico, la aparición de grupos armados, los grupos de presión, el incierto rumbo de la economía, constituyen ingredientes que trastocan sobremanera el accionar gubernamental.

Como se observa, el tránsito de la gobernabilidad autoritaria a una de corte más democrático ha significado en México, la construcción de un nuevo entretelón político que intenta hacer menos avasallantes los distintos factores que merman la estabilidad.

En el caso particular que se analizó en esta investigación, el desarrollo de la gobernabilidad atravesó los problemas arriba descritos, mismos que pusieron al ejercicio de gobierno contra la pared, minaron su campo de acción y encendieron las luces rojas.

Así por ejemplo, la crisis posdevaluatoria, la irrupción del EPR en el escenario político como nuevo grupo armado, la polarización de posturas y la falta de negociación en el conflicto chiapaneco, la capacidad coptadora de los traficantes de estupefacientes hacia las instituciones destinadas a combatirlos, la creciente inseguridad pública, el incierto rumbo de la economía nacional, los desajustes en las formas tradicionales del accionar del sistema político, el avance y presencia de las oposiciones políticas, el poderío de los grupos económicos de presión y un creciente cúmulo de *inputs* sociales, constituyeron en el contexto de los tres primeros años de gobierno zedillista, los principales problemas que aquél tuvo que enfrentar. (Véase Anexo 5)

La suma de esta serie de problemas repercutió significativamente en el accionar eficaz y eficiente del gobierno. Además, si a ello se agrega que algunos

de los elementos arriba enlistados disminuyeron su legitimidad, el escenario tendió a complicarse aún más.

Ante este espectro poco benigno, el gobierno implementó programas en pro de abatir las secuelas que tras los problemas aparecieron. Sin embargo, la propia magnitud de estos últimos rebasó la capacidad de respuesta gubernamental. Si bien es cierto que la administración encabezada por Ernesto Zedillo no careció de programas para amainar los bemoles que se presentaron en su primer trienio de gobierno, también lo es que aquellos carecieron de la eficacia y efectividad suficientes para contrarrestarlos.

Desde luego, es importante advertir que problemas estructurales como el narcotráfico, el crimen organizado, los grupos armados y el rumbo de la economía, constituyen por su naturaleza, elementos que ponen en jaque el ejercicio de gobierno y que por ende requieren de atención especializada.

En otros términos, son bemoles que requieren del concurso permanente del gobierno, así como de distintos actores sociales y especialistas para que en conjunto puedan plantearse las salidas menos costosas (efectivas) y con ello reeditar en la estabilidad y el buen rendimiento gubernamental.

Empero, esta situación estuvo lejos de hacerse realidad en el contexto de los tres primeros años de gobierno zedillista. Se observa que a pesar de que se planteó un proceso de reforma política de avanzada, éste absorbió toda la energía de las fuerzas políticas, en detrimento del tratamiento de otros problemas nacionales. (Véase Anexo 6)

La discusión entre los actores políticos se desarrolló en función de la forma de gobierno por alcanzar y en las condiciones de competencia, y no en la construcción de una gobernabilidad integral.

La reforma político-electoral alcanzada en 1996 y puesta en marcha en 1997, aún con los efectos positivos que tuvo en la recomposición y legitimación del

sistema político (y del avance en materia de transición política), no logró por sí sola sentar las bases de lo que debe ser la gobernabilidad democrática.

Cierto es que como resultado de la reforma se dio cauce a apuntalar la pluralidad política. Así, con el gobierno no unificado o compartido se dio paso a la negociación interpartidista para alcanzar acuerdos y promover una nueva gobernabilidad entre los Poderes de la Unión.

Se aprecia que este proceso de negociación debe ser aprovechado por los actores políticos en la elaboración de una agenda nacional que trate los grandes problemas nacionales generadores de inestabilidad. (Véase Anexo 7)

Esta situación puede traducirse eventualmente -tal como se refirió arriba- en que los programas consensados destinados a aminorar los efectos perniciosos de los factores que provocan inestabilidad, tengan altos matices de eficacia y efectividad que, a su vez, den pauta al buen rendimiento gubernamental.

### **1. Evaluación general de la gobernabilidad democrática en el interludio de gobierno de Ernesto Zedillo**

En un balance general, la gobernabilidad en los tres primeros años de la administración de Ernesto Zedillo versó sobre los derroteros de los problemas que hoy en día afrontan las sociedades actuales.

Aunado a que las demandas sociales se presentaron de manera creciente -sobre todo a raíz de la crisis posdevaluatoria-, elementos relativamente nuevos en los análisis sobre la gobernabilidad, como la infiltración del narcotráfico en las instituciones políticas, la aparición de nuevos grupos armados y el creciente poderío del crimen organizado, vinieron a crear el caldo de cultivo generador de inestabilidad.

Inestabilidad que se tradujo en una pérdida significativa del apoyo de la población al gobierno (la crisis posdevaluatoria), así como en la pérdida de

eficacia y efectividad ante distintos elementos perturbadores (el narco, los grupos armados, etc).

Si trazáramos un paralelismo de la situación que prevaleció en el primer trienio de gobierno zedillista y el escenario que Juan Linz<sup>2</sup> propone en los casos de inestabilidad política, se encontrarían las siguientes similitudes:

1. El gobierno zedillista se topó a principios de su administración con problemas irresolubles durante su mandato, como el derivado de la crisis posdevaluatoria de la que incluso tuvo que reconocer sus graves dimensiones y secuelas, así como el largo periodo que llevaría contrarrestar sus efectos.

2. La oposición política (léase los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, así como distintos organismos no gubernamentales y aún algunos grupos empresariales) aprovecharon problemas como la crisis económica, el surgimiento de grupos guerrilleros y el creciente clima de inseguridad pública para mostrar, ante la opinión pública, a un gobierno ineficaz e ineficiente ante los bemoles que sacudían sobremanera al país.

3. Consecuentemente se observó un severo cuestionamiento de la autenticidad democrática del gobierno zedillista por parte de la oposición política, mismo que se vio reflejado en la circulación de rumores (la renuncia del Primer Mandatario), el aumento de las movilizaciones de protesta (de toda índole) en las calles y el apoyo de algunos sectores de la sociedad hacia proyectos (económicos y políticos) diametralmente opuestos al del régimen político (como el del zapatismo armado).

