

000631



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLÁN

LA REFORMA DEL ESTADO Y LA TRANSICION DEMOCRATICA EN MEXICO, 1982-1994

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
AMALIO ALAVEZ PEREZ

ASESOR: DR. JOSE JUAN SANCHEZ GONZALEZ



UNAM CAMPUS ACATLÁN MEXICO, D. F.

MARZO 1999

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

271976



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.

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLÁN**

**LA REFORMA DEL ESTADO Y LA TRANSICIÓN  
DEMOCRÁTICA EN MÉXICO, 1982-1994**

**AMALIO ALAVEZ PÉREZ**

**ASESOR: DR. JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ**

“Gracias Padre que me oíste”

Una de mis tareas, es, la culminación de este trabajo, cuya dedicación va con cariño y respeto para:

Mi madre	Que me dio la primera luz del mundo, con una vida que nunca alcanzaré entender del todo y, por su infinita paciencia con la que siempre conté.
Mi padre	Que con la gran fortaleza de su carácter me hizo entender los códigos del bien vivir.
Luz María	Por la esperanza que en mí siempre abrigó, brindándome eso que toda la fauna sapiens necesita: amor, tolerancia y paciencia, cuando más impaciente me hallé.
Mi hijo Jacobo	Heredero del patrimonio más noble que un hombre pueda tener, mis ideales y los libros.
La UNAM	Máxima casa de estudios en mi patria que, como hijo de ella, me creó y formó académicamente, de aquí que mi agradecimiento sea infinito.
El Dr. José Juan Sánchez González	Por ser una de las grandes guías morales en nuestra máxima casa de estudios; con sus buenos consejos y excelentes orientaciones hizo que yo iniciara y terminara este trabajo.
Mis hermanas y hermano	Que siempre me brindaron su incondicional apoyo, tanto aquí como en el extranjero, a cada uno de ellos agradezco la ayuda que me han dado en todo momento.
El Prof. José Oropeza Barrera	A quien le agradezco el apoyo que me brindara en los momentos más difíciles que he pasado.
El Prof. Rubén Valdez Rodríguez	Que un día me dijera, en su calidad de director, ¿por qué no sigues estudiando?, mi contestación fue, ¿a qué hora?, contesta diciéndome, “Tómame el tiempo que necesites?. Por ello le tengo una gratitud que no se paga con ningún dinero.
El Prof. y Lic. Norberto Ramírez Blanco	Que con sus humillantes y consejos, sembrara en mi conciencia el reto de decir, no soy inválido mental, por lo tanto y cuanto sí puedo, este trabajo terminado es la prueba más fehaciente de ello.

El Escuadrón

Cuyos integrantes: Miguel, Filiberto, César, Héctor, Alejandrina, Leticia, Estela y Carmelita Participaron con su vida académica, haciendo de las adversidades, instantes de alegría inolvidable, ello fue motivo para que yo entendiera que, como en el amor, en lo académico no hay límites de edad, sólo la voluntad.

El Sr. Cornelio Pérez Cruz

Que en mí siempre vio, una esperanza de superación desde que yo ingresé al internado; siempre he contado con su apoyo de forma incondicional.

Lic. Raciel Pérez Cruz

Que de manera desinteresada, pusiera a mi servicio bibliografía especializada en el tema que yo estaba desarrollando.

Víctor Manuel González G.

Por su amistad y apoyo incondicional dentro y fuera del SNTE

# ÍNDICE

Página

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

## CAPÍTULO I

### 1.- EN TORNO A LA REFORMA DEL ESTADO

1.1.-Concepto de Reforma del Estado.....	9
1.2.-Razones externas.....	22
1.3.-Razones internas.....	44
1.4.-Posiciones en torno a la Reforma.....	61
1.4.1.-Posición económica.....	61
1.4.2.-Posición Política.....	66
1.4.3.- Posición social.....	69
1.4.4.-Posición administrativa.....	72
1.5.-Consideraciones generales sobre la Reforma del Estado.....	75

## CAPÍTULO II

### 2.-EN TORNO A LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y OTRAS TRANSICIONES

2.1-Conceptos de transición democrática.....	83
2.2.Concepto de liberalización política.....	92
2.3.-Sectores duro y blando.....	99
2.4.-Conceptos: dictablanda y democradura.....	105
2.5.-Transición democrática en los países de Europa Meridional.....	112
2.6.-La transición democrática en los países de América Latina.....	149

## CAPÍTULO III

### 3.-LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO, 1982-1994

3.1.-La Reforma del Estado en el gobierno de Miguel de la Madrid.....	187
3.1.1.-Reforma económica.....	203
3.1.2.-Reforma política.....	212
3.1.3.-Reforma social.....	216
3.2.-Reforma del Estado en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.....	222
3.2.1.-Reforma económica.....	223
3.2.2.-reforma política.....	229
3.2.3.-Reforma social.....	245
3.3.-Reforma del Estado en México, 1982-1994.....	249

## CAPÍTULO IV

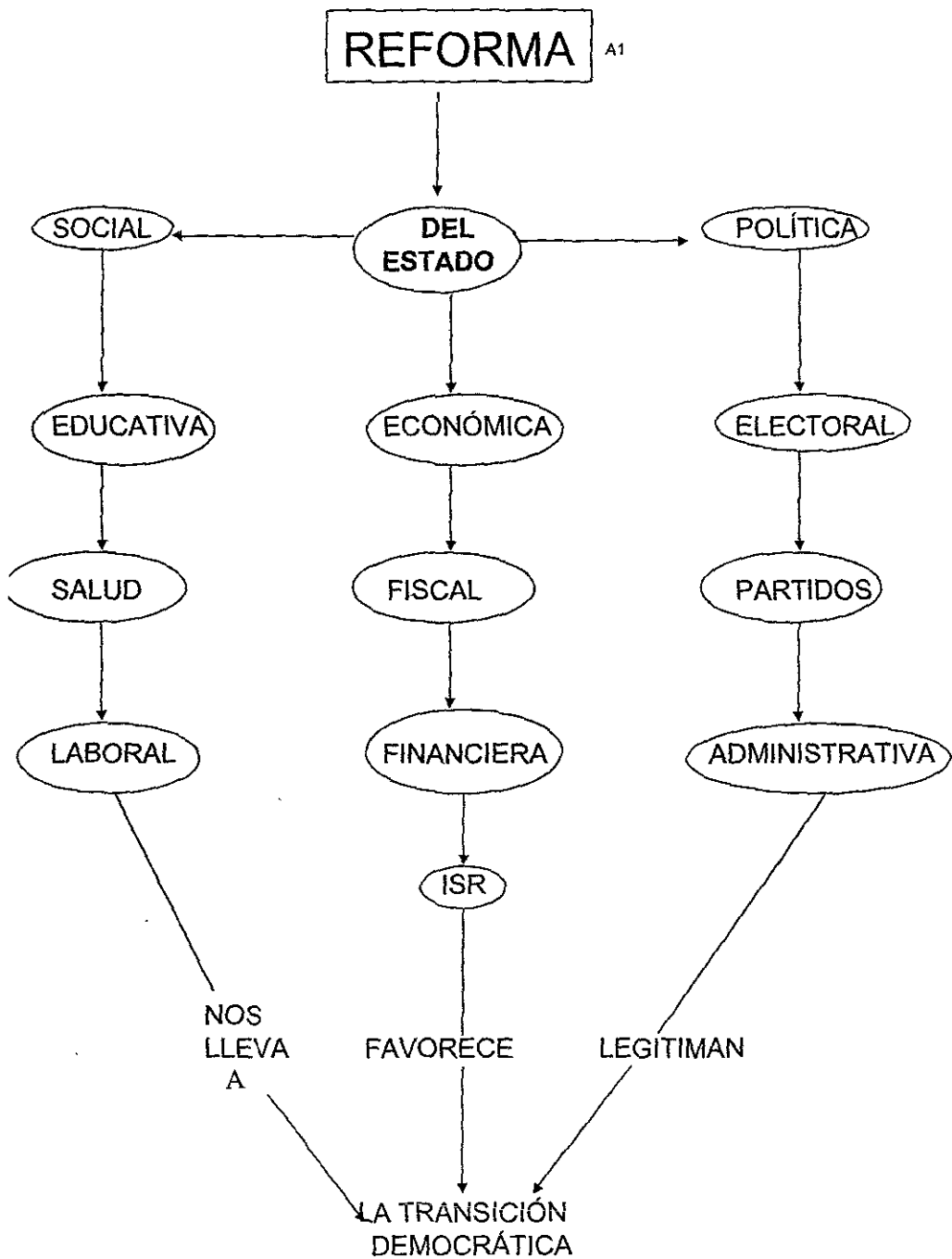
### 4.-LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN MÉXICO, 1982-1994

4.1.-Balance de la transición democrática en México.....	257
4.2.-Perspectivas de la transición democrática en México.....	262
4.3.-Condiciones necesarias para la transición democrática.....	267
4.4.-Avances y retrocesos en la reforma política de 1996.....	272
4.5.-Reforma del Estado y transición democrática en México.....	280
Conclusiones.....	291
Glosario.....	299
Anexos.....	301
Índice temático.....	302
Índice de nombres.....	321
Bibliohemerografía.....	327

El Estado "...Confuso en su misión e impreciso  
en su destino histórico encauzado por la  
Revolución de 1910, sus políticas cayeron en la  
deriva, los programas en la impotencia y  
sus acciones en la infertilidad..."

Omar Guerrero Orozco





<sup>A1</sup> Este mapa conceptual fue elaborado por un servidor, el contenido de dicho mapa, sintetiza los cuatro capítulos de la tesis Reforma del Estado y la Transición Democrática en México, 1982-1994. Mapa que fue elaborado el viernes 17 de abril de 1998.

## INTRODUCCIÓN

Para hacer de una nación fortaleza sólida, han de respetarse los roles de la persona física, los de la sociedad y los del mismo Estado, que son: el político, el económico, el administrativo y el social. Así como las personas rompen con las tradiciones para embarcarse en una supuesta modernidad, la sociedad transita de lo no democrático a lo democrático; los roles del Estado también transitan de fase a fase, por eso se reforma, esto es, de su rol económico en el capitalismo monopolista, transitó hacia el capitalismo monopolista de Estado, cuyo esquema es de una propiedad del Estado (mínima), un consumo del Estado, un control del Estado y una regulación por el Estado, para así favorecer el desarrollo de las fuerzas productivas.

La reforma del Estado comprende lo político, lo económico, lo administrativo y lo social. En lo político, la democracia es el método más adecuado para convivir socialmente en aras del crecimiento y desarrollo, porque ha de verse como un factor de unión para fortalecer nuestra soberanía nacional. Es una realidad que no podemos ocultar, el que nuestro país ha tenido un relativo crecimiento carente de desarrollo; la reforma de algunos años atrás fue sustituida por reformas electorales limitadas, hoy esas reformas no tienen más límites que la participación efectiva de la sociedad, no en todo el país, pero sí en gran parte del mismo, por eso se habla de transición democrática.

La reforma del Estado es la forma de rearticular una sociedad que ya cambió, además de adecuar su interacción a la globalización (la posición política de la

reforma del Estado está vertida en los Capítulos uno y tres, con sus respectivas etapas). En lo económico, la reforma del Estado tiene dos ejes axiales, que son: el liberalismo, que como doctrina interdisciplinaria sustenta la capacidad homeostática de los Estados para adaptarse a los cambios cíclicos, y una modernización promotora de cambios que aseguren continuidad y crecimiento sustentado, aunque no siempre con desarrollo, donde es el Estado quien tiene que establecer los instrumentos necesarios y adecuados para alcanzar un verdadero desarrollo económico.

Uno de los problemas de nuestra economía se debe a que la industrialización mexicana sólo desarrolló la industria productora de bienes de consumo y abandonó la industria productora de bienes de capital generando más desempleados que empleos. El Estado contemporáneo, como entidad suprema de la sociedad, procesa y sintetiza el conjunto de fuerzas internas y externas para adaptarse a la modernización mundial. A eso obedece que en 1983 se reformara el texto constitucional de nuestra Carta Magna, específicamente en sus artículos 25, 26 y 28, además de que la participación del Estado en la economía llegó a un límite con las crisis cíclicas (en lo económico y financiero); en lo externo, la lucha entre potencias por la hegemonía en el mercado mundial, en muchos países obligó a cambios radicales en la política económica que se instrumentara desde la década de los cincuenta. Pero en el contexto interno nuestro, donde el sistema de economía mixta se basaba en la rectoría del Estado, el impacto de la ideología neoliberal tuvo repercusiones directas en las necesidades de orden político, incluso en el proyecto nacional de los sexenios gubernamentales.

En 1982, nuestro país inicia una redefinición del sector paraestatal, caracterizado por: privatización, liquidación, transferencias, fusión y venta de las empresas públicas, eventos que repercutieron directamente en la economía nacional. Ahora resulta necesario que cada uno de los tres niveles de gobierno debía diseñar su propio programa económico de actividades estratégicas y prioritarias, que les toca en razón de sus condiciones geográficas. Pero todo esto no es suficiente para entender la reforma del Estado en su arista económica, por eso hemos de remitirnos a los Capítulos uno y tres donde también encontraremos todo lo referente a lo social y lo administrativo, y es gradual la forma en que se aprecian los cambios económicos en los dos sexenios que aquí se analizan.

En lo que a la transición democrática toca, no puedo dejar de hacer hincapié en que sin la reforma del Estado no hubiera sido posible transitar hacia una democracia, que si para algunos es incipiente, para nosotros como mexicanos, también resulta ideal, aunque ya es real lo que estamos viviendo, gradual lo es también, como la medicina que un paciente agonizante recibe. A la transición llegamos a través de un complicado proceso de reforma, al inicio mediante pactos y consensos, que dio lugar a una verdadera ruptura política, para pasar de un presidencialismo no democrático a un presidencialismo menos antidemocrático. La transición mexicana ha estado fincada en antagonismos, discrepancias y colaboración de muchos actores, en donde los grupos de la derecha semifingieron mantener la legalidad del esquema gubernamental, mientras que algunos grupos de izquierda semifingieron provocar la ruptura.

Para entender la transición democrática en México, no se puede prescindir de los estudios que hacen pensadores contemporáneos como: Giovanni Sartori, Samuel P. Huntington, Robert A. Dahl, David Osborne, Ted Gaebler, Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, Laurence Whitehead, Abraham F. Lowenthal, Carlos Strasser, David Easton, Jürgen Habermas y Juan J. Linz, entre otros. Porque en ciencia política se estudia al ser humano como agente que interactúa dentro de sistemas y subsistemas o se estudian los sistemas con todo y su naturaleza. En lo segundo es donde nos situamos al estudiar la reforma del Estado y la transición democrática, cuando el sistema del presidencialismo mexicano se ha debilitado, aunque en otros tiempos funcionó bajo la lógica de suma cero, en la que quien ganaba la presidencia de la república, ganaba todo en términos de poder efectivo, con el privilegio de decidir en el reparto de patronaje, de los puestos y el destino de los recursos de todo tipo. En algunas circunstancias el presidencialismo se muestra viable y compatible con un régimen democrático, en condiciones propias para la democracia: la disciplina de los partidos políticos y la cantidad de los mismos, cuyos factores son directamente influidos por el sistema electoral e influyen, a su vez, en el funcionamiento del sistema presidencialista. En México, el presidencialismo se mide en sexenios y su derivada ha sido la rigidez inherente, cualidad que para algunos tiene que ver con una "dictadura perfecta". Y qué mejor, para entender la transición democrática en México, veamos el contenido de los Capítulos dos y cuatro, donde se vierten conceptos propios del tema y las mismas razones del *porqué* estamos ante una verdadera transición democrática.

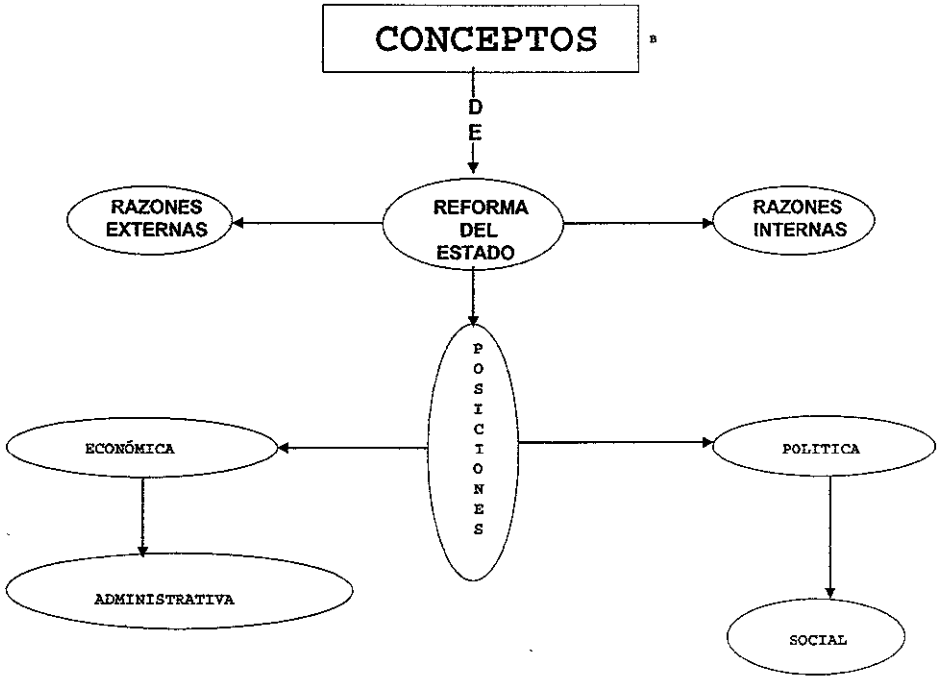
La reforma del Estado es examinada en el capítulo uno, donde he vertido un análisis de cómo se ha formado el Estado mexicano, partiendo desde su origen, pasando por todas sus etapas hasta llegar a 1994; además, contiene primordialmente los distintos conceptos de lo que es la reforma del Estado y, para ello, me he basado en definiciones lexicográficas y estipulativas, que corresponden a un criterio epistemológico; analizo las razones, tanto externas como internas que han favorecido a la reforma del Estado; así como las posiciones en torno a la reforma del Estado son estudiadas de acuerdo a su naturaleza pública.