4. El surgimiento de un nuevo grupo guerrillero, el EPR, que se sumaba al ya existente (el EZLN), representó un duro golpe a la administración zedillista en la medida que cuestionó severamente la autenticidad democrática del gobierno al

---

<sup>2</sup>Cfr, Juan J. Linz, *La quiebra de las democracias*, Alianza Editorial Mexicana/CNCA, México, 19990, p.132 y ss.

presentarlo como garante del autoritarismo. Esta situación reflejó, además, la pérdida de eficacia y efectividad frente a la violencia anómica y organizada con disciplina militar.

5. El creciente clima de inseguridad pública, el poderío cada vez mayor del crimen organizado, así como la infiltración del narcotráfico en las instituciones políticas fueron algunos de los elementos que aumentaron la presión del gobierno al grado de ponerlo en un severo predicamento con respecto a la opinión pública.

A pesar de lo anterior, no se puede hablar de una situación de ingobernabilidad en el sentido amplio del término, ya que, aún con todo, el gobierno zedillista jamás perdió las riendas de su administración, ni abdicó en su cargo. En cambio, sí se puede hablar, apoyados en la teoría de los grados de gobernabilidad propuesta por Antonio Camou<sup>3</sup>, de un grado de inestabilidad.

En ese entendido, no resulta aventurado plantear que México en el primer trienio de gobierno de Ernesto Zedillo, experimentó un *déficit de gobernabilidad*, en función de que la sobrecarga de demandas sociales y problemas exógenos no fueron de la mano con las respuestas eficaces y efectivas del gobierno, lo cual dio como resultado un clima de incertidumbre generalizado, sobre todo durante sus dos primeros años de gobierno.

El proceso de diálogo entre el Ejecutivo y los partidos que culminó en una nueva reforma político-electoral (y que se tradujo en julio de 1997 en una nueva composición del Congreso gracias a las nuevas condiciones de competencia), amainó efectivamente la situación de crisis institucional, pero no acabó con ella por sí sola.

---

<sup>3</sup>Cfr. Antonio Camou, *Gobernabilidad y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 6, IFE, México, 1995, pp.25-28

Se aprecia que en medio de la pluralidad política que hoy gobierna al país, se puede entablar una discusión de los grandes problemas nacionales que sea la piedra de toque en la edificación de una gobernabilidad democrática integral.

### C. EL FUTURO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN MÉXICO

Considerado uno de los países que durante mucho tiempo conservó altos estándares de gobernabilidad (apoyado en el paradigma autoritario), México ha entrado en los últimos años en un proceso de transición política que ha traído aparejados problemas de estabilidad.

La liberalización política experimentada por México en su historia reciente (que se vio traducida en una apertura política promotora de las libertades democráticas, tales como la participación ciudadana en los procesos electorales) condujo a derrumbar los cimientos de la gobernabilidad autoritaria de antaño.

Sin embargo, trajo consigo una merma en el accionar gubernamental. La aparición de una sociedad participativa y formuladora de demandas tendientes a mejorar sus condiciones de vida, la consecuente pérdida de legitimidad del régimen y la descomposición gradual del paradigma autoritario en el sistema político, constituyeron elementos que a la postre aceleraron la pérdida de los altos márgenes de gobernabilidad.

En función de este último aspecto, diversos analistas políticos apuntan que la descomposición gradual del sistema político se debió principalmente a las contradicciones generadas en su seno. Luego de que la transición de la gobernabilidad autoritaria a una de corte más democrático no encajó en los esquemas tradicionales, se produjeron desajustes en el *modus operandi* del sistema político.

Sobre el particular, Antonio Camou refiere que en México se viene gestando un paradigma de gobernabilidad de naturaleza democrática que no acaba de

nacer, sobre el viejo estandarte de gobernabilidad autoritaria que no termina de morir<sup>4</sup>.

Aunque Camou apunta que si bien la declinación del antiguo paradigma autoritario corre paralelo al proceso de transición política, éste no necesariamente desembocará en el establecimiento de un nuevo paradigma eficaz de gobierno.

Ello es cierto en la medida que en la etapa de transición se generan crisis de gobernabilidad, máxime en sociedades como la mexicana donde por momentos el futuro democrático es incierto todavía.

Aunado a lo anterior, una serie de elementos exógenos al proceso político propiamente dicho (característicos de las sociedades actuales) como el tráfico de estupefacientes, el crimen organizado, la corrupción, la inopia del sistema de justicia, la aparición de grupos armados, son ingredientes que han contribuido a ensombrecer el desempeño administrativo del gobierno en los últimos años.

En ese contexto, la gobernabilidad democrática es hoy más que nunca vulnerable, en la medida que está sometida al fuego cruzado de distintos frentes y en vías de encontrar respuestas para contrarrestar los nuevos bemoles que tiene tras de sí.

En ese tenor, para el caso mexicano y su futuro, el reto será establecer definitivamente un régimen político y una gobernabilidad que respondan a genuinos intereses democráticos, pero que a su vez hundan sus raíces en bases sólidas que permitan dilucidar las condiciones idóneas para que el gobierno, al lado de los distintos actores políticos, cumpla las funciones que tiene encomendadas. Asimismo, para que enfrente con eficacia y efectividad los elementos exógenos que socavan la gobernabilidad sustentada en bases democráticas.

---

<sup>4</sup>Cfr. Antonio Camou, "Gobernabilidad y democracia en una transición incierta" en Marcelo Cavarozzi (Coordinador), *México en el desfiladero*, Flacso/Juan Pablos, 1997

## CONCLUSIONES GENERALES

La discusión teórica en torno a la gobernabilidad democrática es relativamente nueva, proviene principalmente a raíz de la crisis del Estado del Bienestar a finales de la década de los setentas. La sobrecarga de demandas sociales producto de la ineficacia del aparato burocrático estatal se tradujo en una merma significativa en el accionar gubernamental que a la postre dio al traste con el también llamado modelo de Estado Providencia.

En ese sentido, la gobernabilidad democrática fue entendida en función del grado de respuesta gubernamental ante las demandas ciudadanas. Sin embargo, con el paso del tiempo, y a medida que afloraron las teorías que intentaron explicarla de manera menos fragmentada, nuevos elementos fueron incorporándose al derrotero teórico de la gobernabilidad.