En torno a la transición democrática y otras transiciones, es retomado el Capítulo número dos, el más extenso dada la cobertura del tema en los contextos espacial y temporal. Obvio es, no pude haber prescindido de conceptos que cité en el párrafo anterior para entender lo que es una transición democrática, antecedida por otro proceso social, la liberalización, cuyo concepto toca directamente lo político, lo económico, lo social y lo administrativo. No podría faltar el estudio de posiciones ideológicas: democradura y dictablanda, posiciones muy propias de una transición, de manera más detallada, he comparado la transición democrática, tanto en Europa como en América, de diversos países que ya la protagonizaron, con sus condiciones muy particulares en cada caso, en el primer contexto espacial porque es allá donde se inicia la transición democrática y, en el segundo, porque es donde se localiza mi país.

La Reforma del Estado en México 1982-1994, es el tema en el que converge esta tesis y, el desarrollo del mismo hace posible el conjunto de los capítulos, para

dicho trabajo recurrí a todas las fuentes bibliográficas que me ha sido posible para poder localizar cada una de las vertientes de la reforma como son: política, la económica y la social. Pero con una disyuntiva de periodicidad muy específica, que comprende dos periodos sexenales que van de 1982 a 1994, ya que necesariamente en estos dos lapsos de tiempo y no en otros la respuesta es asimilable, porque es el contexto temporal con mayor carga de reformas, además es un contexto conector entre liberalizaciones, reforma y transición, en una visión intrínseca; en otra extrínseca, tal conector embona con la tercera ola de las democratizaciones en el mundo, en lo político, en lo económico no podríamos aislarlo en lo que conlleva la globalización.

La transición democrática en México es el último capítulo de mi tesis, en cuya temática he mostrado un balance de la transición en nuestro país, con toda la crudeza que ello implica; las perspectivas de nuestra transición no podría dejarlas para otra ocasión, por eso aquí se pueden apreciar sin halagos ideológicos; me he dado a la tarea por igual descubrir y señalar las condiciones mínimas para la transición democrática mexicana; la reforma, como todo proceso social, revierte avances y retrocesos que en este capítulo se muestran, aún con todo ello la transición democrática en México es una realidad tangible a nuestros sentidos.



<sup>8</sup> Este mapa conceptual contiene de manera comprimida el capítulo número uno de mi tesis, incluye solamente conceptos de lo que es reforma del Estado.



# CAPITULO I

## 1.- EN TORNO A LA REFORMA DEL ESTADO.

La temática de este capítulo no puede estar exenta de los conceptos mínimos de lo que es la reforma en todos sus aspectos, además de lo que significa el Estado, concepción poco común en la literatura de las muchedumbres; por eso sin afán de presunción me hice acompañar de la lectura más exquisita en su naturaleza política. El Estado siempre ha tenido forma y lo que se hace con él es reformarlo para que responda a las exigencias de lo que es una verdadera persona moral. El Estado neohegeliano existe en términos de política, sus reforma constante obedece a esa perfección infinita.

### 1.1. Concepto de Reforma del Estado.

El análisis del Estado requiere de un bagaje cultural amplio, es así que tan sólo para conceptualizarlo no podríamos prescindir de las siguientes etapas: su formación, que va desde 1810 a 1910; su reestructuración, comprendida entre 1910 y 1940; su consolidación, en la temporalidad de 1940 a 1982. Sin introducimos en el complejo mundo de lo que contiene cada etapa, hoy exige su estudio una etapa distinta, que va desde 1982 a 1994, conocida con el calificativo Reforma del Estado y Transición Democrática en nuestro país. Pero sin apartarnos del capítulo que ocupa nuestra atención, entendamos por Reforma del Estado el “...proceso ordenado que surge de la necesidad” de apoyarse en las instituciones sin destruirlas, modificando, dentro del cambio, sus interrelaciones entre sí y con la sociedad. La

Reforma del Estado es una construcción que busca la mejor justificación del gobierno como el macro-agente de cambio, de aquí que la Reforma del Estado sea concebida como el “cambio de los criterios con los que el Estado opera en el gobierno de los asuntos públicos. De un criterio paternalista, patrimonialista, cerrado, protagónico, a otro de autonomías corresponsables, regulado, abierto y una casi nula discrecionalidad<sup>1</sup>. La Reforma del Estado obedece a una exigencia muy propia y acorde a las necesidades del capitalismo bajo un nuevo orden.

Para analizar la Reforma del Estado, con criterio epistemológico, resulta imprescindible el uso de definiciones lexicográficas para recoger el significado general y comúnmente aceptado de los términos, así como de los conceptos más apropiados; resulta necesario, por igual, trabajar con definiciones estipulativas, donde a los términos les es asignado un significado más concreto de lo que se intenta definir. Dada la naturaleza de este trabajo y su exigencia sistémica, se trabajará con ambas vertientes de la epistemología. El método de reforma sigue una secuencia inductiva que va de menos a más, donde mercados, sociedad y Estado son estadios que empiezan a descubrir nuevos equilibrios.

La Reforma del Estado “es una estrategia para redefinir las reglas del juego y las instituciones, y cambiar las políticas e instrumentos que habían articulado el intercambio económico y político entre grupos sociales”<sup>2</sup> que afectan toda la gama de procedimientos gubernamentales, de aquí que sea enfocada desde dos

---

<sup>1</sup> Rebolledo, Juan. La Reforma del Estado en México. Fondo de Cultura Económica, México, 1994. PP. 39, 175 y 270.

<sup>2</sup> Ayala Espino, José Luis. Límites del Mercado. Límites del Estado. INAP, México, 1992. Pág. 114.

perspectivas primordiales: una, reformista-progresista en pro de una reforma gradual para corregir las fallas de las intervenciones estatistas y mejorar la eficiencia de las instituciones públicas; otra, perspectiva reformista conservadora que oriente a una disminución radical de la intervención estatista, reduciéndola a lo mínimo o prioritario.

La Reforma del Estado puede ser gradualista, radical e incluso autoritaria; en México se ha llevado a cabo con una estrategia de tres tipos con distinta intensidad. Si tomamos en consideración que el Estado es la institución más importante para modernizar la sociedad, promover y organizar las nuevas relaciones socioeconómicas y su continua articulación. Del Estado podríamos vertir múltiples conceptos, como que es una organización formada por la suma de aparatos, organismos y funciones; es una persona moral susceptible de derechos y obligaciones, compuesta por: un gobierno, que tiene influencia en tres niveles básicos; una población heterogénea, inducida en un marco de desventajas para el grueso de dicha población; un territorio, en el que se encuentran asentamientos humanos y se ejercen diversas actividades carentes de una planeación científica. La Reforma del Estado es un factor esencial y, al mismo tiempo, un punto nodal en el que se articulan y condensan las líneas de transformación económica, social, política y todos sus correspondientes ejes técnicos. Dicha reforma responde a la necesidad de que su estructura constitucional e institucional se adecue a los grandes procesos de integración de un multimercado mundial. La Reforma del Estado es un proceso

de perfiles más profundos que combina incontables transformaciones de fondo, con sus dinámicas y ritmos distintos, incluso en ocasiones antagónicos.<sup>3</sup>

Lo que plantea un panorama complejo por el enorme surgimiento que hacen los ejes de cambio, tanto en el ámbito económico, como en lo político, en lo administrativo, lo social, lo jurídico, etc. Como en en todas las instituciones públicas y en algunas de carácter privado, buscan la eficacia y la eficiencia progresivas en favor de la sociedad que hoy se abre paso en dirección de un liberalismo neokeynesiano del Estado benefactor, que sostiene el principio de las libertades económicas, en estrecha relación entre el libre mercado y el interés individual como la espina dorsal del capitalismo en un contexto llamado microeconómico, buscando la garantización del pleno empleo y el desarrollo de una democracia real, con énfasis en el que las comunidades tienen que aportar alternativas de producción, incluso de tal manera que la Reforma del Estado conduzca hacia un Estado solidario con los mismos grupos sociales y desarrollando formas de financiamiento nuevas para el gasto social y que éstas no generen algún tipo de inflación. La población de nuestro país está viviendo una megatransformación en todos los aspectos y en los distintos órdenes, conocida con el nombre de Reforma del Estado, que se propone diseñar las bases en favor de una nueva relación entre el Estado y la sociedad, la cual se ha convertido en un ente más dinámico y más informado, razón por la que algunos conceptualizan a la Reforma del Estado como ‘una decisión de ordenar y estabilizar

---

3 Villarreal, René. *Liberalismo Social y Reforma del Estado* Coeditado por Nacional Financiera y por el Fondo de Cultura Económica, México, 1993. PP. 210,213 y 214

las nuevas relaciones que han ido apareciendo entre las organizaciones civiles y políticas de la sociedad y entre ellas y el Estado', que ha sido planteada por el jefe del ejecutivo federal en distintos sexenios con diferentes intensidades, con exclusividad en algunas áreas de la administración pública.<sup>4</sup>

La reforma del Estado se inicia con las reformas constitucionales en sus acápites de nuestra carta magna actual, producida por la revolución de 1910, donde se dio un cambio violento de los valores, de nuestra estructura social, de las instituciones políticas que prevalecían, de política gubernamental, así como de liderazgo sociopolítico. Pero lo que nos interesa en este momento es el concepto de Reforma del Estado, "un cambio en el cual 'se frena el poder de grupos hasta entonces privilegiados y mejora correspondientemente la situación económica y la posición social de grupos carentes de aquellos privilegios' .La reforma es un cambio en la dirección en una mayor igualdad social, económica o política, una ampliación de la participación en la sociedad y en el sistema."<sup>5</sup>

De aquí que el problema clave para el reformador sea el ritmo y secuencia de movilización de nuevos grupos para la actividad política, para que la Reforma del Estado mexicano sea el gran sustituto de la revolución social, si bien es cierto que la reforma puede ser, según Huntington, un catalítico de la revolución que no garantiza estabilidad política plena y, para lograr esto, nuestra reforma debe ser gradual para así producir mayor estabilidad, además satisfacer como mínimo el 75% de las

---

4 Cansino, César. *Construir la democracia Límites y perspectivas de la transición en México* Coeditado por Miguel Angel Porrúa y el CIDE México, 1995. PP. 151-163

exigencias que las clases sociales baja y media tienen, sólo así nuestra reforma podrá ser organizada y en consecuencia directa real.<sup>6</sup> El proceso de la Reforma del Estado mexicano ha afectado a todo lo que humanamente puede tener interacción, pero básicamente son los grupos sociales quienes de acuerdo a su reconfiguración, en algunos grupos transformación, darán pauta para el diseño de nuevas instituciones, que den la posibilidad de que un ente realice su propia voluntad en una acción en común, aún contra la oposición de otros participantes, lo que se conoce con el nombre de poder, pero un poder que conduzca a la satisfacción racionalizada de las necesidades económicas, sociales, administrativas, políticas, etc., que además implica la coerción disciplinaria.<sup>7</sup>

Mas adelante analizaremos de manera más abierta lo referente a grupos, sin descuidar la temática que nos ocupa, y regresamos a lo que es la Reforma del Estado, situándonos en la perspectiva de algunos estudiosos del tema quienes afirman que "transformar un Estado es una empresa pluriestructural que implica, en mayor o menor grado, desarrollar una serie de medidas y estrategias que incidan en los sistemas y estructuras en que se desenvuelve y proyecta el Estado...", de aquí partimos que reformar trae la posibilidad de responder a nuevos problemas de

5 Huntington, P. Samuel . *El orden político en las sociedades en cambio* Ediciones Paidós. Barcelona, España, 1996. Pág. 303

6 Huntington, Op. Cit PP. 312-348, hace un estudio comparado entre lo que es una revolución y lo que es una reforma, además señala una gran diversidad de reformas en el tiempo, en distintos lugares y diferentes tipos de reformas, pero lo que más enfatiza es que las reformas no sustituyen a las revoluciones, sino al contrario las promueven y en algunos casos las incitan; además, cita a Gaetano Mosca y confirma que un Estado burocrático no es más que un Estado feudal, que ha avanzado y se ha desarrollado en su organización y que, por consiguiente, es más complejo, aunque con sus características de sociedades que se encuentran en más altos niveles de civilización, que exhiben instituciones políticas con estructuras administrativas más complicadas, una mayor especialización en el trabajo, mayor movilidad social, todo esto refleja un nivel de modernización política

7 Weber, Max *Estructuras de poder*. Editorial Leviatán, Buenos Aires, Argentina, 1985 PP. 45-98

manera gradual o acelerada; se presenta como una vía para lograr cambios y, a la vez, permanencia con un rumbo distinto, o bien para buscar nuevas opciones. Las reformas tienen una variación en cada sociedad, dicha variación es en función de la complejidad de los problemas que llevaron a desarrollarlas, así como por las posibilidades reales para concretarlas, aunque también puede afectar específicamente a determinados renglones de la vida de un país o de un conjunto de países, pueden ser amplias o parciales y pueden ser graduales.<sup>8</sup> “La reforma del Estado mexicano, como respuesta al agotamiento de la forma anterior, al no representar en aspectos cruciales la dinámica social implica realizar cambios en la ley conducentes a” seis actos de Estado, como son:

1.- Redefinir la estructura, para que junto con las instituciones se establezca un ordenamiento justo, puesto que la pobreza es consecuencia directa de la manera como está ordenada la estructura básica de la sociedad y en sí la configuración del Estado;

2.- Establecer un proceso de transición de una forma política a otra, que los cambios en el sistema jurídico deben responder a los que se llevan a cabo en la vida pública y al respeto a la vida privada;

---

<sup>8</sup> Fuentes, Mario Luis y Lumbreras, Jorge. *La reforma del Estado mexicano en los nuevos escenarios internacionales*. Editado por Diana, México, 1996 PP. 13-15. La reforma del Estado, dentro del contexto temporal, se sitúa entre el primero de septiembre de 1982 y todo el sexenio comprendido entre 1988 y 1994 hasta el día último de agosto de 1996. Para algunos investigadores del tema, dicha reforma es una autoreforma del Estado, como Víctor Alejandro Espinoza Valle, en la cita No 23 de su obra “Reforma del Estado y empleo público”, editada por el INAP, al haber obtenido el premio de dicho instituto en el año de 1992. En la referenciada cita toca las ideas de Soledad Loaeza, vertidas en la revista de Nexos No 17 El sexenio que inicia en 1988 no hace otra cosa que seguir con el proyecto de Reforma del Estado, claro que con más intensidad, que ni el sexenio antecedido como tampoco al posterior igualarán. Las múltiples reformas de carácter constitucional que se hicieron a nuestra carta magna, durante el salinismo, tampoco tienen comparación



- 3.- Establecer formas, procedimientos y organismos, donde se puedan expresar demandas con base en sus formas de organización, para modernizar o crear nuevas instituciones que expresen las nuevas dimensiones de lo público;
- 4.- Utilizar los procedimientos jurídicos definidos para dar lugar a una transición en un Estado de libertades y estabilidad;
- 5.- Buscar la concertación dentro de las relaciones reales de poder, que actúan como factores progresivos del proceso de reformas y el tránsito de una forma política a otra;
- 6.- Replantear valores y el sentido de los hechos históricos, sobre los que se ha erguido la razón de ser del Estado mexicano.

La pobreza de la vida de Estado radica en negar lo diverso, o sea, la riqueza social, pensamiento, acción y discurso, para lograr consenso y soluciones viables en pro de superar conflictos graves, ya que un Estado debe sustentar sus acciones, sus razones, la selección de problemas y su agenda de trabajo. Si todo esto no se sustenta, el Estado es un gigante ciego.<sup>9</sup>

La Reforma del Estado, desde un enfoque jurídico se conceptualiza como “...un proceso de cambio ampliamente compartido”, donde se aprecia la puesta en crisis de los sistemas políticos y, por ende, la quiebra de los regímenes constitucionales vigentes en el mundo, con la confianza en la promoción del cambio por vías institucionales. De aquí que una Reforma de Estado implique modificar el

lugar que ocupan las relaciones que guardan entre sí los elementos del Estado, sin tocar el orden constitucional y el texto de la ley fundamental. Cabe aquí concretar que la Reforma del Estado se da cuando, mediante modificaciones constitucionales, se afecta la soberanía territorial del Estado o el ejercicio del poder soberano del pueblo. Mas, por la importancia del tema, distingamos la naturaleza que hay entre la reforma del Estado y la reforma del régimen político (sexenal, en México, desde 1934) ; entre reforma del Estado y reforma del sistema político de una sociedad. La Reforma del Estado tiene varias vertientes, como son su intensidad con que se da, su alcance y la materia específica de una o diversas áreas de la administración pública, que por ende puede implicar un cambio de régimen o un cambio en el régimen. Para algunos investigadores como es el caso del alemán Thomas Würtenberg, la reforma es un proceso singular, único e inédito, que para México un cambio de régimen no sólo es necesario, sino obligado y posible, cuando la insatisfacción política produce lo que dicho investigador califica como el 'déficit de legitimación' generado por circunstancias de carácter económico, político, social y administrativo.<sup>10</sup>

La Reforma que se hace del Estado es un proceso generado en el plano gubernamental, determinante para todas las áreas del ente público. Si tomamos en

---

9 Ibidem. Op. Cit PP 44-46.

10 Moreno Collado, Jorge Comentarista de *La Reforma del Estado*, En Estudios Comparados, trabajo producido por el Seminario Internacional sobre la Reforma del Estado, que se desarrolló en dos etapas por el Instituto de Investigaciones Jurídicas y la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República. La primera sesión tuvo lugar de 22 al 24 de noviembre de 1995 y la segunda del 29 de enero al 2 de febrero de 1996. El investigador alemán es citado por Jorge Collado, obra coeditada por la UNAM y por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República PP 447-486.

consideración que en el espíritu de la transición lo que se analiza es el porvenir de la sociedad, la situación de las futuras generaciones, la capacidad de satisfacer sus necesidades materiales, sociales y culturales. Para que la evocación a Denis Rougemont, de que “el futuro no se calcula; se decide”, sea justificable en el contexto espacial.<sup>11</sup>

La Reforma del Estado mexicano actual se ubica dentro de una temporalidad que va desde la primera fase en que “...se emprendieron acciones tendientes al ‘adelgazamiento’ del Estado, básicamente a través de la desincorporación de empresas y organismos del sector paraestatal y de la reducción del personal gubernamental;”<sup>12</sup> incluso, en el discurso del jefe del ejecutivo federal se habló de una renovación moral; en su segunda fase se tocaron en demasía, múltiples preceptos constitucionales de nuestra carta magna actual, algunos reformados, otros derogados, otros más abrogados, aboliciones parciales en su contenido, revocaciones, etc. En sí se volvió a formar lo que ya estaba formado en gran parte de su conformación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en otras palabras, digamos que de sus 136 preceptos, la mayoría fue modificada para poderse adecuar a las nuevas exigencias sociales. Por eso, para Espinoza Valle la Reforma del Estado es “como estrategia de gestión gubernamental, posee una doble

---

11 García Cárdenas, Luis: discurso que pronunciara en la Asamblea General Ordinaria del INAP, en su calidad de presidente del mismo, en el año de 1983. PP.7-17. Publicado en Cuaderno de la serie Páxis, No. 59, Editado por el INAP, en México, 1983, Pág.12

12 Espinoza Valle, Víctor Alejandro. *Reforma del Estado y Empleo Público*. Editado por el INAP, México, 1993. Pág.44.

vertiente: económica y política”, yo le adhiero la administrativa, la social, la fiscal, la jurídica y todas las que tienen competencia en la vida pública y no tan pública.<sup>13</sup>

La Reforma del Estado en el siguiente esquema representa los puntos básicos, donde se aprecia: la crisis del Estado y su necesaria modernización, en el contexto de cambio acelerado del mundo; las condiciones de éxito y límites de las experiencias de Reforma Global; como solución opcional, la posible creación de una dependencia nacional que evalúe todo el sistema de gobierno; hacer una evaluación periódica de la descentralización; ante los éxitos o fracasos referentes a la administración de personal, crear un escalafón global partiendo de un *servicio civil de carrera* en toda la administración pública.

Los cambios generales de las actividades económicas y sociales de una sociedad desarrollada, los problemas que estos cambios plantean en el diagnóstico de una reforma y la lógica velada del razonamiento que constituye el armazón de la reforma, todo se articula de la siguiente manera: en la sociedad industrial clásica, el sistema administrativo, formas de gobierno, de intervención y control del Estado, que estaban asociados en ella, deben ser profundamente renovados para adaptarse al nuevo mundo; las grandes desviaciones financieras puestas en movimiento por la acumulación de los compromisos del Estado es insostenible actualmente; la proliferación de los instrumentos normativos (de carácter jurídico), que se prueban en todas partes, no sólo son ineficaces, sino paralizantes para la economía y la sociedad, con la tendencia en ésta última, de ser cada vez más reprimida en un

---

13 Ibid. Op Cit Pág 39

crecimiento desordenado y un desarrollo que no se ve sea posible; la población espera prestaciones cualitativas y participar en la administración de las actividades colectivas; estos son los cambios que ponen en duda el modelo administrativo gubernamental. En consecuencia, la Reforma del Estado es la adaptación de la sociedad al mundo del siglo XXI, bajo los nuevos roles que han de desempeñar los tradicionales elementos del Estado,<sup>14</sup> según Crozier, la sociedad industrial está acabada y la sociedad posindustrial es totalmente distinta, ya que exige diversificación, libertad, individualismo. Nuestros funcionarios, que estaban muy bien para el sistema industrial, ya no saben qué hacer.

La sociedad justifica el esfuerzo de saneamiento de las finanzas públicas, una parcial privatización de las empresas paraestatales, limitación de las actividades administrativas y reorganización de los métodos de decisión del Estado actual.<sup>15</sup> Esta es la agrupación de macrorazones por las cuales la Reforma del Estado debe ser consensual y centrada en los problemas como en sus soluciones. En México hace falta la existencia de una supercomisión encargada de evaluar periódicamente los avances de la reforma, en la que estuvieran representados todos los sectores de la población, la división de poderes y los tres niveles de gobierno. En un constante

---

14 Apud. Michel Crozier. *Cómo reformar al Estado*. Editado por el Fondo de Cultura Económica, México, primera reimpresión, 1995. PP9-13.

15 Ibid. Op. Cit. Pág. 14. En México la reforma debe ser global y se deben reformar los tres poderes en sus tres niveles de gobierno y en todas las áreas de la administración pública. Por eso la supercomisión que se propone debe ser ante todo una unidad que evalúe la eficacia de los programas que ejecuten los tres niveles de gobierno; la actividad de auditorías en la administración de las distintas dependencias de los poderes federales. Por eso la reforma, como proceso global, debe tener todos sus desarrollos basados en torno de: la inmutabilidad de los métodos presupuestarios; el aprendizaje de nuevos métodos de regulación; la ausencia de política de movilización de personal, la descentralización imposible y los gobiernos locales en una sociedad cambiante.

ciclo de retroalimentación, para dar paso firme a una verdadera transición democrática. La Reforma del Estado es un proceso que experimenta la más compleja de las instituciones políticas creadas por el hombre, no reconoce fronteras ni formas de gobierno, como tampoco signos ideológicos y jerarquías de grupos económicos, por muy poderosos que éstos sean.<sup>16</sup> Dicha reforma ha de ser constructora del instrumento cada vez más apto para que justicia y libertad se amplíen, se profundicen y se perfeccionen.

La Reforma del Estado. "es un proceso sostenido de transformaciones estructurales que ha resultado en la aparición de nuevos actores políticos, nuevos intereses, nuevas demandas en torno al funcionamiento de la vida política,"<sup>17</sup> que se manifiesta en línea de continuidad básica en todas las vertientes, dado que la democracia mexicana tiene que plantearse un curso de democracia integral. Como que se tienen que descubrir y porqué no, también de inventar combinaciones de carácter político-económico-social-administrativo-jurídico-fiscal, para reorientar el esfuerzo productivo, hacer propicia y tangible la seguridad socioeconómica más elemental para toda la población.<sup>18</sup> Aparecen tendencias, como el dandysmo, en periodos de transición en los que la democracia no es todavía omnipotente.<sup>19</sup>

---

16 Apud. en *La reforma del Estado en México*, por Flores Caballero, Romeo. Op. Cit. Pág 112

17 Ibid. Pérez Correa, Fernando. *Reflexiones sobre la pertinencia de la aplicación del concepto de transición democrática para el caso mexicano*. Op. Cit. Pág 279

18 Ibid. Cordera Campos, Rolando *La reforma del sistema político* Editado por la UAM, México, 1988 Pag 75.

## 1.2.- Razones externas.

La reforma del Estado, dentro del contexto espacial, desde el punto de vista doctrinal, obedece a que el liberalismo social implica nuevas relaciones tanto con grupos y sectores diversos, como con otros Estados en la vida internacional de México. Si bien es cierto que el liberalismo social es una concepción para el mundo práctico de la política, para dar mayor coherencia a la propuesta ideológica y una mayor compatibilidad de las actividades realizadas en su nombre. En estos últimos tiempos son transformaciones muy grandes las que han alterado en extrema la política mundial: cambió el equilibrio básico del mundo de la postguerra, como consecuencia directa de la extinción de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, un modelo alternativo de desarrollo y poder, en sí, una referencia ideológica del mundo político. Claro que en la economía internacional también se ha transformado su estructura, dado que está marcada por la globalización, haciendo más incisiva la competencia por los mercados, así como por los recursos naturales y más por los de tipo financiero. Todo esto parte de un acelerado cambio en los procesos de producción a partir de nuevas tecnologías; por una marcada integración de tres bloques económicos: América del Norte, Comunidad Económica Europea y la Cuenca del Pacífico. Algunos estudiosos prevén que dichos bloques serán polos de desarrollo mundial para enfrentar las macronecesidades del próximo siglo. Este es el principal motivo para los nuevos arreglos en formación de las naciones que deben transformarse para poder competir y asegurar su espacio en el mundo que hoy les

---

toca vivir. En este contexto, el mundo se debate entre tendencias contrarias: la globalización y el proteccionismo, la integración de entidades supranacionales y en el caso de México, el surgimiento de conflictos étnicos. Por eso la política exterior mexicana ha cambiado, integrando una visión clara de cómo funciona el mundo, de cómo los eventos internacionales influyen de manera directa en la vida interna de nuestro país.<sup>20</sup>

La política exterior mexicana se ha caracterizado por principios, tales como: la no intervención, la autodeterminación, igualdad jurídica de los Estados, cooperación para el desarrollo, la búsqueda de la paz. De estos principios depende que en el exterior sea interpretada dicha política, como reactiva, formal y marcadamente defensiva, donde los parámetros de prioridades son complementarios de las afinidades históricas y culturales con cada nación; la intensidad de los cambios que ya se han dado con algunas naciones, así como el potencial intercambio al que la someten los actuales centros del macro-poder económico, todos los países por la necesidad de consumir.

En julio de 1991 México convoca a la Primera Cumbre Iberoamericana, con la intención de institucionalizar el diálogo entre las naciones latinoamericanas, dado que nuestro país entiende la unidad latinoamericana como una necesidad para lograr que los intereses de la región ocupen el lugar que les corresponde en los nuevos escenarios del mundo. Además de que México ha establecido puntos de

---

España, 1984 Pág 107

<sup>20</sup> Apud. Op Cit PP. 61-63



acuerdo con la región en materia comercial, de los que sobresalen: **a)** la firma del Acta de Tuxtla Gutiérrez, en enero de 1991, en la que los países centroamericanos conforman una zona de libre comercio, a través del Acuerdo de Complementación Económica, con una previgencia en 1996. En el mismo año (en agosto) y con el mismo propósito, se firma el Acuerdo Macro Multilateral para el Programa de Liberación Comercial entre nuestro país, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, El Salvador y Guatemala; **b)** un mes después se firma el Acuerdo de Libre Comercio con Chile, previo restablecimiento de relaciones diplomáticas; **c)** las negociaciones que México ha tenido con Colombia y Venezuela, para integrar el Grupo de los Tres, para llegar a un acuerdo similar al que prevalece con Chile; **d)** la adopción de la estrategia de 10 puntos, propuesta por México, para promover el comercio regional y acelerar la integración en la IV Reunión Presidencial del Grupo de Río; **e)** la presentación del Proyecto del Acuerdo Marco entre el Grupo Andino (constituido por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) y México, en 1992, para establecer los lineamientos generales de un programa de liberación comercial en la región.

Otra de las razones externas es el fin de la estructura bipolar del mundo, que ha tenido consecuencias directas para nuestro país, puesto que los Estados Unidos de Norteamérica se han convertido en la única potencia hegemónica, mientras México, para proteger su soberanía, adoptó una política de acercamiento y diferenciación que permitiera el diálogo sin confrontación, el desarrollo del respeto

mutuo y el establecimiento de reglas y límites claros en la relación”,<sup>21</sup> dándole su lugar a dicha potencia como tal. De aquí que las diferenciaciones más importante que podemos citar sean las violaciones a los derechos humanos de los trabajadores mexicanos en los Estados Unidos, así como las pretensiones extraterritoriales de la Suprema Corte estadounidense, *so-pretexto* del combate al narcotráfico. Nuestro país ha rechazado el uso de la fuerza para detener el flujo migratorio hacia los Estados Unidos de Norteamérica; en enero de 1989 se creó el Programa de Defensoría y Asesoría Legal a Mexicanos en el Exterior, que implicó el fortalecimiento de la presencia consular de México en aquél país.

Para México, la Comunidad Económica Europea es el segundo socio comercial y el segundo inversionista en nuestro país y, para lograr un mejor equilibrio político-económico en el exterior, firmó en abril de 1991 un Acuerdo Marco para establecer pautas de cooperación e intercambio en el comercio, en la inversión, en la transferencia de tecnología y en consultas bilaterales. Incluso, al constituirse en miembro fundador del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), México ha incrementado su presencia en Europa Central y Oriental. Por eso resultan novedosos los términos y tácticas de acercamiento con la Comunidad Económica Europea (CEE), al vincularse y de manera bilateral con las principales naciones europeas, buscando los foros más importantes de membresía con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el ya referenciado BERD,

---

21 Ibid. Op Cit Pág. 67

utilizando el Tratado de Libre Comercio de América del norte para generar interés, inversiones y tecnologías europeas e impulsar una presencia cultural importante.

Resulta importante la presencia del Pacífico Asiático, porque ahí se genera una cuarta parte del producto mundial, más de la quinta parte del comercio y los mayores excedentes financieros, además de ser el tercer mercado para los productos mexicanos, Japón es el cuarto inversionista en México, que busca que la Cuenca se convierta en un espacio económico intercontinental y a eso obedece que desde 1989 sea miembro del Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico. A esto hay que sumar las negociaciones para pertenecer a la Asian Pacific Economic Conference. Nuestro país mantiene su determinación de fortalecer a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como un foro de convivencia y concertación internacional y una instancia para garantizar el respeto a los valores que dan orientación a nuestra diplomacia. Nuestro país propone que los países en desarrollo anexo a su problemática tengan mayor presencia en los órganos y en la agenda de la ONU, "reconsiderar el derecho de veto que tienen los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad y una mayor coordinación entre el Consejo y la Asamblea por lo que respecta a la seguridad internacional".<sup>22</sup> Así mismo México considera a la Organización de Estados Americanos (OEA) como la instancia más

---

22 Ibid. Op. Cit. Pág. 72.

propicia para la concertación y el diálogo en nuestro continente, de acuerdo a los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos.<sup>23</sup>

Por eso México manifiesta su preocupación por crear un entorno socioeconómico más acorde con los ideales democráticos y sostiene “que será sólo en el desarrollo y con respeto a la autodeterminación de los pueblos”<sup>24</sup> como se podrá dar una mayor integración regional que favorezcan sus miembros. La misma Ronda de Uruguay representa para México una oportunidad en reforzar los procesos multilaterales de comercio en pro de un crecimiento equitativo.

A partir de 1991, México se convierte en miembro de la OCDE e integrante del Comité del Acero, así como observador en los comités de Comercio, Movimientos de Capital y Servicios, Inversiones y Empresas Multinacionales, Políticas y Legislación de Competencia, Protección al Consumidor, Medio Ambiente, Asuntos Laborales y Sociales, razón suficiente para que nuestro país considere que su plena participación en dicho organismo es complementaria al TLC. Ante el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), México propuso, en 1990, diez puntos que fueron aceptados en el marco del Grupo de Río, ellos son: 1) ampliar la cobertura de productos en los acuerdos; 2) la fijación de aranceles máximos y la elaboración de

---

23 Nuestro país siempre ha rechazado las presiones de imponer esquemas políticos que no sean propios de la realidad que vive cada país, peor todavía al amparo de estructuras militares con carácter supranacional, también rechaza las cláusulas de exclusión basadas en juicios externos sobre democratización interna o el respeto a los derechos humanos, banderas bajo las cuales los vecinos del norte siempre han ocupado para intervenir en los países; es así como los yanquis se convierten el único policía universal, candil de la calle y obscuridad de su casa. Porque aceptemos la realidad, los Estados Unidos de Norteamérica jamás podrán ser el modelo perfecto a seguir, ni en lo político, porque su democracia es de las peores del mundo, ni en lo social, porque su estructura es de las más heterogéneas del mundo, donde se practican los peores prejuicios contra los valores humanos. No creo equivocarme al afirmar que los yanquis desahogan sus peores sentimientos de racismo, de explotación humana, de atentados a la naturaleza desde el punto de vista ecológico.

calendarios de desgravación; 3) la eliminación de subsidios a las exportaciones; 4) la eliminación de barreras no arancelarias para la mayor parte de los productos; 5) la remoción de obstáculos al comercio en materia de transporte; 6) el establecimiento de reglas de origen claras y estrictas; 7) la creación de mecanismos transparentes de salvaguardas transitorias; 8) la concertación de mecanismos efectivos para la resolución de controversias; 9) la creación de programas permanentes de promoción comercial y de inversiones; y 10) asegurar la contribución de los bloques subregionales al comercio de toda la región.<sup>25</sup>

Claro, esto no es lo único, pues nuestro país fue el primero que ratificó el Protocolo de Montreal en pro de proteger la capa de ozono; suscribió el Convenio de Basilea; el Tratado Internacional para la Protección de las Especies en Peligro de Extinción. Ahora bien, para algunos gobiernos de la región, la reforma del Estado ha sido un nuevo elemento de los programas de reestructuración que coinciden con la reforma del mercado promovida por el Consenso de Washington con organizaciones multilaterales, de ello se deriva lo siguiente: *a) liberalización del comercio y de la política industrial; b) privatización de las empresas públicas; y c) desregulación de la inversión extranjera y, en general, de las actividades económicas internas. En relación a estos postulados, 'el mercado era el mejor camino para enfrentar los problemas derivados del sobreendeudamiento y recuperar el crecimiento con estabilidad macroeconómica', donde los factores condicionantes fueron los planes*

---

24 Ibid. Op. Cit. Pág. 73

25 Op. Cit. PP 75-76.

Baker y Brady, mientras los organismos financieros internacionales se declararon en favor de dichos postulados, condicionando además que las nuevas orientaciones de política, en materia de reforma del Estado y del mercado se cumplieran cabalmente. Entre las razones externas de la reforma del Estado, me atrevo citar un pequeño enfoque filosófico, partiendo de que siempre la estructura del comportamiento introduce el uso de las nociones de forma y de estructura. El conocimiento no resulta de una combinación de elementos simples, lo mismo que el comportamiento no es reducible a una suma de reflejos condicionados entre los que no se admitiría ninguna conexión interna. Es así que a partir de la simple percepción de la tarea, nos hallamos en la intersección de dos universos. Uno, el universo de la ciencia, el otro, el universo de la conciencia.