En el caso particular de las democracias, elementos tales como la impunidad producto de la mala impartición de justicia, las recurrentes crisis económicas, el poderío cualitativo y cuantitativo del crimen organizado, la aparición de grupos terroristas y paramilitares, los grupos políticos y económicos de presión, la corrupción en las esferas de poder público, el descontento social por la vía violenta, el narcotráfico, la inseguridad pública, el avance paulatino de las oposiciones políticas, así como un desmedido aumento de las demandas sociales han sido algunos de los aspectos que han contribuido a minar la función gubernativa en los últimos años.

En ese tenor, como producto de múltiples elementos, factores y causas (exógenas y endógenas), la gobernabilidad democrática supone, en principio, el que un gobierno emanado del voto ciudadano mayoritario sepa hacer frente de manera eficaz y eficiente (es decir, en términos del menor costo político de las medidas que tome) a los problemas que se le presenten a lo largo de su mandato.

Así, la gobernabilidad democrática hunde sus raíces en el doble binomio legalidad/legitimidad-eficacia/efectividad.

En el caso particular del estudio de caso analizado (que es un caso *sui generis* en la medida que experimenta un inconcluso proceso de transición política), el devenir de la gobernabilidad sustentada en bases democráticas no estuvo exento de problemas que mermaron su accionar. A lo largo de los tres primeros años de la administración de Ernesto Zedillo en México (1994-1997), diversos elementos hicieron que la función gubernamental viera disminuido su potencial.

Si bien es cierto que Ernesto Zedillo asumió el poder con una legitimidad producto de una amplia votación a su favor (con respecto a sus contendientes), elementos como la crisis posdevaluatoria, la aparición de nuevos movimientos armados, el creciente clima de inseguridad pública, las presiones de los grupos económicos y políticos, el poder coptador del narcotráfico hacia las instituciones encargadas de combatirlo, el avance electoral de las oposiciones políticas, el aumento en las demandas ciudadanas, así como los bemoles producto de la recomposición y legitimación del sistema político (propios de un régimen que ensaya una transición política) fueron algunos de los avatares que mermaron la gobernabilidad en el primer trienio de su gobierno.

Como se puede observar, el estudio de caso es prototipo del devenir que conjuga a la gobernabilidad y a la democracia en las sociedades actuales. Devenir en el que la función gubernamental se hace cada vez más difícil, razón por la cual necesita del concurso de los distintos actores políticos y de atención especializada para la búsqueda de salidas eficaces y efectivas a los grandes problemas nacionales.

En el caso específico de México se observa que una vez resueltos los problemas relativos al acceso al poder (que en este caso supondrían la

construcción de la democracia), los actores políticos, en medio de la pluralidad que hoy experimenta el país, deberán emprender una discusión constructiva en las máximas tribunas nacionales que sea la punta de lanza en el accionar gubernamental en pos de hacer menos perniciosos los elementos que socavan la gobernabilidad democrática.

En ese tenor, si problemas como los referentes al incierto rumbo de la economía y los relativos al creciente poderío del crimen organizado, e incluso los relativos a la construcción de instituciones democráticas, encuentran un espacio en la agenda nacional y en las máximas tribunas y foros, el primer paso se habrá cristalizado.

Si en contraparte, la discusión que ocupe totalmente a los actores políticos sea la relativa al quehacer electoral, se estará implícitamente coartando el espacio de la gobernabilidad democrática en su forma integral, al contemplar de manera unilateral aspectos referentes a la forma de acceder al poder, pero no a la mejor manera de ejercerlo con eficacia y efectividad, sobre todo ante el fuego cruzado de elementos lesivos que sistemáticamente la debilitan.

En ese sentido, si bien en la hipótesis sobre la cual versó el desarrollo de esta investigación, se estableció que la reforma político-electoral impulsada por el gobierno de Ernesto Zedillo, en el contexto de los tres primeros años de su mandato, había contribuido a consolidar la gobernabilidad democrática, con los resultados obtenidos se puede afirmar que dicha reforma fue uno de los logros institucionales más importantes del gobierno zedillista. Sin embargo, la reforma *por sí sola* no ayudó a reparar el grave deterioro producido por otros flagelos.

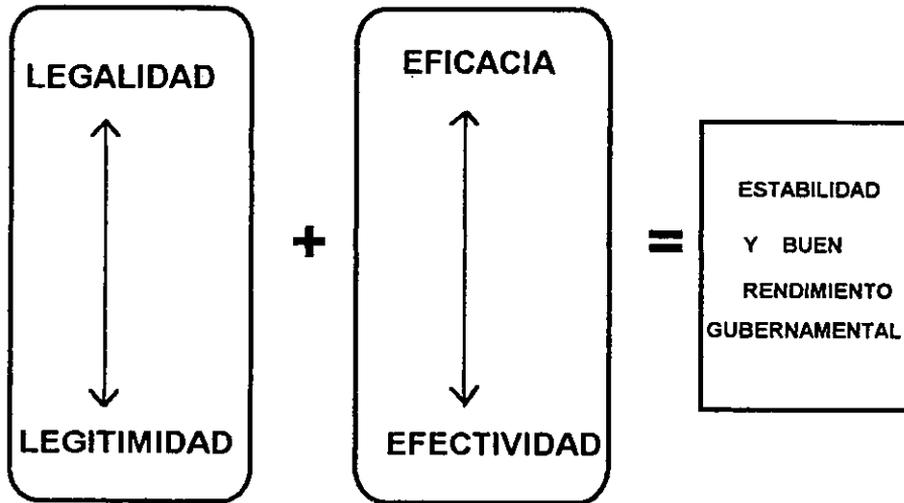
No obstante esta situación, se observa que gracias a la reforma electoral de 1996 hoy se cuenta con un marco electoral que establece reglas claras para acceder al poder. El éxito de la multicitada reforma electoral pudo observarse de manera clara en las elecciones federales del 6 de julio de 1997 que, a su vez,

dieron como resultado el advenimiento de una nueva pluralidad política, así como el repuntamiento de la transición democrática.

En ese contexto es que se aprecia que la pluralidad política que hoy gobierna al país más que propiciar la nula capacidad para gobernar y la confrontación entre los Poderes de la Unión, debe ser aprovechada para emprender acciones de gobierno que hallen su epicentro en la eficacia y la efectividad para atenuar las secuelas dañinas producto de los bemoles que hoy enfrenta el proceso de apertura democrática experimentado por México.