El organismo no es un llavero sobre el que actuarían los estímulos exteriores, modelando su forma propia al constituirlo. Estamos ante un fenómeno de interacción donde las propiedades del objeto se mezclan con las intenciones del sujeto para formar un todo nuevo (reforma del Estado); entiendo que el Estado no sólo tiene forma, también cuerpo y se define como "un funcionamiento que puede admitir todos los grados de integración", donde la forma cobra presencia fisiologista; es aquí cuando debemos aceptar que el Estado como persona moral no sólo puede ser reformado, sino también *transformado, conformado, informado, deformado* y todo cuanto relación tenga con la forma. Con la reforma del Estado se trata de volver a ese mundo que precede al conocimiento y del que el conocimiento siempre hace referencia, donde la percepción resulta ser el fondo sobre el cual nuestras acciones

se desprenden. Ya no hay hombre interior, el hombre está en el mundo y es en éste donde se le conoce, donde se halla como unidad primordial.<sup>26</sup>

Desde el punto de vista científico, actualmente en las sociedades el funcionalismo explica perfectamente por qué subsisten las cosas, pero no por qué cambian dentro de las grandes estructuras orgánicas; aceptamos la estructura como el modelo racional formal, cuyos elementos son: su manifestación y su realidad concreta como un conjunto en el que los elementos se definen con leyes de composición para interactuar, razón fundamental para que el Estado se tenga que reformar cada vez que esa realidad concreta carezca de coherencia con sus elementos interactuantes, partiendo de las leyes que los componen normativamente.

*Actualmente vivimos en una crisis axiológica, cuando se aprecia cómo ha transitado la cualidad de la homología a la cualidad de la analogía; hoy tienen más calidad las cosas que las personas (quiero decir, que el valor del *homo sapiens* ha sido rebasado por el valor económico de las cosas), según las exigencias de la supuesta civilidad. Para mí no puede haber cosa más excelsa que los valores humanos, pero tampoco me puedo sustraer a la dinámica social. La cualidad en los valores humanos prevaleció intacta hasta los tiempos preindustriales; posterior al desarrollo industrial, la calidad humana fue sustituida por la calidad y cantidad de las cosas no humanas. Diríamos que la naturaleza se empobrece desde el punto de vista metafísico, para convertirse en una *res extensa*, un universo homogéneo, unido*

---

<sup>26</sup> Apud. En los textos de Maurice Merleau-Ponty, citado en el tomo número cuatro de *Historia de la Filosofía*, subtítulo como *Filosofía de las Ciencias Sociales*. Obra dirigida por Francois Châtelet, editada por ESPASA-CALPE, Madrid, España, 1984.

por la identidad de las leyes que lo rigen y de los simples elementos que lo componen. Por eso los individuos, tras su aparente diversidad, son concebidos en términos idénticos, reduciéndose sus diferencias a las de su patrimonio material. De todo ello se han derivado un conjunto de técnicas y de medios, de los que surgió la *ciencia política* con sus respectivas disciplinas (economía política y política económica)<sup>27</sup> donde la forma cobra presencia, obvio que si entendemos a la forma como el "Conjunto de relaciones entre elementos que se mantienen constantes, independientemente de las variaciones de cada uno de ellos".<sup>28</sup>

El Estado siempre ha sido reformado y será por siempre reformado, en tanto no se halle la forma perfecta. Más aún que desaparece el mundo de la posguerra en la década de los ochenta y en sustitución hoy vivimos un mundo globalizado, con una sola potencia militar dominante, con nuevos centros comerciales, financieros y de innovación tecnológica, y una lógica tendencia a la creación de grandes bloques en pro de protegerse. Algunos conciben todo esto como una revolución tecnológica, que ha aniquilado la esencia de las historias aisladas para hacerlas una sola historia universal. Otra de las razones externas es lo que para algunos investigadores el modelo económico mexicano ha sufrido la crisis más espectacular en un lugar y momento conspicuos; hizo crisis en 1982, con el desplome del PIB en 5%, una tasa de inflación de 100%, un déficit fiscal de 18% del PIB y, por consiguiente, una vertiginosa depreciación del peso. La confianza puesta en el petróleo significó un



excesivo uso del crédito externo, lo que resultó peor cuando se precipitaron los precios del hidrocarburo en el mercado internacional; el *momento más conspicuo de tal situación se palpa en agosto de 1982*, cuando nuestro país deja de recibir crédito internacional y pasa a convertirse en un exportador neto de capitales para poder alimentar la liquidez interna. Todo debido a que la política del Estado paternalista y proveedor encontró sus límites fiscales, así como que la política del equilibrio ante las superpotencias fue cada vez menos eficaz ante la agudización del conflicto regional de las hegemonías, demandando *una política exterior, acorde con un orden multipolar (un multilateralismo)*, donde el marco institucional que surgió como resultado de los acuerdos de Bretton Woods y de San Francisco comienza a dar señales de insuficiencia, incidiendo en el núcleo de las relaciones políticas, comerciales y financieras que hasta dicha década habían predominado. Porque la caducidad y obsolescencia de un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, *una economía cerrada y excesivamente protegida*, un Estado grande y, por esa misma razón, poco eficiente, hicieron indispensable subvertir estas políticas para ofrecer una respuesta eficaz.<sup>29</sup>

Entre los grandes objetivos de las razones externas está el aprovechar los cambios mundiales para establecer nuevas y diversas relaciones con los centros de poder económico, con el predominio militar y político que conlleva con nuestro vecino inevitablemente. Aunque la distinción predominante de todo ello es "la prioridad de la

---

28 Concepto tomado del diccionario inverso ilustrado., editado por *Readers'sdigest México*, México, 1992.

29 Op. Cit PP 248-249

estabilidad fiscal del Estado, la apertura comercial a la competencia y su complemento a la Desregulación, la orientación exportadora de la economía..."<sup>30</sup> para fomentar la inversión extranjera y tener acceso a las nuevas tecnologías, tomando en cuenta que la dinámica económica de nuestros días está sustentada en nuevos polos de desarrollo mundial, en donde se concentra actualmente la capacidad financiera, comercial, científica y tecnológica.

Los grandes cambios han sido la expresión y el resultado de la forma en que se organizaba la sociedad internacional, la emergencia y conformación de otras fuerzas mundiales, así como el desarrollo tan dinámico en las bases de lo que hasta entonces el mundo capitalista definió. Ya en la era tecnológica algunos instrumentos y medios de producción disidenciaron "con los gobiernos de corte intervencionista",<sup>31</sup> porque los esquemas de comercio y finanzas resultaban caducos y se oponían a los intereses en formación que responderían a tipos de exigencias muy distintas a las tradicionales. La razón de Estado se ha fragmentado frente a la iniciativa del público ciudadano que de múltiples formas se ha manifestado; la razón de Estado está constituida por la forma y procedimientos con que la iniciativa civil se organizó, generando nuevas metodologías de trabajo, planeación y dirección, que chocan con gran cantidad de legislaciones en la década de los ochenta que, por un lado, encarecen los costos de transacción y, por el otro, los dificultan.

---

<sup>30</sup> Ibid Op. Cit Pág 250

<sup>31</sup> Op Cit Pág 7.

Otro de los momentos importantes fue a partir de la configuración de nuevos escenarios en Europa y en el Oriente asiático, así como en las relaciones que éstos guardaron con los Estados Unidos de norte-América; la segunda, por el crecimiento y la demanda de mayores espacios en la toma de decisiones donde los movimientos sociales y la posición de reivindicación y crítica de las minorías fueron esenciales para reordenar las atribuciones del Estado. Es así como, entre las principales demandas de la segunda mitad del siglo XX, tenemos la exigencia social por influir en las decisiones y evitar con ello el abuso de los gobernantes, mientras los empresarios demandaron mayores espacios con base en el derecho y la administración, para poder llevar a cabo diversos tipos de transacciones; la tercera demanda se dio en un marco de interacción internacional, en el que el crecimiento en los flujos financieros, productivos y comerciales demostraron que tanto las estructuras del Estado tradicionales, como sus aparatos administrativos, resultaban insuficientes para otorgar respuesta a esos contactos. En razón a esto, no es fortuita la presencia de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Tratado de Maastricht, el Tratado Trilateral de Libre comercio (TLC) y otros tantos más que ya se citaron en páginas anteriores, que de cualquier forma representan la cristalización de organismos mundiales y multilaterales para establecer condiciones de un comercio competitivo, para que los países se instalen en los nuevos derroteros de la economía y en unas condiciones de desarrollo que todos desean.

La inversión en tecnología permitió llevar a cabo actividades con mayor nivel de valor agregado, en correlación con la nueva división del trabajo, y da inicio la actividad del ensamble internacional de manufacturas, cuya circulación se toma

mundial, lo que trae por consiguiente la comercialización a escala global, más sin embargo la nueva tecnología no despegó hasta que el entorno socio-institucional es puesto en armonía con el nuevo paradigma tecno-económico, hasta que la organización general de la política y de la sociedad es remodelada de acuerdo con los requerimientos actuales que el nuevo modelo de desarrollo tecnológico exige.<sup>32</sup>

Entre las causas externas de este trabajo podemos citar el fenómeno que se está dando en la mayor parte del mundo, fenómeno parecido al *dandysmo* que resurgió en 1910, marcadamente en Francia, entendiendo al *dandysmo* como una élite constituida por personas ociosas e improductivas, con cierta originalidad intelectual que les hace situarse en una posición ideológica adversa a la aristocracia. Eso está pasando actualmente en todo el mundo, la gente quiere vestir y comer bien, divertirse a través de la moda. Pero cosa curiosa, no quiere que le cueste sino el mínimo de trabajo, en la mayoría de los casos desea que todo le llegue en forma mágica. Todo porque los sistemas políticos que de alguna manera han privilegiado la situación económica, social y cultural se han contraído y ya no gozan de aquél blindaje político protector al que se enfrentaron los grandes pensadores de las ciencias sociales, con una intrincada relación entre el poder económico, el poder político y la condición social. En otros tiempos, la burguesía monopolizó y utilizó el Estado para someter al proletariado asalariado; yo pregunto hoy: ¿quién aglutinará las grandes masas de trabajadores obreros y de servicios?, si el sindicalismo ya no

---

32 Apud en el trabajo de Eloina Pérez, incluido en el libro *¿Un nuevo Estado. debate sobre la reestructuración del Estado y el capital?* Editado por Cambio XXI y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1994. Pág. 127

representa el eje de control sobre las muchedumbres laborales, ¿a caso hoy si van a tener presencia las sociedades políticas autónomas, para contrarrestar y conciliar los intereses de las instituciones en decadencia con los del Estado perpetuo?. No, los pensadores actuales deben comprenderlo todo para poder revelar la dinámica de las conexiones mutuas que se dan entre la sociedad política y la sociedad civil, que han de desembocar en una armonía bajo el Estado.

En este siglo, con esmero se aplaudió el progreso científico, tecnológico y material, como indicadores de una vida más abundante, ética y racional. Porque todos hemos supuesto que el hombre ascendería de la mano con el aumento de la libertad política, la paz mundial y la tolerancia religiosa. Pero ese progreso fue discontinuo e irregular, porque ha causado grandes y graves dislocaciones sociales. El neoliberalismo está estrechamente unido al "progreso mundial", ambos dependientes de la élite capitalista urbana. Todo porque los vectores del liberalismo son intrínsecamente débiles y divididos en su interior ideológico, mientras la burguesía seguirá desperdiciando gran parte de su creciente fuerza en batallas internas entre, por una parte, "los partidarios del librecambio, las libertades democráticas y el imperio no formal y, por la otra, los de la protección económica, el antiliberalismo político..."<sup>33</sup> En la sociedad política actual ya no se habla de liberalismo, sino de *neoliberalismo*, con una serie de logros que sí han sido transitorios y no limitados.

---

33 Apud. en la obra de Amo J. Mayer *La persistencia del antiguo régimen* PP 251-252

El neoliberalismo, hoy, no es débil y tampoco está dividido; no lo sofocan las clases dirigentes y gobernantes, ni sus instituciones culturales. Se trata, pues, de comprender el origen, la función, la característica, de una filosofía de la historia. Sólo que la historia es reconstitución, por y para los vivos, de la vida de los muertos. Nace del interés actual que tienen los hombres que piensan, sufren, actúan, en explorar el pasado; búsqueda de cuyo prestigio y gloria se prolongan hasta el presente, elogio de las virtudes que hicieron nacer y prosperar la ciudad, relato de las desgracias, Etc. El triunfo de la ciencia histórica implica el de los especialistas y explica que la unidad de la historia se pierda en la multiplicidad de las disciplinas, limitada cada una a un fragmento de los siglos o a un sector de las sociedades desaparecidas. De aquí que el objetivo primordial de la historia sea una sucesión única de acontecimientos que nunca se verán dos veces: el devenir de las sociedades y de las culturas humanas. Las relaciones entre personas, entre ideas, entre fuerzas materiales que constituyen la unidad de un régimen económico, no se encuentran ni en un conjunto político ni en un conjunto de cultura. Un conjunto puramente ideal, como una religión, tiene una estructura distinta, un modo de permanencia y de transformación distinto de un conjunto real, como lo es el actual régimen capitalista.

Pero no olvidemos que fue, el marxismo, quien desentrañó la realidad del todo prestándole una significación y creó la actual sociedad donde el individuo ya se comunica sin intermediación con el Estado, lo particular con lo universal; en cambio

la filosofía positivista quiere que las relaciones de producción determinen todo.<sup>34</sup> El marxismo, como doctrina, ya es cosa del pasado, aún con todas sus aportaciones que hizo a la actual sociedad, porque en el fondo ya no da respuesta a las grandes interrogantes que suscita su evolución histórica. Hoy podemos comprobar que la iniciativa privada y el mercado, no serán sustituidos por la tiranía burocrática, como lo supuso en un momento dado el socialismo. Quien hoy se impone es un ente supremo, podríamos nombrarle Estado universal, quien sí tendrá una autoridad moral total coercitiva.

Porque una filosofía, como el marxismo, que está muy alejada de las filosofías del progreso, atenúa el optimismo del progreso, ya que rechaza a éste más allá de las catástrofes; por lo tanto, su optimismo también es catastrófico. Además, en vez de esperar que la educación y la ciencia conduzcan a una sociedad humana y justa, el marxismo sostiene la lucha implacable de las clases como motor indispensable de la historia. A la vez fija las etapas principales del devenir humano, caracteriza cada etapa por un cierto estado del desarrollo de las fuerzas productivas; explica el paso de una etapa a otra por las contradicciones en el interior de los regímenes y, finalmente, espera de la revolución socialista la liquidación de las últimas contradicciones. En la historia, el marxismo no es una doctrina del progreso ya que no concibe un movimiento indefinido hacia una meta jamás alcanzada; es una doctrina dialéctica que anuncia una solución de antinomias en un Estado que

---

34 Aron, Raymond *Dimensiones de la Conciencia Histórica*, Obra traducida por: David Huerta y Paloma Villegas. Editada por el Fondo de Cultura Económica, México, 1983 PP 14-34.

marcará el fin de la prehistoria, en el de la historia. Y, el motor de esa dialéctica, como en la filosofía del progreso, es la razón, es decir, la ciencia y la industria.<sup>35</sup>

Para los sabios, es legítimo construir un Estado social, con una idea de la razón, la representación de una colectividad ordenada y equitativa. Pero confundir dicha idea de la razón con la acción de un partido, con un estatuto de propiedad, una técnica de organización económica, es librarse a los delirios del fanatismo. Querer que la historia tenga un sentido es invitar al hombre a dominar la naturaleza y a conformar el orden de la vida en común, según la razón. Porque pretender conocer de antemano el sentido último y las vías de la salvación es sustituir con mitologías históricas el progreso ingrato de la sabiduría y de la acción humana. Pero el hombre se quiere libre en la historia, también se quiere libre por el saber, porque conocer el pasado puede ser una manera de librarse de él, dado que sólo la verdad permite dar asentimiento o repudio con toda lucidez. La historia monumental, (según Nietzsche) conserva la legitimidad y la importancia de una época, cuando domina la atención por las masas, el trabajo o la vida cotidiana. Por eso las ciencias sociales, es decir las disciplinas que intentan comprender la naturaleza y la estructura de las colectividades y explicar su funcionamiento, se justifican por sí mismas, como todas las ciencias que, aspirando a la generalidad aportan un saber y, a veces, medios de acción. El conocimiento histórico, que se interesa por los individuos, personas o colectividades, en su ser singular, nace de una curiosidad cuya justificación es humana, tanto como teórica, esencial y no puramente intelectual. Ninguna

---

35 Ibid. Op. Cit. PP. 43-44.



conciencia, está cerrada en sí misma. Sólo las conciencias piensan, pero ninguna conciencia piensa sola, encerrada en la soledad. Puesto que las culturas no son reales, del mismo modo que las conciencias individuales, pero las conductas individuales no son inteligibles aisladamente, como no lo son las conciencias separadas del medio histórico-social.

El conocimiento histórico no tiene por objeto una colección de hechos reales, arbitrariamente reunidos, sino de conjuntos articulados, inteligibles. De las seis categorías de unidades me permitiré citar sólo algunas: los acontecimientos, pequeños y grandes, son conjuntos de conductas humanas, aproximativamente delimitados en el tiempo y en el espacio; todos los investigadores de las ciencias sociales hablan de realidades de un tipo especial, cuyo ejemplo más destacado en relación a este trabajo es el Estado, que no hace nada sino por mediación de los hombres, desde los funcionarios de tintero hasta el jefe de Estado.

En tanto que idea u obligación en las conciencias de los hombres, en tanto que principio de organización o ideal, *el Estado es supremamente real*, y los funcionarios, los gobernantes y todas sus policías son servidores públicos, les guste o no; c) las grandes colectividades están hechas de individuos que se cuentan por millones. Dicha realidad se sitúa en tres niveles que, son: comunidad en las maneras de vivir o de pensar, en la herencia cultural adquirida por cada uno en su medio; conciencia de pertenecer a una colectividad; reacción espontánea o deliberada a esa situación de hechos o a esa conciencia. La voluntad de ser una clase o una nación no está jamás encarnada más que en una minoría de la colectividad; d) las

organizaciones políticas, sociales, económicas se piensan con ayuda de conceptos por los que se distinguen los regímenes políticos; e) las ciencias sociales particulares se contentan con analizar y comparar los conjuntos parciales en el sector que toman por objeto de su investigación. Tanto en las creencias como en las costumbres, quien reina es la continuidad, en tanto que las rupturas han cortado en fragmentos el devenir de la economía. La ciencia y la técnica sugieren una historia, orientada por la acumulación hacia un término final. *La fragilidad del Estado* y las civilizaciones provocan hundimientos y resurrecciones; en ciertas circunstancias, el fin de un período marca inevitablemente el principio de otro, *la democracia se pierde en tiranía* y ésta, a su vez, concluye en libertad, así nace la visión cíclica que podemos tener del actual Estado. La política se repite, pero evoluciona tal vez hacia la ciudadanía universal. En tanto que la economía está orientada por el desarrollo de la técnica, pero la estratificación de los grupos es, en ella, hasta nuestros días, una característica constante. La política designa en sentido amplio, en todos los dominios de la existencia social, los planes de acción, concebidos por los hombres con vistas a organizar o a mandar a otros hombres. Así, la política se cumple en la búsqueda del régimen, es decir, del modo según el cual están determinadas las reglas de organización y de mando. Cada actividad colectiva comporta una política que tiende a someterla a una organización. Pero el arte de organizar las actividades diversas, la dirección única de esas actividades múltiples es el arte político.

Cada régimen representa un cierto modo de organización de la existencia común. El ciudadano se realiza en la política porque quiere actuar con sus conciudadanos, en el marco del régimen, o modificar un régimen tal que las

relaciones de los individuos se conformen a la idea que él se hace del hombre, de la libertad, de la democracia, de la justicia, etcétera. La política siempre comporta un elemento de diálogo entre los polos de la imposición y de la persuasión, de la violencia y de la discusión entre iguales. Así, la política resulta ser dialéctica, dado que se desarrolla entre hombres que se reconocen recíprocamente.<sup>36</sup>

La explotación de las materias primas, sin creación de una industria local, la destrucción de las artesanías o el freno al desarrollo industrial, como consecuencia de la afluencia de mercancías extranjeras, el préstamo de capitales (a tasas fijas en el momento de recibirlos o a tasas variables), la posesión de grandes empresas por capitalistas extranjeros, todos estos fenómenos imperialistas, incluso cuando no están acompañados de presión política, abierta o camuflada, sobre los gobiernos de los países (aparentemente independientes).

En el plano político, se discernen de manera abstracta tres escuelas. La primera juzga que el comunismo aporta la única respuesta válida a los problemas de la sociedad industrial, alentó a los nacionalismos, pero los subordinó a los intereses de la causa ideológica y encaró una planificación central en un plano supranacional; hoy sólo conservan la autonomía histórica. La segunda considera al comunismo como el enemigo mortal de la civilización occidental y convoca al reforzamiento de la solidaridad Atlántida, en particular a la constitución de una federación europea que hubiese sido capaz de equilibrar el bloque soviético (hoy extinto). La tercera se opone a todos los bloques, es decir, a todas las unidades militares supranacionales;

---

<sup>36</sup> Op Cit. PP. 138-148.

espera el apaciguamiento de un retorno a un sistema flexible de relaciones entre unidades múltiples, donde se aboca la actualidad de los problemas contemporáneos. La coyuntura actual está dominada por la imposición de la última escuela. La tercera ya triunfó por la derrota simultánea de las dos primeras, propiciando el relajamiento de los vínculos entre los Estados de todo el mundo con los Estados Unidos de Norteamérica.<sup>37</sup>

Todos los regímenes de las sociedades industriales comportan, en nuestra época, una diferenciación de los grupos sociales, ya sean los instrumentos de producción, objeto de apropiación privada o pública (esta última en picada, con eso de las privatizaciones); ninguno ha cumplido totalmente la idea de una sociedad en la que se dé el reconocimiento del hombre por el hombre.

Según Max Weber, "para toda formación política es más conveniente estar rodeada por comunidades débiles que por comunidades fuertes."<sup>38</sup> Por eso las grandes potencias son aquellas comunidades políticas que usurpan y se atribuyen para sí el interés por los "procesos políticos y económicas"<sup>39</sup> sic, que se desarrollan en un amplio ámbito. En la actualidad ese ámbito se extiende a toda la superficie de nuestro planeta. El surgimiento a nivel universal del *neocapitalismo* ha sido el modo normal de influencia de los intereses capitalistas sobre la política, así como el surgimiento de tendencias políticas expansivas concretas, que no son fenómenos

---

37 Ibid Op Cit PP 246-247

38 Op. Cit PP.246-247

39 Cfr Con Op Cit Pág 12.

accidentales. Al respecto, se impone una anticipación cognoscitiva para el futuro previsible (que favorece las grandes inversiones de las transnacionales).

Bien, la estructura social del mundo terrestre tiene como *primer elemento la desigualdad*, que se presenta bajo dos formas muy diferentes: desigualdad entre los líderes y los miembros del grupo; desigualdad social entre clases (grandes colectividades). De tal manera que la transmisión de la ideología no se hace de modo directo, sino inculcando esquemas inconscientes de acción que predisponen a actuar en el sentido de la ideología; aquí se comprueba que la escuela enseña una gramática generadora de comportamientos políticos, donde se engendran varias opiniones políticas diferentes, en ocasiones contradictorias, ambas subordinadas al Estado, entendido éste como la colectividad suprema, que no depende de nadie.<sup>40</sup>

### **1.3.- Razones Internas.**

La *Reforma del Estado* tiene múltiples razones internas, que van de lo simple a lo complejo, pasando por un universo de aspectos y categorías, como lo refiere nuestra gráfica número uno, si partimos de que *sociedad mexicana*, en los últimos años, vive una modificación casi total en la naturaleza y amplitud de sus demandas al aparato estatal, reclamos por satisfactores y servicios básicos, demandas productivas, exigencias de autonomía y de participación por parte de todos los grupos del país. En dicho proceso se dice que confluyen, por un lado, el crecimiento

demográfico acelerado, acompañado de otro de urbanización que es mayor, y que han llevado a nuestro país a una situación de crisis ante el agotamiento del modelo de desarrollo; por otro, un arreglo político institucional que su apariencia no denota alteración. Más, sin embargo, comenzó a deteriorar el prestigio y profundizar, de manera muy notoria, la capacidad de respuesta concreta por parte del *Estado*. Al parecer era inevitable una transformación profunda que generara una articulación diferente de las fuerzas y los equilibrios sociales surgidos de la Revolución Mexicana, calificada como la primera en su tipo social en este siglo.<sup>41</sup>

Fue necesario establecer nuevas reglas a la lucha por el poder, a la creación de riqueza y a la búsqueda de satisfactores fundamentales en una sociedad que en sus ideas crece en forma plural y en sus niveles de bienestar desigual. Podemos afirmar que desde el punto de vista temporal, es desde 1929 (como la fundación del Partido Nacional Revolucionario), la organización sectorial fue el sustento sobre el cual el Estado se consolida, adquiere bases sociales organizadas y diseña las instituciones que habrían de garantizar la estabilidad del sistema político mexicano. En los tiempos posteriores a la Segunda Guerra Mundial se inicia un acelerado proceso de industrialización, impulsado, apoyado y reglamentado por el Estado. Todo esto porque las potencias mundiales estaban ocupadas con el conflicto bélico y, como consecuencia inmediata, no exportan productos, no invierten en otra cosa que no sea en la industria armamentista, por lo tanto, México puede trabajar y

---

40 Apud en Duverger, Maurice *Sociología de la política, Elementos de ciencias política* Editorial Anel, México, 1983 PP.147-170

41 Apud en Rebolledo, Juan Op Cit Pág 17.

producir sin competencia desleal, sus materias primas y productos son bien pagados por el vecino del norte. En esta etapa es cuando se consolida el proyecto económico y político más prolongado de nuestra historia, considerado exitoso por algunos investigadores. En casi dos décadas de crisis (desde 1970 a mediados de los ochenta), la expresión más tangible fue el agotamiento del patrón de comportamiento vigente y la modificación de las condiciones en torno a las cuales se definían las relaciones entre el Estado y la sociedad, donde tienen mucho qué ver los nuevos grupos con las clases tradicionales. La atención de la reforma del Estado es un fenómeno central en el encuentro con el creciente pluralismo en diversos ámbitos de la vida de México: Tal cambio no podría dismantelar impunemente las herencias del pasado y partir de la nada, porque las consecuencias serían imprevisibles.

Nuestra gran reforma tiene como origen la incapacidad que mostraba ya el Estado para responder con cierta eficiencia de las crecientes y diversificadas demandas, situación que se hizo más tangible en la década de los setenta y principio de los ochenta. Y no está demás recordar que la expansión estatal creó un doble problema: uno, restaba su capacidad de atender las fundamentales competencias; dos, al suplir la participación y la responsabilidad directa de la sociedad civil en la mayoría de los ámbitos, el aparato público generó sus propios intereses autónomos, sus propias demandas de recursos e incentivos políticos, una visión propia con cierta

autonomía de las nuevas demandas, intereses 'autónomos' en apariencia, porque en realidad eran de la dominante y creciente burocracia.<sup>42</sup>

Se afirma también que la crisis destacó el agotamiento progresivo de los modos tradicionales de encuadrar, argumentar y dirimir los conflictos de interés, un indicador, las transferencias de los recursos a cambio de paz social. Donde el camino más viable era el de abrir espacios para que los diferentes grupos sociales incorporaran, en su interacción con el Estado, otras formas de organización, representación y articulación de sus intereses. Así, la tarea central de la reforma del Estado se centra en la búsqueda de nuevas formas organizativas, en nuevas prácticas y en nuevas reglas de convivencia.

El reto más grande es conformar nuevos consensos en distintos terrenos y encontrar las bases que les dieron sustento; transformar, sin destruir, los materiales necesarios para la reconstrucción misma, sin ampararse a la sombra de una estructura que en su apariencia es "impenetrable pero ya alarmantemente endeble"<sup>43</sup>; de ahí la necesidad de asumir los cambios mundiales como grandes oportunidades para modernizar nuestro país. Cambiar para adaptar los nuevos cánones y ritmos implicaba una nueva transformación radical de las viejas estructuras, introducir tensiones y un probable caos de inestabilidad interna. Definir una inserción eficiente en el mercado mundial y hacerlo mediante una transformación cuidadosa, dialogada y gradual de las estructuras que sostienen el

---

42 Apud Op Cit. Pág 20

43 Ibid. Op Cit Pág 21



edificio político y productivo del país. En lo económico la globalización de los mercados y la formación de tan grandes regiones del desarrollo mundial significan que las naciones que no jueguen las reglas de la competencia ni se vinculen eficientemente con los nuevos centros económicos, no podrán acceder a los mercados, a los capitales, ni a las nuevas tecnologías.

Ahora avanzan más los sistemas flexibles gerenciales, los de una dilatada distribución de producción en varios países, con una agresiva participación de pequeñas unidades de trabajadores y gerentes en situación de relativa autonomía. Existen arcos de tecnologías, adaptados a condiciones nacionales muy diversas, que traen consigo diferentes formas de organización al interior de las empresas, lejanas de las jerarquías tradicionales de la producción. Desde otra visión, en las comunicaciones y la informática en plena revolución, han afectado no sólo los flujos de capital y el comercio, también el intercambio cultural y la concepción social de lo que es posible.

México necesita acelerar la competitividad de las empresas familiares, medianas y pequeñas, acumular ahorro, incrementar su capacidad exportadora para construir un nuevo equilibrio. Otras vertientes son: la revisión de la participación del Estado en la economía (el Estado frente al mercado) y la participación de la sociedad civil en la vida pública (Estado frente a la sociedad). Básicamente, un Estado efectivo para establecer prioridades y restricciones al gasto público.

Desde una primera perspectiva, es un surgimiento de los nacionalismos y separatismos correspondientes a la tradición; desde una segunda perspectiva, la

crisis del Estado-nación (propios de la modernidad), razón por la que vuelven a cobrar vigencia los debates sobre fundamentos morales de la política. Se dice que la época que vivimos es de escepticismo, en una total frustración, como que ha llegado el fin del Leviatán, ya no se cree en las dos cosas que maravillan a los hombres en cada acontecimiento: lo extraño de la naturaleza que casi nunca se produce y cuando se produce no podemos imaginarlo.<sup>44</sup>

Tanto las circunstancias en la década de los ochenta, como los cambios económicos y sociales de los programas de gobierno requirieron “modificaciones en las formas de convivencia política, en todos los niveles, que garantizaran que la sociedad mexicana, cada vez más plural y demandante, encontrara cauces pacíficos e institucionales”<sup>45</sup>, donde expresen sus preferencias y puedan participar en la toma de decisiones.

La reforma del Estado tiene dos grandes vertientes para formular y ejecutar sus grandes políticas de transformación del país: atender con carácter de prioridad a los derechos de los mexicanos y ejecutar el plan de gobierno para el cambio, todo esto acorde con una supuesta evolución de civilidad. Claro, si es que se le puede nombrar civilización avanzada, a la nuestra, que agrade al medio ambiente, que carece de conciencia ambiental, que vive en una total crisis de valores axiológicos. Tal parece que todo lo metafísico ya no tiene razón de existir, como que a la gente de hoy sólo le interesa lo netamente tangible a sus sentidos, esto es, la moda, la

---

44 Apud en Thomas Hobbes. *Leviatán* Editado por el Fondo de Cultura Económica, México, 1984 Pág 362

45 Ibid. Op. Cit PP 79-80

competencia por el poseer lo material, la elegancia, la galantería. Pero si tomamos en cuenta que la política de objetivos tiene como ámbito la concertación, donde tienen que ver: la formulación, la decisión y la ejecución de programas y planes públicos de corto y mediano plazos para conducir, en cada área social, el desarrollo nacional mexicano. Elevar la participación de los distintos actores sociales en la formulación e instrumentación de políticas, con una base aceptada en lo fundamental, es el principio operativo, construir nuevos consensos sectoriales para el manejo del correspondiente ámbito, así como incorporar nuevos actores.

La reforma del Estado supone que algunos rasgos de las relaciones de los grupos con la autoridad obstaculizan o inhiben los sistemas de producción en forma directa, así como el acceso al poder; sus correspondientes efectos son, para una democracia, indeseables. Los indicadores en educación, urbanización, salud y en la infraestructura, han propiciado una nueva y amplia clase media, ocupada básicamente en el sector *servicios*; también se da el surgimiento de nuevas y variadas organizaciones urbanas. Fue evidente que con las prácticas anteriores el país, con su nuevo rostro regional, urbano y contestatario, no podría al unísono emprender la resolución de las disparidades en bienestar entre los distintos grupos sociales y reconocer sus demandas menos sustituibles.

En efecto se dio una política nueva de derechos y de objetivos para que el país enfrente sus necesidades políticas internas, incluso pueda superar sus restos, justificando el discurso de la tolerancia donde se midan las negociaciones con premisas muy generales, que eliminen la postura del 'todo o nada', e incorporando

cada interés a una política determinada, en donde todos encuentren una razón para preferir su realización y no su extinción. Con la reforma del Estado comienza el cambio político, estableciendo las razones que ya no pueden invocarse legítimamente en las negociaciones para hacer los intereses de cada quien. Entre las más destacadas tenemos: "a) los argumentos de la tradición; b) las demandas que ignoran el contexto de escasez, y c) los intereses..."<sup>46</sup>

De acuerdo a estas tres bases participan tanto los viejos como los nuevos actores, en una reforma inmediata anterior, la reforma política de 1977. Entre las razones internas de la reforma del Estado mexicano, podemos afirmar que existen, desde el punto de vista sistémico, *razones internas primarias* y *razones internas secundarias*. De las primeras diremos que están integradas por: un sistema educativo nacional deficiente e ineficaz; un sistema de impartición de justicia totalmente corrupto (venta de justicia); una legislación electoral ajena a las aspiraciones de la población civil; una división de poderes que en la práctica no tiene razón de ser, incluso en el primero y segundo niveles de gobierno tiene representación teórica, puesto que en el tercer nivel de gobierno no está bien representada, la pérdida de la paz social en México. De las segundas, afirmo que son derivadas de las primeras, esto es: A) de un sistema educativo nacional deficiente se revierte un alto índice de población analfabeta; un exagerado índice de deserción escolar en todos los niveles educativos; una espantosa carencia de mercado de trabajo (dicho mercado carece de mano de obra calificada); como

consecuencia inmediata, no se hace esperar el desempleo, de ello surge la economía informal (mercado negro); dado el bajo nivel cultural, proliferan la promiscuidad; una cultura alimenticia ajena a las necesidades biológicas de nuestra población; la población mexicana es víctima del alto consumismo de productos chatarra, desde su alimentación hasta lo que usa, entre otras. Me atrevo afirmar que no todos los problemas de un país son el efecto de un sistema educativo nacional deficiente. En México, desde el 29 de agosto de 1925, se impone un sistema educativo por asignaturas en el nivel básico; en 1972, con la Reforma Educativa, se cambia dicho sistema por áreas y, el 19 de mayo de 1992, con el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa Básica, se volvió a las asignaturas, bajo un enfoque constructivista. Creo que en el sistema educativo se forma el capital humano y lo que en nuestro país se ha hecho es experimentar con la población modelos "volanderos" y las consecuencias ya las estamos viviendo.