ANEXOS

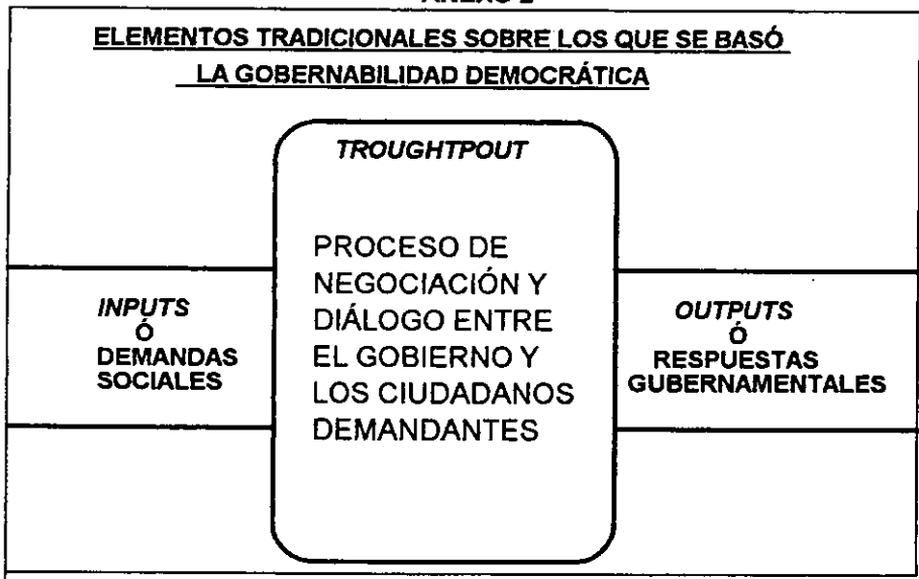
### ESQUEMA BÁSICO DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA



FUENTE: JUAN J. LINZ, LA QUIEBRA DE LAS DEMOCRACIAS, Alianza Editorial, México, 1987, p.43

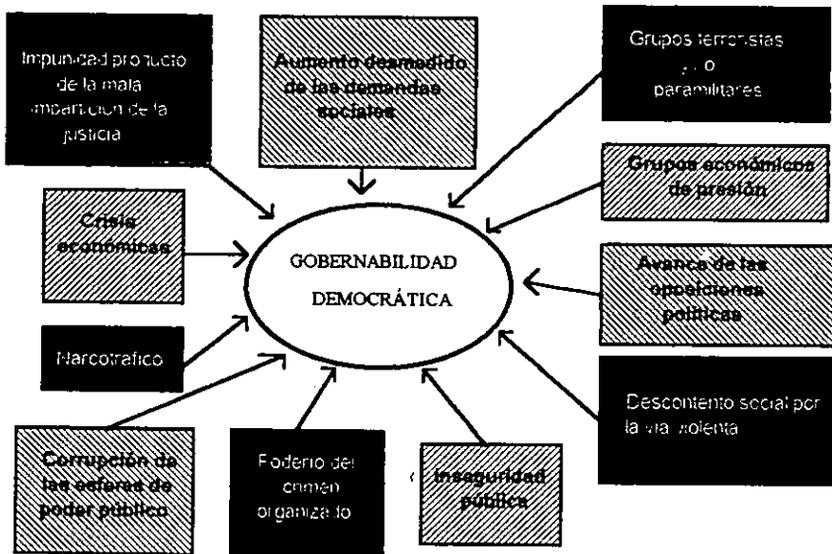
### ANEXO 2

#### ELEMENTOS TRADICIONALES SOBRE LOS QUE SE BASÓ LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA



## ANEXO 3

## ELEMENTOS QUE TRASTOCARON LOS FUNDAMENTOS TRADICIONALES DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA



ESQUEMA ELABORADO EN FUNCIÓN DE LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

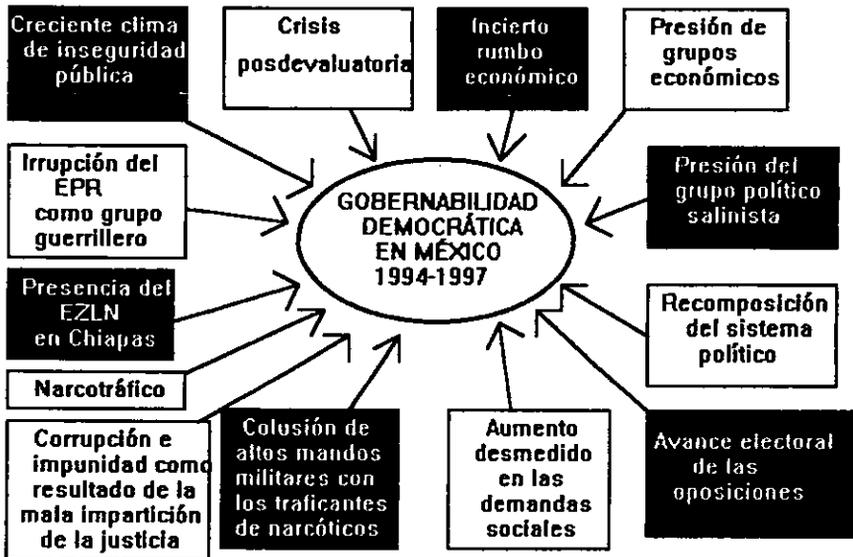
## ANEXO 4

ELEMENTOS QUE ACOMPAÑARON LA EVOLUCIÓN DEL  
CONCEPTO GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

IBID

## ANEXO 5

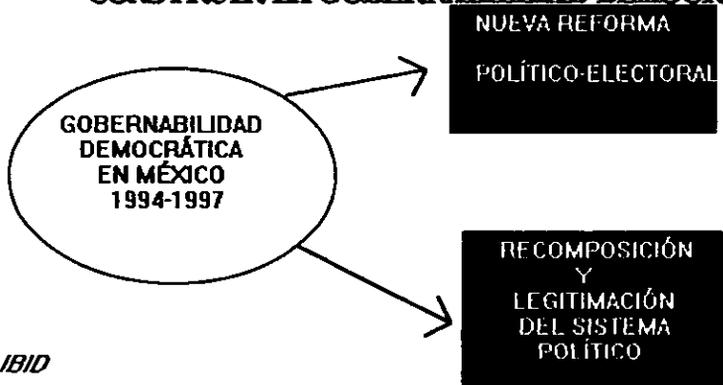
**GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN MÉXICO 1994-1997  
ELEMENTOS QUE MINARON LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA  
EN LOS TRES PRIMEROS AÑOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE  
ERNESTO ZEDILLO**



ESQUEMA ELABORADO A PARTIR DE LOS ELEMENTOS ANALIZADOS EN EL ESTUDIO DE CASO

ANEXO 6

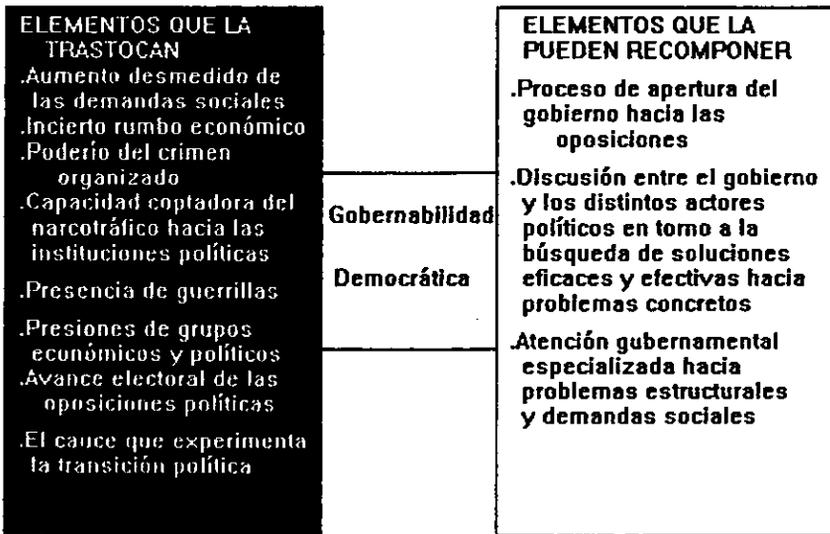
**PRIORIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN DE ERNESTO ZEDILLO EN SUS TRES PRIMEROS AÑOS DE GOBIERNO EN PRO DE CONSTRUIR LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA**



IBID

ANEXO 7

**EL FUTURO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN MÉXICO**



IBID

**ANEXO 8**  
**CRONOLOGÍA DE LOS SUCESOS MÁS IMPORTANTES A LO LARGO DE**  
**LOS AÑOS 1994-1997**

**1 9 9 4**

- .1 de enero. Levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre México, Estados Unidos y Canadá.
- .12 de enero. El presidente Salinas ordena el alto al fuego unilateral en Chiapas.
- .21 de febrero. Inicio de las primeras conversaciones de paz entre el EZLN y el gobierno en la catedral de San Cristobal de las Casas.
- .23 de marzo. Asesinato del candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Luis Donaldo Colosio, a la presidencia de la República.
- .29 de marzo. Designación de Ernesto Zedillo como candidato sustituto del PRI.
- .12 de mayo. Realización de un debate televisado entre los candidatos del PRI (Ernesto Zedillo), PAN (Diego Fernández) y PRD (Cuauhtémoc Cárdenas).
- .18 de mayo. México se convierte en el primer país latinoamericano en entrar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
- .10 de junio. El EZLN rechaza la propuesta de pacificación formulada por el gobierno.
- .8 de agosto. Se celebra la Convención Nacional Democrática, convocada por el EZLN en la Selva Lacandona.
- .14 de agosto. Cierre de campaña de todos los partidos políticos con miras al proceso electoral del 21 de agosto
- .21 de agosto. El candidato presidencial del PRI, Ernesto Zedillo, gana las elecciones con el 50.13% del total de los sufragios emitidos.

.10 de septiembre. El candidato electo Ernesto Zedillo, al término de la reunión plenaria de la Comisión Nacional de Ideología de su partido, señaló que durante su mandato imperaría la *sana distancia* entre él y el PRI.

.28 de septiembre. Asesinato del secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Massieu.

.1 de diciembre. En ceremonia de transmisión de Poderes, Ernesto Zedillo asume la Primera Magistratura.

.14 de diciembre. En entrevista con la prensa, Carlos Salinas dibujó un próspero panorama económico para el futuro de México.

.19 de diciembre. El EZLN efectúa una acción militar que rompe el cerco tendido por el Ejército Federal.

.27 de diciembre. La devaluación del peso desencadena una grave crisis económica. El presidente Zedillo en su Primer Mensaje a la Nación, explica a los mexicanos que tras la crisis posdevaluatoria vendrán tiempos difíciles

## 1995

.1 de enero. El EZLN emite su Tercera Declaración de la Selva Lacandona, en la que invita a la sociedad civil a crear un Movimiento para la Liberación Nacional.

.3 de enero. El presidente Zedillo dirige su Segundo Mensaje a la Nación para explicar las drásticas medidas económicas que habrá de tomar su administración para sortear los efectos de la crisis posdevaluatoria.

.17 de enero. En Los Pinos, los dirigentes del PRI, PAN, PRD y PT firman el Acuerdo Político Nacional.

.26 de enero. El gobierno de México y el FMI llegan a un acuerdo mediante la firma de una *carta de intención* a cambio de un crédito por 7 mil 575 mdd.

.31 de enero. En un golpe de audacia, el presidente estadounidense, William Clinton, otorga a México una ayuda por 50 mil 759 mdd.

.9 de febrero. El presidente Zedillo da a conocer en un mensaje televisado la identidad del *Subcomandante Marcos*, así como la de otros presuntos líderes zapatistas. El Ejército toma el control de las posiciones zapatistas en la Selva Lacandona.

.28 de febrero. Detención de Raúl Salinas, hermano del expresidente Carlos Salinas, por estar implicado en la muerte de José Francisco Ruiz Massieu y tener vínculos con el narcotráfico.

.11 de marzo. El expresidente Salinas, tras un efímero ayuno en apoyo a su hermano, se *autoexilia* en Canadá, más tarde se irá a Cuba e Irlanda.

.17 de marzo. La mayoría priísta en el Congreso, aprueba el aumento al IVA del 10% al 15%.

.5 de abril. Representantes del PRI, PAN, PRD y PT, encabezados por el Secretario de Gobernación, inician formalmente los trabajos de la mesa de diálogo nacional para la Reforma del Estado.

.22 de abril. Reanudación de las negociaciones de paz entre el gobierno y el EZLN en San Andrés Larráinzar, Chiapas.