En México el Acto Educativo, como tal está determinado por una 'crisis hegemónica'<sup>47</sup>, vemos que la producción de conocimiento, no es el verdadero eje, sino la apropiación y la distribución del mismo y la actual realidad que domina es la desvinculación cultural, la destrucción de valores y, por qué no, el descreimiento por la dictablanda del partido de Estado, la disociación entre lo que se dice y lo que se hace. B) Del sistema de impartición de justicia corrupto, se deriva una frustración total por parte de la población civil, la que deja de creer en las autoridades del poder

---

47 Ibid. Jaitín, Rosa *El Psicólogo Educativo, el Educador y la Institución*. Ediciones Búsqueda. Buenos Aires, Argentina, 1988  
Pág. 66

judicial. El sistema jurídico mexicano está hecho por abogados, al servicio de abogados y para negocios de los abogados, el mencionado sistema lo abarca todo y nada atiende con vocación de servicio, todavía menos con ética profesional; sólo por referenciar el acápite de los preceptos constitucionales 17 y 102 de nuestra carta magna actual, el servicio de la administración de justicia debe ser gratuito, pronto y expedito, en la práctica es todo lo contrario. Desde mi muy particular punto de vista, el caos del sistema jurídico se ha vuelto incisivo a partir del arribo a la presidencia de la república de los economistas, ¿pruebas?, no cabrían en toda mi tesis; todas las policías deben estar al servicio de la población, y no es así en la vida diaria, tales policías están al servicio particular de ministros de la suprema corte de justicia, de magistrados de la misma y de los tribunales, de agentes del ministerio público, de procuradores, de subprocuradores, etcétera. Todo esto no lo tipifican las leyes, pero sí las leyes no escritas de dicho sistema ; en nuestro país no existe la autodefensa, puesto que se debe contar con acreditación "legalmente autorizada para ejercer la profesión de abogado".<sup>48</sup>

De acuerdo al artículo 160, del código federal de procedimientos penales, en su segundo párrafo, la defensoría de procesados debe recaer "sobre quien tenga cédula profesional de licenciado en derecho o autorización de pasante...".<sup>49</sup> Dónde queda el contenido de las garantías individuales; para ser procurador y/o subprocurador, de cualquier modo y por cualquier medio se requiere, nos guste o no,

---

48 Ibid *Ley de amparo*, artículo 27, segundo párrafo Anaya Editores. México, 1997. Pág 17.

49 Ibid *Código Federal de Procedimientos Penales* Anaya Editores. México, 1997 PP 111-157

de igual manera ser abogado. Existen abogados en todos los ramos de la vida pública. C) La legislación electoral desde sus inicios, siempre ha sido un instrumento jurídico al servicio de la clase gobernante, debemos aclarar que desde que el poder ejecutivo federal (presidencia de la república) es ocupado por economistas, la mencionada legislación ya presenta cambios objetivos en la práctica; como que la población ya estaba cansada de oír en cada proceso electoral: fraude, ratón loco, operación tamal, caída del sistema, manipulación cibemética, mapache, canguro, etcétera. Al parecer, hoy se prevén procesos electorales distintos con una higiene política, si no de altura, al menos aceptable. D) La división de poderes en México no tiene una existencia íntegra, si partimos de que existen tres niveles de gobierno, tenemos la siguiente estructura: a) en el primer nivel de gobierno (federal) el poder ejecutivo se deposita en el presidente de la república, el poder legislativo en un congreso general, y, el poder judicial en la suprema corte de justicia de la nación; b) en el segundo nivel de gobierno (estatal) el poder ejecutivo se deposita en un gobernador, el poder legislativo en un congreso local, y, el poder judicial en un tribunal superior de justicia; y, c) en el tercer nivel de gobierno (municipal) el poder ejecutivo no se deposita en una persona, sino en un Ayuntamiento, de acuerdo al Artículo 115 de nuestra carta magna actual; aquí el poder legislativo debe estar depositado en un congreso local con diputados locales y el nivel anterior, debe estar conformado por un congreso regional con diputados regionales, y, el poder judicial depositarse en tribunales inferiores (menores). Para que no se pierda la simetría en los tres niveles, porque si observamos detenidamente, en el nivel municipal, la teoría

de la división de poderes ya no tiene una presencia precisa, y si no la tiene en teoría, menos la tendrá en la praxis.

Ahora bien, este es un esquema general de la división de poderes en México, en teoría, pero en la práctica es un verdadero desorden, no hay lealtad en las instituciones, funcionarios del poder ejecutivo pasan a desempeñar cargos del poder legislativo, y viceversa, y no se diga de los exfuncionarios del poder judicial, que se hacen caber en cualquier puesto de cualquier poder, no tienen restricciones, más que la lealtad al máximo representante del poder ejecutivo. E) El presidencialismo federal centralizado, es otro de los grandes problemas que agobian al sistema político mexicano, como otra de las causas internas para la reforma del Estado, ¿por qué el presidente de la república lo abarca todo?, la respuesta es, porque le han heredado un esquema del sistema jurídico, si relacionamos esto con el contenido del inciso "B", no hay vuelta de hoja. En la práctica de la política existen leyes no escritas que se tienen que cumplir al pie de la lealtad (a una persona). El poder del poder ejecutivo es un superpoder, que decide por los otros dos poderes de manera informal; destapa candidatos a gobernadores; ejerce libre albedrío para estructurar su gabinete, bajo criterios muy personales, yo pregunto ¿a caso los poderes públicos, son patrimonio familiar o de grupo alguno?, verdad que no, en consecuencia debería ser el pueblo a través de sus verdaderos representantes, quien nombre los funcionarios para los cargos más importantes y delicados, incluidas todas las secretarías de Estado, procuraduría general, entre otros. Ahora bien, si se hace por precaución en pos de la razón de Estado, la precaución tiene un límite (ese límite son las traiciones a la patria), pero nadie hace por frenar esos abusos de



gobernar con hipocresía, porque a todos gusta la esperanza de alcanzar el honor “que tiene entre nosotros un valor especial”.<sup>50</sup>

En nuestro país, tal parece que es en el poder ejecutivo, donde se concentran todas las virtudes que analiza Nicolás Maquiavelo en sus célebres obras (*El Príncipe, El Arte de la Guerra y La Mandrágora*); se carece de un servicio civil de carrera, pero por igual se carece de valores para respetar y ser cumplidos en lo que se nos encomienda. Lo que el pueblo exige es que haya honestidad en el gobierno y que se hagan las cosas bien, que se cumplan las leyes sin parcialidades, que quienes ocupan los cargos públicos ostenten vocación de servicio para servir al pueblo y, en consecuencia, no se sirvan de los puestos públicos. Para resolver los problemas a partir del reconocimiento de los mismos abiertamente.<sup>51</sup>

F)La centralización de recursos (en la mayoría), resulta un problema para México y partiendo de las instituciones, todas ellas cuentan con su sede en la capital de la república mexicana, en consecuencia directa, su burocracia asentada aquí en el Distrito Federal; las mismas sedes de los tres poderes federales deberían estar ubicadas estratégicamente, de ser posible en puntos próximos a las fronteras y, sólo una en el centro, a cada cual con su mundo burocrático; las grandes plantas de la industria de la transformación; sistema de comunicaciones descentralizado; la toma de decisiones se hace en el centro del país. Pero profundicemos un poco en lo que es la centralización y lo que fue. Bien, “la centralización como fenómeno político es la

---

50 Ibid. Shellabarger, Samuél. *Príncipe de Zorros*. Editorial Jackson de ediciones selectas, Buenos Aires, Argentina, 1948 PP.74-105.

herencia que conformó el ser y la conciencia del pueblo de México desde la configuración geopolítica, económica, social y cultural del imperio azteca...”<sup>52</sup>

El centralismo tuvo como condición el realismo político, dentro de una necesidad histórica de fortalecer mediante la unificación en pro del nacimiento del Estado mexicano. Es así como la centralización se impone en el Estado mexicano del siglo XIX, no obstante el proyecto federalista del constituyente de 1957, “como un medio de defensa de los asedios de ayer y de hoy de los intereses” de los Estados Unidos de Norteamérica y de países de Europa. Según otros investigadores, el centralismo adquirió su máxima expresión en el porfiriato y, recupera presencia inmediata con el contenido social del constituyente del 17. Siempre ha sido la centralización política un mal necesario, al que siempre se ha recurrido para salvaguardar la soberanía nacional (Artículo 39, de nuestra actual carta magna); para la integración de nuestro territorio; para frenar las asechanzas hegemónicas de países extranjeros. Incluso, posterior a la revolución de 1910, la centralización política, sirvió para someter los caudillos mediante la creación del Partido Nacional Revolucionario, “como un órgano de vigilancia, expansión y mantenimiento del orden legal alcanzado, de la paz social consolidada y del proyecto histórico del país”.<sup>53</sup>

---

51 Apud Camacho Solís, Manuel *Cambio sin ruptura* Alianza Editorial México, 1994 PP 38-41

52 Salyano Rodríguez, Raúl *Convenciones para el análisis de la centralización, desconcentración y descentralización de la vida nacional*. Publicado en la gaceta mexicana de administración pública y municipal, por el INAP, México No 20-21, octubre de 1985, marzo de 1986 Pags 26,28,79,83 y 85.

53 Fernat Ramírez, Roberto *Los partidos políticos*, Volumen No. 2. Época actual Joaquín Porrúa, S.A. de C.V Editores. México, 1985 Pag 47

También sirvió para corporativizar las clases sociales, mediante el aglutinamiento en los sectores obrero, campesino, militar y popular; y por qué no, también se utilizó para institucionalizar el prolongamiento de la revolución, sentando las bases más sólidas del actual sistema político mexicano en 1946, con la modificación de siglas de lo que hoy se conoce con el nombre de Partido Revolucionario Institucional.<sup>54</sup> La centralización política, desde sus orígenes, fue el eje central para la conformación de la administración pública federal, para la unificación del territorio nacional, para la creación del Estado mexicano, para salvaguardar nuestra soberanía y, en un momento dado, para la consolidación del Estado mexicano. Todos estos postulados son los que hicieron posible, operable y fuerte el sistema presidencialista mexicano. La reforma del Estado parte de una profunda crisis de la centralización y, es “a partir de las devaluaciones de febrero de 1982”, cuando “se masifica y reconoce públicamente”<sup>55</sup> dicha crisis. La centralización fue benéfica, ya que “...dio al país estabilidad, cohesión, modernidad y crecimiento sostenido...”, sólo que en los últimos tiempos ya no garantiza viabilidad para alcanzar las metas y los objetivos del Estado, por las exigencia de la población que se torna más escrupulosa.<sup>56</sup>

La centralización lo abarcó todo, pero hoy vislumbra un panorama abyecto por lo siguiente: a) agotó su viabilidad histórica para seguir impulsando el desarrollo y modernización del país; b) originó, en gran parte, la crisis estructural que padece hoy

---

54 Op. Cit. Pág. 83

55 Ibid. Op. Cit. Pág. 25

la nación; c) distorsionó los patrones del desarrollo al desequilibrar a las regiones; descapitalizó a la mayor parte de los Estados y a la mayoría de los municipios del país; d) subordinó y descapitalizó a las zonas rurales, principalmente a las regiones de temporal y a los agricultores que producen cultivos básicos; e) deformó el patrón del ingreso y la riqueza nacional, regional, social y familiar; f) volvió más sensible a la nación a los lazos de dependencia del exterior; g) hipertrofió a las ciudades, engendró fenómenos críticos en el hábitat urbano y degradó en lo ecológico a prácticamente todo el territorio nacional; h) deformó las estructuras económicas, principalmente la de servicios.<sup>57</sup>

La centralización tuvo su espacio y su tiempo, como expresión y ciclo, donde se creó el Estado mexicano, sólo que se volvió irracional, improductivo, degradante, decadente e invariable el sistema de relaciones políticas, sociales, económicas y culturales, para la convivencia civilizada del Estado y la sociedad. Hasta aquí se toca lo referente a *centralización*, que lleva implícito necesariamente la *desconcentración* y vislumbra la *descentralización*. Claro, entendiendo a la desconcentración “como el proceso político-administrativo mediante el cual el gobierno federal induce, promueve y ejecuta acciones tendientes a reubicar geográficamente a unidades orgánico-funcionales con sus correspondientes recursos...”<sup>58</sup> de todo tipo. Dicho proceso, en la praxis, no se lleva acabo ni con los mismos niveles de gobierno (segundo y tercero), que son el sustento del federalismo.

---

56 Apud. Op. Cit. Págs 18-25.

57 Ibid. Op. Cit. Pág 85

En lo tocante a la descentralización, diremos que es “el proceso político-administrativo mediante el cual las dependencias y entidades públicas transfieren poderes de decisión, acciones administrativas” con todos sus recursos a los estados, a los municipios y a las unidades regionales dedicadas a la administración de los polos de desarrollo.<sup>59</sup> Pero tampoco se lleva acabo en la práctica, sólo se estipula en teoría, la razón es muy simple, porque dependemos del capital extranjero, la dependencia “...se manifiesta inicialmente bajo la forma de imposición externa de pautas de consumo que sólo pueden ser mantenidas mediante la generación de un excedente creado en el comercio exterior”.<sup>60</sup>

La descentralización como proceso, tiene en él, funciones tanto el sector público como el privado, que conlleva reasignar poderes de gobierno; equilibrar acciones y explotación de recursos productivos; uniformar criterios de gestión administrativa, en una congruencia total con el PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000. Sólo así se concreta la ampliación y el mejoramiento de la educación, la salud y la vivienda.<sup>61</sup> La privatización en México pasando por todas sus etapas e incluso por la misma ‘socialdemocracia’,<sup>62</sup> también es otra de las causas internas para la reforma del Estado. El proceso de privatización fue, en su momento, para los

58 Ibid. Op. Cit. Pág. 87-90.

59 Kuklinski, Antonio R., (Compilador). *Polos y Centros de Crecimiento en la Planificación Regional*. Editado por el Fondo de Cultura Económica, México, 1977. Pág 12

60 Furtado, Celso. *El subdesarrollo latinoamericano*. Editado por el Fondo de Cultura Económica, México 1982. Pág. 226.

61 *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. Editado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público Pág 83

62 Sánchez González, José Juan. *La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de bienestar al surgimiento del Estado Neoliberal*. Trabajo que constituye su tesis de maestría por la UNAM, 1992 Pág. 21

dos sexenios (1982-1994), la instancia más prominente para hacerse de recursos económicos.

#### **1.4.- Posiciones en torno a la Reforma**

Las posiciones son, básicamente cuatro: económica, política, social y administrativa. Cada una de ellas con un enorme sub-universo de funciones, con una estructura bien delimitada; existe en cada área de dichas posiciones, una cantidad de personal determinada, habituado a un ritmo de trabajo equis, donde los hábitos laborales existentes ya obsoletos tienen que ser reemplazados por los que sean generados de una auténtica capacitación, acorde con la nueva tecnología, con la nueva planta de trabajo, con las nuevas necesidades del consumismo, con el nuevo nivel cultural de la población, en sí exigencias que han de cumplirse en un tiempo muy considerable (etapa que calificaré como *transición a...*).

Que a decir verdad, no todas las posiciones cobran el mismo grado de prioridad, ante procesos de gran envergadura, como una liberalización, una reforma y, más aún una transición integral, donde según sea el sector (duro o blando) que se encuentre en la toma de decisiones, ha de ser la posición que salga favorecida pasando por todos los tentáculos del Estado, por todas las ideologías. Lo mejor es desarrollar a cada una de ellas como a continuación se hace.

##### **1.4.1.- Posición económica.**

Esta posición no puede prescindir del modelo explicativo que estableció John Maynard Keynes, como consecuencia inmediata de la gran crisis mundial de 1929, cuando el papel del Estado era catalizar y regular el mercado, ante las crisis cíclicas del capitalismo. El Estado debía intervenir en forma activa y sistemática en todo lo referente a la economía, como un medio para asegurar el empleo pleno y el bienestar social. Veamos en el enfoque neoclásico, cómo se retoma la idea del mercado como un mecanismo autorregulatorio: desde los análisis de equilibrio parcial del Plan Marshall( George Marshall), en pos de la ayuda a los países europeos después de la Segunda Guerra Mundial, para ser más preciso en 1948, hasta los enfoques de equilibrio general. La economía neoclásica parte del supuesto de una *anunciada homeostasis* por las fuerzas del mercado, así como de la capacidad de explicar los fenómenos a partir de unos cuantos supuestos sobre el comportamiento de los agentes económicos y sobre la tendencia a ajustar los precios relativos.

El marxismo, como teoría económica, demostró su escasa aplicabilidad y funcionalidad como sistema económico y la economía socialista, después de haber intentado el crecimiento (por décadas), hoy se encuentra anquilosado. La justificación del keynesianismo fue por la posguerra y por un significativo ciclo de expansión económica, con las sucesivas crisis de los años setenta y ochenta, aún en

el enfoque neoclásico, con los acontecimientos inéditos no alcanza a responder por sí solo y requiere de análisis adicionales que complementen su acervo doctrinal.<sup>63</sup>

Hoy la economía internacional muestra características que no son propias de modelos lineales, más bien a formas de interacción dinámica que resultan difícil predecirlas, en las que sus elementos se fusionan y generan configuraciones nuevas y variables<sup>64</sup> influyentes en la elaboración de las políticas públicas, en la toma de las decisiones de los agentes económicos, así como en la orientación de la investigación docente. Los gobernantes del Estado moderno parece que gobiernan para la sociedad, de ahí que resulte necesario distinguir entre clase dominante y grupo gobernante, la primera domina, en cuanto es propietaria, sus intereses son promovidos por el Estado; en el segundo los intereses generales a los que atiende son los intereses de la clase dominante en auge.<sup>65</sup> De acuerdo a Arnaldo Córdova, son cuatro las vertientes de la situación económica:

- 1) El lugar que la clase ocupa en el sistema de la producción social;
- 2) Las relaciones en que la clase se encuentra respecto de los medios de producción, relaciones que en parte son establecidas por las leyes;
- 3) El papel que la clase desempeña en la organización social del trabajo;

---

63 Noyola, Pedro y González Torres, Armando. *Modernidad y economía* Textos para el cambio, No 8 Editado por Miguel Ángel Porrúa. PP 20-27.

64 Apud en Op Cit. Pág. 24.

65 Apud en Córdova, Arnaldo *Sociedad y Estado en el mundo moderno*. Editado por Grijalbo, México, 1976. Pág. 246



4) El modo y la proporción en que obtiene la parte que le corresponde en la riqueza social.<sup>66</sup> A través de la producción social vemos que los hombres transforman a la naturaleza y se la apropian para satisfacer sus necesidades, de modo que cada clase social desempeñe una función específica.