.28 de junio. Asesinato de 17 campesinos guerrerenses en el vado de Aguas Blancas, presumiblemente por órdenes del gobernador Rubén Figueroa.

.27 de agosto. Se realiza la Consulta Nacional por la Paz y la Democracia, convocada por el EZLN. En ella, participan más de un millón de ciudadanos que se muestran a favor de que el grupo armado se convierta en fuerza política.

.1 de septiembre. El presidente Zedillo rinde su Primer Informe de Gobierno. Anuncia que los peores efectos de la crisis han pasado.

## 1996

.1 de enero. El EZLN emite su Cuarta Declaración de la Selva Lacandona y convoca a la sociedad civil a conformar el Frente Zapatista de Liberación Nacional (FZLN) para actuar en el terreno político.

.16 de febrero. Las negociaciones entre gobierno federal y zapatistas en San Andrés Larráinzar, culminan en la firma de los primeros acuerdos relativos a los Derechos y Cultura Indígena.

.28 de junio. Hace acto de presencia en el escenario político el Ejército Popular Revolucionario (EPR). Su aparición en Guerrero coincide con el primer aniversario luctuoso de la matanza de 17 campesinos en el vado de Aguas Blancas.

.27 de junio. Comienzo del Encuentro Intercontinental por la Humanidad y Contra el Neoliberalismo en el poblado de La Realidad, Chiapas, convocado por el EZLN

.28 de agosto. El EPR desafía al gobierno y lanza ataques simultáneos en Oaxaca, Guerrero y el Estado de México, mismos que dejan poco más de veinte muertos.

.29 de agosto. El *Subcomandante Marcos* anuncia el retiro del EZLN de las negociaciones de paz, luego de acusar al gobierno de incumplir los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

.1 de septiembre. El presidente Zedillo rinde su Segundo Informe de Gobierno y advierte que se utilizará *toda la fuerza del Estado* contra el EPR. Asimismo, pronostica un futuro benigno a la economía mexicana.

.31 de octubre. El presidente Zedillo envía al Congreso un paquete de reformas en materia electoral, previamente consensado con los principales partidos políticos.

.14 de noviembre. En sesión ordinaria en el Congreso de la Unión, la fracción priísta desconoció algunos de los acuerdos logrados entre los partidos y el

gobierno para establecer un nuevo marco normativo en el quehacer electoral. Terminó aprobando con su mayoría la nueva reforma electoral.

### 1997

.18 de febrero. Las autoridades militares anuncian la detención del *zar antidrogas* mexicano, el general Jesús Gutiérrez Rebollo, al que acusan de proteger al jefe del cártel de Juárez, Amado Carrillo.

.6 de julio. El PRI pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados tras celebrarse elecciones para la renovación de la Cámara de Diputados y algunas gubernaturas en disputa. El PRD triunfa de manera contundente en la elección de Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

.1 de septiembre. Al rendir su Tercer Informe de Gobierno, el presidente Zedillo señala que ante la nueva composición del Congreso se deben construir nuevas bases de diálogo entre los Poderes de la Unión que permitan la gobernabilidad. Su informe es contestado, por vez primera en la historia moderna de México, por un diputado de oposición.

.8 de septiembre. Mil ciento once indios zapatistas acuden en autobús a la capital mexicana para demandar el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés.

.9 de septiembre. Es presumiblemente secuestrado Fernando Gutiérrez Barrios, antiguo jefe policiaco y especialista en temas de seguridad, por un comando armado en la Ciudad de México.

.22 de diciembre. Casi medio centenar de indios tzotziles simpatizantes del EZLN son asesinados por un grupo paramilitar en Acteal, Chiapas.

## FUENTES

### BIBLIOGRÁFICAS

- Aguirre, P., R. Becerra, L. Córdova y J. Woldenberg, *Una reforma electoral para la democracia*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, 1995.
- Alcántara Sáez, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- Aristóteles, "Política" en *Ética Nicomaquea*, Porrúa, México, 1992.
- Arbós, Xavier y Salvador Giner, *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI, Madrid, 1993.
- Becerra, Ricardo, et. al., *La Reforma Electoral de 1996. Una descripción general*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- Bobbio, Norberto, et. al., *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1981.
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
- \_\_\_\_\_, *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
- Camou, Antonio, *Gobernabilidad y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No.6, Instituto Federal Electoral, México, 1995.
- Cansino, César (Coordinador), *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, CEPCOM, México, 1998.
- Cavarozzi, Marcelo (Coordinador), *México en el desfiladero*, Flacso/Juan Pablos, México, 1997.
- Crozier, Michel, et. al., *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Comission*, University Press, New York, 1975.
- Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, 1993.

- \_\_\_\_\_, *La poliarquía*, REI, México, 1992.
- Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1990.
- Facultad de Derecho UNAM: *Derecho electoral mexicano*, UNAM, México, 1982.
- Fernández, José F., *La democracia como forma de gobierno*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No.3, Instituto Federal Electoral, México, 1995.
- González, Enrique y Pedro José Zepeda, *La política económica pos-electoral*, Mimeo, México, julio de 1997.
- González Casanova, Pablo (comp.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, 1985.
- Habermas, Jürgen, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu, Buenos Aires, 1991.
- Huntington, Samuel P., "El modesto significado de la democracia" en *Sociedad Civil y Democracia*, Cuadernos de la Formación Básica, Coordinación de la Formación Básica Común, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1987.
- \_\_\_\_\_, *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Barcelona, 1992.
- \_\_\_\_\_, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Barcelona, 1994.
- Instituto Federal Electoral, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y otros ordenamientos electorales*, Noviembre de 1996.
- \_\_\_\_\_, *Estadística de las Elecciones Federales de 1994*.
- \_\_\_\_\_, *Compendio de Resultados*, 1995.
- Jaramillo, Eduardo, *Hacia la Construcción del México Democrático*, Mimeo, México, 1997.

- Linz, Juan J., *La quiebra de las democracias*, Alianza Editorial Mexicana/CNCA, México, 1990.
- Lowi, Theodore J., *El presidente personal*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 4, Instituto Federal Electoral, México 1995.
- Nelson, Juan M., "Political participation" en Weiner/Huntington (comps.), *Understanding Political Development*, Waveland Press, New York, 1994.
- O'Donnell, Guillermo, et. al., *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Vol.4, Paidós, Barcelona, 1993.
- Offe, Claus, *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Alianza Editorial/CNCA, México, 1990. (Edición de John Keane).
- \_\_\_\_\_, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Sistema, Madrid, 1988.
- Patifio Camarena, J., *Derecho electoral mexicano*, UNAM, México, 1994.
- Platón, *La República*, Gredos, Madrid, 1990.
- Rial, Juan, "Sistema electoral y gobernabilidad" en Franco, R. (comp.), *El sistema electoral uruguayo: peculiaridades y perspectivas*, Fundación Hanns Seidel, Montevideo, 1986, tomo II, pp. 11-31.
- Rodríguez Araujo, Octavio, *La reforma política y los partidos en México*, México, 1979.
- Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia*, Vol.I, Alianza Editorial, México, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Partidos y Sistemas de Partido*, Alianza, Madrid, 1992.
- Sirvent, Carlos y Alek Alvarado, *Las elecciones de 1997. Balance y perspectivas* Mimeo, México, 18 de agosto de 1997.
- Tenzer, Nicolas, *La sociedad despolitizada*, Paidós, Barcelona, 1992.

Weber, Max, *Economía y sociedad. Un esbozo de sociología comprensiva*,

Fondo de Cultura Económica, 1987.

Zolo, Danilo, *La democracia difícil*, Alianza, México, 1994.

## HEMEROGRÁFICAS

Acosta, Carlos, "Se esfumó el México de ficción y quedó un México paralizado por la decepción, la frustración" en *Proceso*, 9 de enero de 1995, pp.7-12.

\_\_\_\_\_, "Huyen los capitales, se detiene la inversión, la bolsa se desploma y dentro y fuera del país, la desconfianza en México repunta" en *Proceso*, 20 de febrero de 1995, pp.6-7.

\_\_\_\_\_, "Ni la firma de la Alianza ni los calmantes verbales del gabinete económico contuvieron la especulación contra el peso" en *Proceso*, No.1044, 3 de noviembre de 1996, p.21.

\_\_\_\_\_, "Desde el levantamiento de Chipas, fébril modernización y equipamiento del Ejército e incremento de sus áreas de influencia" en *Proceso*, No. 1031, 4 de agosto de 1996, pp.8-9.

\_\_\_\_\_, "La transformación de Zedillo se inició con la devaluación y culminó con la llegada de los fondos del FMI" en *Proceso*, No. 954, 13 de febrero de 1995, pp.6-13.

\_\_\_\_\_, "Maquillada por el gobierno, la economía se deteriora, vuelve al pasado y enfrenta los mismos riegos que con Salinas" en *Proceso*, No. 1072, 18 de mayo de 1997, pp.6-13.

\_\_\_\_\_, "Zedillo ante su Segundo Informe: ni promete ni se compromete y todo lo deja para un vago futuro" en *Proceso*, No. 1035, 1 de septiembre de 1996, pp.6-10.

Aguilar, Héctor, "Gobernabilidad y Democracia" en *Proceso*, No. 1037, 15 de septiembre de 1996, p.45.

Aguirre, Alberto, *et. al.*, "Las elecciones del 21 de agosto bajo el signo de la sospecha" en *Proceso*, No. 928, 15 de agosto de 1994.

Albarrán, Gerardo, "En la Cámara, el choque entre oposición y régimen se

convirtió ya en una auténtica disputa por el poder" en *Proceso*, No. 1087, 31 de agosto de 1997, pp. 6-10.

Ambriz, Agustín, "Informe militar sobre el general Gutiérrez Rebollo: otros oficiales del Ejército, agentes y comandantes del INCD y de la PGR, cómplices de Amado Carrillo" en *Proceso*, No. 1059, 16 de febrero de 1997.

Beltrán del Río, Pascal, "Estados Unidos: La intervención militar en la lucha contra las drogas, acotada y a la baja; no reduce el tráfico" en *Proceso*, No. 1083, 3 de agosto de 1997, p.16.

Caballero, Alejandro, "Torpe en lo económico e inexperto en lo político, el gobierno de Zedillo parece catatónico: Castillo Peraza" en *Proceso*, 26 de junio de 1995, pp.18-21.

\_\_\_\_\_, "No se ha consumado la sucesión presidencial; cautivo del salinismo, el gobierno de Zedillo no ha nacido: Muñoz Ledo" en *Proceso*, 26 de junio de 1995, pp.12-17.

\_\_\_\_\_, "Un gobierno interino, única salida ante la incapacidad e impotencia del actual: Cuauhtémoc" en *Proceso*, 26 de junio de 1995, p.13.

\_\_\_\_\_, "Empresarios arruinados, campesinos al borde de la hambruna, obreros depauperados, deudores y hasta clérigos avizoran en 1996 el estallido social" en *Proceso*, 1 de enero de 1996, pp.6-13.

Camacho, Oscar, "Zedillo pide al Congreso impulsar una política económica de consenso" en *La Jornada*, martes 2 de septiembre de 1997, p.3.

Camou, Antonio, "Gobernabilidad y democracia en América Latina" en *Nexos* No. 241, enero de 1998, pp. 105-111.

Cansino, César, "La *transición política* en México: dinámica y perspectiva" en *Estudios Políticos*, Tercera Época No. 8, octubre-diciembre, FCPYS/UNAM, 1991, pp. 7-41.

Chávez, Elías, "Ante la incipiente rebelión priísta, Salinas aplacó a Ortiz Arana,

movilizó a Córdoba y designó a Ernesto Zedillo" en *Proceso*, No. 909, 4 de abril de 1994, pp. 6-11.

\_\_\_\_\_, "La lista de candidatos del PRI al Senado, reflejo de la urgencia de Zedillo por afianzar alianzas" en *Proceso*, No. 913, 2 de mayo de 1994, pp.34-37.

\_\_\_\_\_, "Avizora Zedillo un nuevo país, con democracia, crecimiento, ahorro, empleo, justicia, paz, seguridad...y todo lo necesario para la felicidad" en *Proceso*, 4 de septiembre de 1995, pp.6-15.

\_\_\_\_\_, "Zedillo atareado en replicar a los *pesimistas* que ven a la economía como de *carcacha* o como de *chatarra*" en *Proceso*, No. 1072, 18 de mayo de 1997, p.7.

Correa, Guillermo, "El proceso de pacificación, una historia de desencuentros, acuerdos a medias y espectaculares despliegues militares" en *Proceso*, No. 963, 17 de abril de 1995, pp.22-27.