México sólo ha tenido desarrollo en un período comprendido, que va de 1940 a 1970, porque los presidentes, se comprometen con la expansión económica hasta su cuarto año en el poder. Por eso "las medidas políticas de austeridad económica obligan al Estado a entrar en tratos con aquellos grupos sociales"<sup>67</sup> que más sufren y de ellos es de donde depende su legitimidad (porque son el grueso de la población), estos acuerdos duran de dos a tres años. A finales de 1981, nuestro país se vio obligado reducir el precio de su petróleo, provocando pérdidas por diez mil millones de dólares en el primer semestre del año siguiente.

Se puede afirmar que en todo México se ha trabajado arduamente para salir de la crisis, pero uno de los grandes obstáculos lo constituyen las altas tasas de interés de los Estados Unidos de Norteamérica. Hoy se ha reducido el gasto público; el gasto en importaciones, específicamente en los bienes de capital que se redujeron a un 60% de su valor,<sup>68</sup> pero siempre hemos tenido latente la necesidad de divisas extranjeras que plantea "puntos referentes a cubrir las deudas con gobiernos extranjeros, bancos u organismos internacionales y a permitir la salida de

---

66 Op. Cit. PP. 230-231.

67 Ward, Peter. *Políticas de bienestar en México, 1970-1989*. Editorial Nueva Imagen, Mexico, 1989. Págs 36-43.

68 Apud. Op. Cit. PP. 44-46

utilidades”,<sup>69</sup> por un lado; por otro, las operaciones de comercio exterior figuran entre las consideradas ‘fácilmente tributables’ y la estructura distributiva es importante en la determinación de su base impositiva potencial. En teoría, mientras mayor sea el grado de concentración del ingreso y el patrimonio, mayor será el alcance potencial de los instrumentos tributarios; en la práctica se puede sostener la relación inversa, puesto que una alta concentración implica más poder en las manos de los ricos y “una resistencia a las acciones del gobierno al aumentar los ingresos tributarios”.<sup>70</sup>

Los factores que determinan el desarrollo económico de la economía capitalista, desde un enfoque temporal, son tres: a) el ahorro bruto ‘interno’ actual de las empresas; b) la tasa de crecimiento de las ganancias, c) la tasa de aumento del volumen de equipo de capital. Donde los dos primeros elementos son de carácter positivo, en tanto que el tercero es de índole negativa. Por lógica es de entenderse “que la inversión en existencias es determinada por la tasa de incremento de la producción”.<sup>71</sup>

En México hace falta, ante la reforma del Estado, reducir costos de unidades individuales, construir un tamaño óptimo de las plantas y áreas de proceso y bajar los costos de operación, asignando a los trabajadores actividades especiales; para sentar las bases de una economía de escala, las fuentes posibles son: “de

---

69 Seers, Dudley. *Economía política del nacionalismo*. Traducción de Evangelina Niño de la Selva. Editado por el Fondo de Cultura Económica, México, 1986 Pág. 87.

70 Ibid. Foxley, Alejandro y Aninat, Eduardo. *Las desigualdades económicas y la acción del Estado*. Estudio preparado para el Programa del Empleo de la Organización Internacional del Trabajo. Editado por el Fondo de Cultura Económica, México, 1980 Pág. 97.

producción, de venta o de comercialización, gerenciales y de transporte y almacenamiento".<sup>72</sup> Desde mi punto de vista, en nuestro país, estamos en cero en relación a lo económico, a diez años se deberían cambiar los planes sexenales.

#### 1.4.2.- Posición política.

México tiene hoy, una sociedad nacional plural, participativa, en vías a la democracia y con una firme vocación de modernizarse<sup>73</sup>, dado que el Estado ya no contribuye suficientemente al desarrollo nacional y que en muchos aspectos lo obstaculiza. El Estado, como organización política de la sociedad, expresa las deformaciones del desarrollo y para salir de la crisis requerimos la transformación del mismo y, en consecuencia la transformación del modelo de desarrollo.

El Estado se encuentra en una fase de transición para dejar de ser productor de bienes y servicios, y, convertirse en un organizador de la sociedad para que produzca los bienes y servicios que necesita. El Estado restringe su acción empresarial, pero está obligado a extender su acción para organizar políticamente a la sociedad, ahí donde se expresa como comunidad concreta, de tal manera que se legitime e integre por virtud de valores que trascienden del mismo y su derecho,<sup>74</sup>

71 Kaleki, Michal. *Teoría de la dinámica económica*. Obra traducida por Felipe Pasos Víctor L. Urquidí. Editada por el Fondo de Cultura Económica, México, 1984. Pág. 160.

72 Bouchain Galicia, Rafael. Análisis sobre concentración y economía de escala en la industria bancaria dentro de la literatura económica (el caso de la banca mexicana). Revista Latinoamericana de Economía; publicación trimestral del Instituto de Investigaciones Económicas México, Volumen No. XXIV, No. 92. enero-marzo de 1993. PP. 171-176.

73 Ortiz Arana, Fernando. Democracia y Justicia Social, marco jurídico de la modernidad; pensamiento y expresión de los pristas, No. 3. Cambio XXI, Fundación Mexicana, Primera Edición. Méx 1993. Pág. 5.

74 Heller, Herman. *Escritos políticos*, Editado por alianza Editoral, Madrid, España, 1985 Pág. 26.

visto así el proceso de la reforma, es un ciclo más de las reformas constitucionales, controladas por el Estado, ante la ausencia de estrategia y un macro-proyecto.

La reforma del Estado del presente tiene como modalidad el método del consenso, porque a los reclamos de los partidos políticos siempre será necesario anteponer los intereses más generales de la sociedad y los mismos valores intrínsecos de la democracia. El gobierno y los partidos políticos, en enero de 1994, decidieron dar inicio a la reforma, partiendo de cero si consideramos que la reforma política de 1977 sólo favoreció a los intereses del grupo gobernante, así inician las grandes discusiones parlamentarias tendientes a llegar a un acuerdo los principales partidos que cuentan con representación en las cámaras. Para algunos analistas dicho proceso fue la feria de las desconfianzas; la verdad es que en tal evento político se dio la mayor participación y el menor número de impugnaciones; al inicio fue mal planteada, incluso, hasta se convirtió en rehén de cada coyuntura, aquí el valor del consenso tuvo un valor limitado a la correspondencia entre fines y medios, donde las relaciones muestran "las dos periodizaciones que abarcan respectivamente lo político y la escena política".<sup>75</sup>

Hoy, la supresión del poder ejecutivo en la designación y formación de los órganos electorales federales superiores, es una realidad y no hay una explosión social generalizada (a excepción de EZLN, EPR Y ERIP, todos de convergencia regional), El Tribunal Federal Electoral (Trife) pasa a ser parte del Poder judicial de la

---

75 Poulantzas, Nicos *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, editado por Siglo veintiuno editores, 25ª edición, México, 1990. Pág 327

Federación, como un órgano especializado y la máxima autoridad en materia electoral, con resoluciones inatacable y definitivas; en la naturaleza de financiamiento y gasto de los partidos políticos, hoy es la clave de las condiciones para que se dé una verdadera competencia con un financiamiento público bien definido. En la integración del congreso de la Unión, la reforma acepta que en la cámara de diputados ningún partido pueda tener más de 300 curules por ambos principios (mayoría y representación proporcional); para el Distrito Federal se cumple el compromiso presidencial de elegir, por voto universal, secreto y directo, a partir de 1997, al Jefe de de Gobierno de la ciudad de México.<sup>76</sup>

El subsistema político contiene a las instituciones del Estado y la sociedad, además de organizar, regular y articular las relaciones entre el Estado y la sociedad, fija el marco jurídico y las reglas de operación de los regímenes político y social, así como de sus relaciones con otros subsistemas. En él se relacionan el Estado, la política, la sociedad y la economía. En este subsistema participan los ciudadanos en la toma de decisiones, proyectan sus valores y preferencias ideológicas y defienden sus intereses. En el subsistema se contienen "las operaciones, mecanismos y procedimientos que el Estado despliega para garantizar, organizacional y funcionalmente, la estabilidad y crecimiento del sistema; se contienen los

---

76 Alcocer V, Jorge Fuenteovejuna electoral, artículo publicado en el semanario proceso México, No 1031, 4 de agosto de 1996. PP. 42,43 y 44

mecanismos y respuestas de la sociedad para responder a las políticas estatales y establecer las propias".<sup>77</sup>

La reforma del Estado desde la posición política, advierte un nuevo sistema en el que la democracia sea una forma de vida, los postulados de dicha posición son: fin de la hegemonía política del Partido Revolucionario Institucional (PRI); un sistema con una verdadera competencia de partidos, con autonomía frente al gobierno y a otros partidos; la alternancia en el poder mediante una legítima competencia; hoy se plasman nuevas formas de civilidad política mediante una legislación consensual sujeta a reforma. A través de la nueva cultura política nacional se expresan demandas ante el poder público; y, se ha constituido una nueva dimensión política en la que se sigue luchando por la democracia, su perfectibilidad, el bienestar social y la ampliación de los derechos ciudadanos.<sup>78</sup>

#### **1.4.3.- Posición social.**

La posición social de la reforma del Estado detecta tres áreas básicas, que se vinculan entre sí; los investigadores le llaman "política social", que cuenta con una estructura como sigue: a) las políticas de producción, administración y acceso a los bienes y servicios públicos, donde se aglutinan educación, salud, alimentación y vivienda; las políticas de empleo y sus posibles ajustes sobre las formas remunerativas, aquí se incluyen el empleo formal y el informal; las políticas fiscales,

---

77 Op Cit de Ayala Espino, José Luis Pág. 25.

donde tienen que ver las de ingreso y las de gasto público, pero particularmente las de gastos sociales a través de asignaciones directas, subsidios y transferencias,<sup>79</sup>

En la política social se combinan iniciativas de individuos y grupos, con la cohesión social requerida para hacerse en unidad, donde amortigua una pobreza que toma una dinámica propia y se autorreproduce en casi todos los ámbitos sociales. En la reforma del Estado, desde una posición social, no existen patrones a copiar, para modernizar al país, ni siquiera la experiencia de otros países que han vivido retos similares, en la lucha por solucionar los grandes problemas sociales. En este terreno, a cada necesidad y realidad tienen que aplicárseles soluciones muy propias del contexto espacial y temporal. La política social tiene como base, en el ámbito económico, el crecimiento sostenido; en el político la hegemonía de las formas de representación político-corporativas; en una nueva relación entre el Estado y la sociedad, están muy marcadas las transformaciones y exigencias que han surgido de la sociedad civil, teniendo por entendido que en una economía abierta se generará el empleo y sus formas de ingreso; son palpables las necesidades de que se proporcione causa institucional a la pluralidad existente, fomentando la unidad política y la crisis de las instituciones corporativas representa los extremos de polaridad, así como la emergencia de las demandas ciudadanas. La cuestión es cómo traducir la diversidad social en un esquema institucional, en términos políticos, representativo donde tenga acción la voluntad social organizada,

---

78 Cfr. Con Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, en *La reforma del Estado*, Op. Cit. Págs 168 y 169.

79 Apud. en González Tiburcio, Enrique. *Reforma del Estado y Política Social, Aspectos teóricos y prácticos*. Editado por el INAP., México, 1993 Págs. 15 y 16

convirtiéndola en forma política y a la vez en política social. Entendiendo a la *forma* como “el conjunto de relaciones entre elementos que se mantienen constantes, independientemente de las variaciones de cada uno de ellos”.<sup>80</sup>

Si esto es la forma, la reforma es un macro-proceso de múltiples cambios institucionales, iniciados en las normas legales bajo una tendencia de adaptarse a las nuevas necesidades de los actores en diversos estadios sociales. Volviendo a la posición social, afirmamos que existe la necesidad de tomar en consideración el superar la pobreza y disminuir la desigualdad social, con la modernización económica. Ello requiere que la formación de capital humano sea un elemento clave para lograr la esquiua combinación entre crecimiento y competitividad equitativa; hoy, en la reforma del Estado, son infinitas las demandas sociales y escasos los recursos, se indica que la equidad no es meta exclusiva de la política social, cuyo objetivo debe ser la estrategia de desarrollo nacional. Aún así, se señala un conjunto de lineamientos para eficientizar el papel de la política social, en varias áreas: en su relación con la política económica, en la asignación de los gastos sociales, en materia de empleo y de los ingresos y en acciones específicas en el combate a la pobreza. Esto es lo que reclama atención la actual reforma del Estado, para que la transición de México sea únicamente por el sendero de la democracia, con un universo de problemas mínimo.

De acuerdo a Max Weber, no existe una dimensión única de estratificación social, como en la teoría de Carlos Marx, sino tres. Hay motivos buenos para afirmar

---

80 Dccionario Inverso Ilustrado, Reader's Digest México, 1992



que así es, no es que Weber quiera entender por clase algo diferente de cómo la concibe Marx, dado que no es la única dimensión de la *estratificación social*,<sup>81</sup> debemos a Weber la marcada “distinción fundamental y todavía olvidada con excesiva frecuencia entre clase y posición”.<sup>82</sup>

Así, las clases sociales se estratifican en estrecha relación con la producción y adquisición de bienes y los grupos de posición en relación con el consumo.<sup>83</sup> La reforma que nos ocupa, exige una revisión a fondo de las instituciones, instrumentos y formas de la intervención estatal en materia de bienestar social e Incrementar la productividad de las instituciones dedicadas a ello, más que una necesidad es un imperativo que las condiciones imponen, donde se debe incrementar la capacidad del Estado para orientar y conducir el desarrollo social, así como elevar la eficiencia y la equidad de las acciones en los recursos políticos utilizados.

#### **1.4.4.- Posición administrativa.**

Para algunos, la burocracia es un mal necesario que se amamanta de los impuestos, por eso en la administración pública mexicana se establece un ‘efecto de solidaridad’, tanto en lo político, como en lo social y en lo económico en las relaciones de grupos sociales burócratas, políticos en el contexto político. Tales grupos están formados por individuos que tienen un comportamiento racional, que

---

81 Weber, Max *Economía y Sociedad* Editado por el Fondo de Cultura Económica, México, 1983 PP 704-714

82 W G Runciman. *Ensayos: Sociología y Política* Editado por el Fondo de Cultura Económica. México, 1975 Pag 173.

83 Apud Op Cit PP. 94-119

maximizan sus funciones de utilidad y buscan aumentar su poder en la administración pública, razón por la que expanden sus actividades; en los grupos de la burocracia, las relaciones e intereses, complementarios y competitivos, se confrontan y resuelven en el mercado político. En ello normalmente el resultado siempre es una presión para elevar el gasto público e incluso las mismas actividades del sector público. Pero si recurrimos a las obras del doctor Omar Guerrero, encontraremos que la administración pública es “un ente con cuerpo propio. y una vocación natural: poner en la práctica los designios del Estado”,<sup>84</sup> con sus propios fines la administración pública sólo existe en el Estado. La administración pública es el medio a través del cual el Estado ejecuta su propio poder, pero también se convierte en el centro del mismo.

Si el universo de gente que está ocupada en la administración pública constituye la burocracia y ésta es un mal necesario, entonces la administración tiene una eficiencia limitada al contacto con los individuos privados, donde el límite de esa eficiencia está constituido por los particulares. La efectividad de la administración no podrá resolver los problemas que crea el capitalismo: “es negativamente eficaz porque no resuelve positiva y realmente los problemas, sino que negativa, formal y superficialmente, se limita a administrarlos, a paliarlos”.<sup>85</sup> De aquí resulta que la administración pública capitalista sea ineficiente y, específicamente en el caso de

---

84 Guerrero Orozco, Omar *La Administración Pública del Estado Capitalista*. Editado por Distribuciones Fontamara S.A. , México, 1986 Págs. 62 y 63

85 Op. Cit Pág 196

nuestro país, resulta impostergable *la descentralización y la desconcentración*, y para ello desglosaremos ambos conceptos.

La descentralización es un proceso que se pone “en movimiento una nueva inercia de relaciones administrativas y de capacidad de decisión en los propios estados y regiones, que se irán ajustando de acuerdo con las experiencias y con las disponibilidades de recursos” tanto de la federación, como de los estados.<sup>86</sup> Como podemos apreciar, en esto estriba el verdadero federalismo, del que tanto se habla, pero no tiene aplicación en la *praxis*. La descentralización tiene dos tipos de aplicaciones: a) a nivel vertical, de donde se descentralizan los poderes de decisión; donde se descentralizan las facultades normativas y de autonomía de gestión de las instituciones públicas y privadas; donde se descentralizan todos los recursos, desde información, materiales, técnicos, financieros y humanos; y, donde se definen los polos de desarrollo y los instrumentos de política económica, acordes con la idiosincrasia de los estados, los municipios y de las regiones productivas. b) a nivel horizontal es, bajo el criterio de cinco factores básicos como se determina cualquier proceso de descongestionamiento urbano-industrial, en relación con el centro-periferia. Los factores son “la estructura política que envuelve a los poderes del Estado; niveles de gobierno, relación Estado-sociedad y la interacción de variables micro y macro políticas de inversión nacionales e internacionales”.<sup>87</sup>

---

86 Gómez Coliada, Roberto. *Descentralización: Múltiples Centros de Poder* Artículo publicado en la revista *Descentralización Política y Administrativa* por el INAP México, Nos. 20-21, octubre de 1985-marzo de 1986. Págs 69 y 70

87 *Ibid.* Op Cit Pág. 89

La desconcentración, como “proceso político-administrativo, mediante la cual el gobierno federal induce, promueve y ejecuta acciones tendientes a reubicar geográficamente a unidades orgánico-funcionales con sus correspondientes recursos...”.<sup>88</sup> Sólo que aquí se da un obstáculo, siguen dependiendo en lo presupuestal, en lo jurídico, en las jerarquías de las dependencias y entidades públicas. En la posición administrativa, la reforma del Estado no augura grandes cambios como lo esperan grandes sectores de la población, porque va seguir prevaleciendo la centralización administrativa en el Poder Ejecutivo Federal y en sus tentáculos del mismo.