\_\_\_\_\_, "Tacho y David, negociadores zapatistas: los de San Andrés Larráizar fueron *avances pequeños, de papel*" en *Proceso*, No.1008, 26 de febrero de 1996, p.14.

\_\_\_\_\_, "El EPR reta al gobierno:*Dice que ya sabe dónde estamos...La realidad es que no nos ha golpeado porque no ha podido*" en *Proceso*, No. 1034, 25 de agosto de 1996, pp. 6-10.

\_\_\_\_\_, "Roto el Estado de derecho, Chiapas se debate en la violencia, la ingobernabilidad y la descomposición social" en *Proceso*, No. 1036, 8 de septiembre de 1996, pp. 14-18.

\_\_\_\_\_, "En Chiapas, crece la militarización y aumentan los abusos de los soldados contra la gente inocente" en *Proceso*, No. 1047, 24 de noviembre de 1996, pp.20-26.

\_\_\_\_\_, "Guerra y Narro, de la Cocopa:El dilema de Zedillo es que debe decidir

- sobre un documento que no conocía" en *Proceso*, No.1050, 15 de diciembre de 1996, pp. 32-35.
- \_\_\_\_\_, "Las *precisiones* de Zedillo se convirtieron en contrapropuesta: Juan Guerra y César Chávez" en *Proceso*, No. 1055, 19 de enero de 1997, pp.20-24.
- Corro, Salvador, "Operativos militares en casi todo el país: retenes, vuelos de reconocimiento y patrullajes para aplicar *toda la fuerza del Estado* al EPR" en *Proceso*, No. 1036, 8 de septiembre de 1996, pp. 6-13.
- \_\_\_\_\_, "Lo consideraban desintegrado y en cuatro días el EPR realizó ataques armados en tres entidades" en *Proceso*, No. 1044, 3 de noviembre de 1996, p.25.
- Cronología de 1995 en *Época*, 25 de diciembre de 1995.
- Cronología de 1996 en *Época*, 30 de diciembre de 1996.
- Curzio, Leonardo, "Gobernabilidad en tiempos de crisis: la experiencia mexicana" en *Sociológica*, año II, número 30, México, Enero-abril de 1996, pp.147-179.
- Delgado, Alvaro, "La CIDH-OEA confirmó los informes previos: en México prevalece la impunidad" en *Proceso*, No. 1030, 28 de junio de 1996, pp.20-25.
- Díaz, Leticia, "Indicios, rastros, pistas, testimonios de grupos armados en Guerrero desde 1992 a la fecha" en *Proceso*, No. 1026, 30 de junio de 1996, pp. 21-27.
- Flisfisch, Angel, "Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión" en *Revista Mexicana de Sociología*, año LI, núm. 3, México, 1989.
- Fuentes, Carlos, "En medio del desplome la injuria de los crímenes y la corrupción" en *Proceso*, 11 de diciembre de 1995, pp. 6-9.
- Gallegos, Elena, "Zedillo: el PRI adquirió su cabal legitimidad democrática" en *La Jornada*, martes 8 de julio de 1997, p.5.
- Jáquez, Antonio, "Los grupos económicos privilegiados por Salinas abren la

puerta al capital de Estados Unidos y se asocian con exministros que impulsaron la apertura" en *Proceso*, No. 1020, 20 de mayo de 1996, pp. 6-11.

Luhmann, Niklas, "El Estado de Bienestar, un problema teórico y político" en *Estudios Políticos*, Nueva Epoca, Vol.5, Nums. 3-4, julio-diciembre de 1986, pp.49-56.

Marín , Carlos, "Documentos de Inteligencia Militar involucran en el narcotráfico a altos jefes, oficiales y tropa del Ejército" en *Proceso*, No. 1082, 27 de julio de 1997, pp.6-15

Mayolo, Fernando, "Gobernación, PRI y oposición, desgastados por una reforma electoral que sale a jalones y sin consenso" en *Proceso*, No. 1044, 3 de noviembre de 1996, p.23.

Mirón, Rosa María y Karla Valverde, "La sana distancia entre el PRI y el gobierno" en *Estudios Políticos*, Cuarta Epoca, Num.9, octubre-diciembre de 1995, pp.103-114.

Monge, Raúl, "El Poder Judicial defiende dos fallos en el caso Aburto y exhibe a Zedillo como un ignorante de las leyes" en *Proceso*, No. 917, 30 de mayo de 1994, pp. 6-15.

Pérez, Ciro, "Con el rechazo de la oposición, aprobó la Cámara la reforma" en *La Jornada*, viernes 15 de noviembre de 1996, p.3.

Ramírez, Ignacio, "El Ejército se moderniza, crea nuevos cuerpos, controla focos rojos, se mete de policía y se capacita en economía y política" en *Proceso*, No. 1059, 16 de febrero de 1997, pp.26-34.

Rial, Juan, "Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay" en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 2, abril-junio de 1988.

Rodríguez, Rafael, "Como Madero, Zedillo gobierna entre rumores, críticas, corrupción e inseguridad" en *Proceso*, No. 1025, 24 de junio de 1996, pp.10-15.

Rodríguez, Rosa Icela, "Confirmó Sedena los nexos de Gutiérrez Rebollo con narcos" en *La Jornada*, miércoles 19 de febrero de 1997, p.4.

Ros, Jaime, "La crisis mexicana: Causas, perspectivas, lecciones" en *Nexos*, No 209, mayo de 1995, pp. 43-49.

Zedillo, Ernesto, "Reforma para fortalecer al partido" en *Perfil de la Jornada*, 11 de septiembre de 1994.

**DOCUMENTALES**

Encuesta Indermex-Harris, julio de 1994.

Lechner, Norbert. "Cultura política y gobernabilidad democrática". Conferencia pronunciada el 8 de marzo de 1995 en el IFE, México.

Zedillo, Ernesto, *Discurso de Toma de Posesión*, 1 de diciembre de 1994.

\_\_\_\_\_, *Primer Mensaje a la Nación*, 27 de diciembre de 1994.

\_\_\_\_\_, *Segundo Mensaje a la Nación*, 3 de enero de 1995.

\_\_\_\_\_, *Primer Informe de Gobierno*, 1 de septiembre de 1995.

\_\_\_\_\_, *Segundo Informe de Gobierno*, 1 de septiembre de 1996.

\_\_\_\_\_, *Tercer Informe de Gobierno*, 1 de septiembre de 1997.