#### **1.5.- Consideraciones generales sobre la Reforma del Estado.**

Bajo las reflexiones de lo que estoy escribiendo, creo firmemente que la reforma del Estado es una tarea muy grande en la que han participado casi todos los actores políticos, la mayoría de los sectores ha tenido una participación relevante, los únicos según mi punto de vista, los que no han tenido participación son los niveles de gobierno: estatal y municipal. Con esto se comprueba que fue el Estado mismo quien promovió su propia reforma en un solo nivel de gobierno (federal). Si fue el federal quien tuvo la iniciativa de reformar al Estado, es porque así se lo exigen sus grandes tareas, Ahora bien, mis consideraciones estriban en lo siguiente:

---

<sup>88</sup> Ibid. Op Cit Pág 85

1) La reforma del Estado obedece a que nuestro país no puede quedarse rezagado bajo un esquema de gobiernos caducos y obsoletos, que como consecuencia directa no podría competir económicamente con otras naciones, si bien es cierto, que estamos inmersos en un mundo abierto donde la primera condición es competir en todos los aspectos. De ahí que señale en el conjunto de razones externas, a cada uno de los acuerdos y tratados, que nuestro país ha tenido con la comunidad internacional.

2) La vertiginosa dinámica con que se desarrolla el mundo, empuja las sociedades de los países a que se sometan dentro de un avance, que nada puede hacer para competir con el desarrollo de las potencias económicas, ese avance en sometimiento sólo condiciona la población para un verdadero consumismo interno de productos provenientes del exterior. Hoy se crean los productos y después las necesidades de los mismos; se carece de conciencia ecológica en casi todos los estratos sociales; no se tiene espíritu de superación para progresar, se ambiciona el progreso pero sin aptitudes; se carece de valores axiológicos y sólo se acepta lo que es tangible a nuestros sentidos.

3) Con la reforma del Estado, se deben resolver problemas que van más allá de lo político, de lo administrativo y de lo económico. Para ser más preciso, me refiero a la alta concentración de plantas industriales en el área metropolitana contaminando el agua, el aire, el ambiente auditivo, el subsuelo, etcétera. Si no existiera esta nociva y perjudicial concentración, grandes extensiones de tierra producirían lo que en otros tiempos sí produjeron, porque fueron tierras fértiles (hoy erosionadas).

Mi reflexión es de orden un tanto general si se quiere, pero viable si todas las plantas industriales se trasladaran a los estados que cuentan con grandes extensiones de tierra árida por naturaleza, adaptándoles obviamente los servicios urbanos, que al Estado le resultaría en apariencia muy caro en términos financieros, pero más caro va ser cuando tengamos que importar alimentos, que aquí se pueden producir; ante esta posibilidad de solución, las entidades federativas no perderían su escaso capital humano que hoy se traslada a los polos de crecimiento, aclaro, de crecimiento no de desarrollo; de ello derivaría que los municipios si estuvieran en condiciones de recaudar los impuestos quedándose con el mayor porcentaje que si se justificaría entre estados y municipios, aunque esto tendiera a crear el cuarto nivel de gobierno, que también tendría justificación. Con todo ello se daría, con pocos problemas, lo que anteriormente se escribió en relación a la descentralización y a la desconcentración, la población mexicana transmutaría hábitos que jamás ha podido superar; se daría una convivencia más civilizada en armonía para todos.

4) Como consecuencia de la reforma del Estado ya estamos transitando hacia una democracia, ya no de papel, sino de a verdad, pero no nos desilusionemos porque esa democracia no nos resuelva grandes problemas que traemos desde hace siglos como la falta de creación de capital humano. En nuestro país deben existir escuelas para terminar de preparar a la población desertora o como dicen en otros países la "descabal" en lugar de deserción; escuelas para preparar a las parejas antes de ser padres y formen hijos íntegros. Porque eso de que en las escuelas y en todos los niveles se constituyan grupos heterogéneos, como que no, porque los eficientes se descomponen con los deficientes y, éstos sólo pierden el

tiempo. Lo idóneo es que se formen grupos homogéneos en aptitudes. Al fin y al cabo la felicidad no existe por sí misma, dado que la sociedad es sólo la suma de los intereses individuales. Así en la democracia liberal sólo el individuo cuenta.

En nuestro país se ha demostrado que el espíritu de la democracia social es el producto de la revolución mexicana, que se manifiesta en la mayor parte de las instituciones y principios de nuestra constitución actual. Podemos apreciar que la relación de coexistencia, en un Estado concreto, de estructuras correspondiente a varios tipos, de legitimidades engendra una complicada serie de combinaciones para con sus relaciones. De ello deriva que no podríamos subestimar la existencia, en un Estado capitalista concreto, de legitimidades, que corresponden a ideologías particulares de clases (C.T.M., C.N.O.P. y la C.N.C.), todas con un común denominador, la legitimación del sistema político mexicano por varias décadas.

La naturaleza es una potencia pasiva, preordenada e indispensable para la forma, pero incapaz de producir su determinación integral, por eso se considera como la forma y, la forma es el principio de movimiento si la relación es con una materia por informar, no así que, cuando la relación es con una materia informada, la forma es el principio de reposo.

Entonces la naturaleza es un principio que necesita de agentes externos, produciendo o alimentando a los seres (vivos o no) y condicionando así sus movimientos. Así que forma y materia, acto y potencia se han de repetir de lo más a lo menos perfecto. Y, desde el punto de vista humano podemos apreciar que el alma, es la facultad vital con posibilidades de entrar en pleno ejercicio en un cuerpo que

cuenta con forma cuyas funciones dirige en su totalidad para servirse de él como de un instrumento. Entendemos que el alma es causa formal, motriz y final del desarrollo, conservación y ejercicio del organismo al que está unida.

La coyuntura entre forma y deformación es un acontecimiento inclusivo del crecimiento y no del desarrollo, en consecuencia debe entenderse que el hombre por naturaleza es necesariamente sociable (animal divino), creando una conexión entre la moral y la política<sup>74</sup>. Se entiende que el Estado como entidad social suprema no es un ser, porque el poder de producir por sí mismo no pertenece a los seres ya perfectos; produce uno y se mueve uno en la medida en que se es imperfecto, los seres bienaventurados son inmóviles en sí mismos, les basta con ser lo que son.

El Estado cuenta con una analogía paralela a la del ser humano, constituida por tres estadios determinados en una transición evolutiva infinita, de acuerdo a la hipótesis de Plotinio son: la inteligencia, el alma y la materia, sólo ésta, es incapaz de conciencia. La diferencia es que el hombre limita por virtud sus necesidades (acto opuesto a la razón de Estado), somete a la medida las relaciones en que está implicado; intenta poner armonía en el desorden e imponiendo una forma a la materia.<sup>75</sup> Parte de lo que se vierte en este capítulo, justifica en cualquier civilización, la reflexión política que intente formular y desarrollarse recurriendo a elementos de la naturaleza humana y, la significación que a ellos se dé no depende de la capacidad de invención individual (sólo redescubrimiento), además de esquemas que

<sup>74</sup> Pierre Aubenque y Jean Bernhard. La Filosofía Pagana. Editorial Espasa Calpe, Madrid, España, 1984. Tomo 1, PP. 124-171

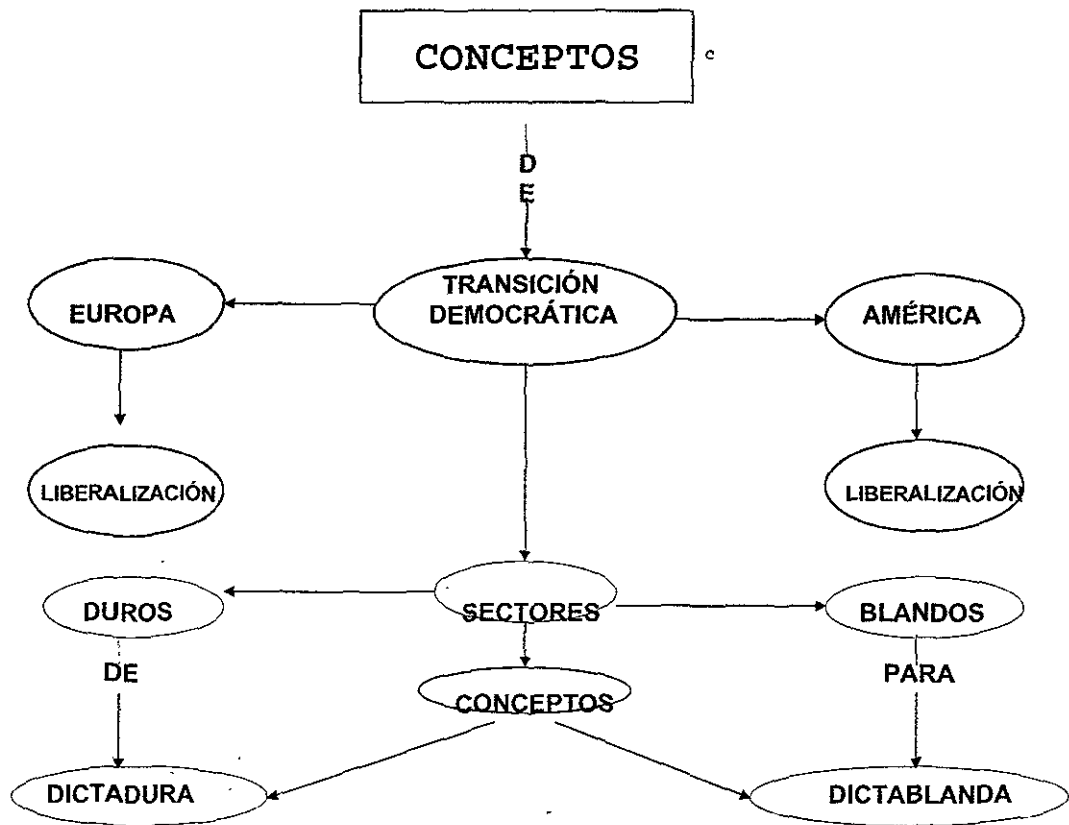
<sup>75</sup> Ibid. Op. Cit. Plotinio y el Neoplatonismo, citado por Pierre Aubenque. PP. 206-224



trascienden del espíritu de cada uno, de tal manera que la relación entre el signo y las significaciones de la Reforma del Estado, sigue siendo la misma en los más diversos contextos de la cultura humana.

La tendencia del Estado en su destino definitivo es la perfección, sólo que para llegar a su estado de perfección deseada, hemos de aceptar que los seres de la naturaleza tienen causas y efectos: las acciones humanas tienen un principio y consecuencias, donde conocer las causas y los efectos, los principios y las consecuencias, es buscar acercarnos al método de la perfección. Razón de más para que el Estado deje de reformarse cuando el hombre alcance un justo equilibrio entre sus deseos y aversiones a la vez y se manifieste frente al prójimo y así mismo una perfecta serenidad.

La única fuente de nuestro conocimiento es la realidad sensible, porque fuera de ésta, no hay ideas subsistentes en sí mismas; son las propias cosas sensibles las que encierran una forma inteligible en potencia y corresponde precisamente al intelecto agente de cada uno de nosotros sacar de esa ganga sensible este inteligible en potencia y actualizarlo. Porque la sociedad de los hombres es, lo que los hombres han hecho mediante una actividad concreta, económica en su punto de partida, intermedia como política y administrativa por encima de todo; en el centro de esta actividad está el Estado, concibiéndolo como el ordenador de la edificación cultural.



Este mapa conceptual contiene los diferentes significados de lo que es transición, transición democrática y liberalización, partiendo de la clasificación en posiciones genéricas de los actores políticos, esto determina que se tenga un concepto de transición y dictadura y, obviamente también se incluyen sus conceptos. Todo lo anterior es del capítulo número dos.

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

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

# CAPÍTULO II

## 2. EN TORNO A LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y OTRAS TRANSICIONES.

La transición como proceso social cobra presencia no sólo en el ámbito político, sino también en otros, como lo es en lo económico, en lo social, en lo administrativo. En este capítulo tengo la necesidad, además de desarrollar el concepto de lo que es una transición democrática, también el de lo que es una liberalización, que en el campo social se da primero éste como una condición para aquél. Así es que transición democrática sin liberalizaciones no hay desarrollo político.

### 2.1.- Conceptos de Transición Democrática.

Tratar temas de las ciencias sociales, resulta aproximado el resultado que se prevé, porque aquí incide la diferencia con las ciencias exactas, estamos entonces en el campo de las aproximaciones, no en el de las altas precisiones. Bien, por transición entendemos un proceso político complejo que implica gran variedad de grupos que luchan por el poder, por la democracia y contra ella. Los participantes de este proceso se han puesto distintas camisetas que los hacen ver desde: "ultraconservadores, reformistas liberales, reformistas democráticos y extremistas revolucionarios,<sup>1</sup> en esta última tipología podemos situar a grupos de nuestro país, como son: el EZLN, EPR y ERIP.

---

<sup>1</sup> Samuél P. Huntington *LA TERCERA OLA*, La democratización a finales del siglo XX Ediciones Paidós, Barcelona, España, 1994, Pág. 117

De las cuatro tipologías que contempla Huntington, creo que todas tienen una amplia convergencia en la sociedad mexicana, que en cada una de ellas existen numerosos grupos con tendencias de reciprocidad. Existe una diversidad de factores que contribuyen a las transiciones de manera muy directa, entre ellos tenemos: a) cuando se da una debilidad de valores democráticos entre los grupos que detentan los poderes y la sociedad civil; b) la intensidad de los conflictos sociales como consecuencia de las crisis económicas; c) el antagonismo que se da en los ámbitos político y social; d) la determinación tanto de las clases medias, como las bajas por excluir del poder político a los movimientos populares; e) la ruptura del orden y de la ley, como resultado de pérdida de la paz social y una generalizada inseguridad; f) el cínico y marcado propósito de intervención por parte de un gobierno extranjero. Ante este conjunto de factores podemos comprobar que las cosas sociales se actualizan a través de los hombres, que son un producto de la actividad humana, así resultan objeto pasivos los hombres de toda la actividad social y, jamás sujetos actuantes, como se supone que debería ser. “El aspecto activo y creador de la conducta humana desaparece de su esquema”<sup>2</sup>. Aún, el problema no es la libertad sino la creación de un orden público legítimo, porque puede haber orden sin libertad, pero jamás libertad sin orden. Es, la ideología de los gobiernos lo que proporciona la base de legitimidad y la organización partidaria, sustento para el mecanismo institucional que permita movilizar el apoyo necesario y así llevar a cabo una política

determinada,<sup>3</sup> dado que el nivel de comunidad política que alcanza una sociedad refleja la relación entre sus instituciones políticas y las fuerzas sociales que la integran, pero todo ello en una virtual modernización que exige “la multiplicación y diversificación de las fuerzas sociales en la sociedad”.<sup>4</sup> Aunque en la praxis no se define claramente diferencia alguna entre lo que es una fuerza social y lo que es una institución política.

En cambio para Leonardo Morlino son, factores estructurales y temporales, que analiza bajo un modelo que pasa por nueve fases posibles, ellas son: “1) Crisis; 2) Reconsolidación; 3) Hundimiento; 4) Transición continua; 5) Persistencia estable; 6) Persistencia inestable; 7) Transición discontinua; 8) Instauración y; 9) Consolidación”. Para otros investigadores, transición es “el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro”.<sup>5</sup> Y, estas transiciones están delimitadas por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario y por el establecimiento de la democracia, y la característica más marcada es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas, son objeto de una ardua contienda; aquí los participantes no sólo luchan por satisfacer intereses de corto plazo, sino por definir reglas y procedimientos cuya configuración determinará con categoría de probabilidad, quiénes serán en el futuro ganadores y perdedores; en tanto que los gobernantes conservan el poder con una alta discrecionalidad. Para otros tantos

---

3 Samuél P. Huntington *EL ORDEN POLÍTICO EN LAS SOCIEDADES EN CAMBIO*, Editado por Ediciones Paidós, tercera reimpresión en Barcelona, España, 1996 Pág. 19.

4 *Ibid* Op. Cit. Pág. 20

más, la transición es el proceso de cambio de un régimen no democrático a otro que sí pretende ser democrático,<sup>6</sup> al menos es lo que profesan en su discurso los ocho partidos hasta hoy con registro, que intentan competir por la cumbre de los poderes en nuestro país, ante la hegemonía del Revolucionario Institucional, si consideramos que estamos en un mundo que hoy toma en serio la democracia y, que la mayoría aspiramos a ella; es cierto, un clima de optimismo hacia la democracia y todos en favor de su advenimiento ahí donde no ha sido posible su instauración como un modelo de vida social civilizado. Bien, existe un esquema de democratización en el mundo que bajo la visión de Huntington, se da por olas y contraolas donde una ola de democratización es “un conjunto de transiciones de un régimen no democrático a otro democrático, que ocurren en determinado periodo de tiempo y que superan significativamente a las transiciones en dirección opuesta durante ese mismo período”,<sup>7</sup> haciendo hincapié de que una ola también implica la etapa de liberalización o una etapa superior calificada como “democratización parcial”. El investigador en referencia, sitúa en cinco categorías el fenómeno social de la democratización, como sigue:

- a) En la primera ola de democratización se afirma que las raíces de la misma son, las revoluciones francesa y norteamericana. Apoyándose en Jonathan

---

5 Guillermo O'donnell y Philippe C. Schmitter. *TRANSICIONES DESDE UN GOBIERNO AUTORITARIO*, traducido por Leandro Wolfson, tomo número 4, editado por Ediciones Paidós, Barcelona, España, 1994. Pág. 19.

6 Cárdenas García, Jaime F. *TRANSICIÓN POLÍTICA Y REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO*, obra editada por la Universidad Nacional Autónoma de México, a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la sene G. Estudios Doctrinales, Número 158 México, 1994 Pág. 19

7 *Ibid* Op. Cit. Pág. 26. en esta misma página Huntington, señala cinco etapas de democratización, entre olas y contraolas

Sunshine, se le da una ubicación cronológica que va de 1828 a 1926. En este periodo son más de treinta naciones que establecieron instituciones democráticas por una ley universal "del progreso social". Esta ola tuvo su correspondiente contraola.

b) La primera contraola fue el indicador de que la democracia estaba reduciéndose y cambiando de dirección, ante este panorama retornaron las tradicionales formas de gobierno autoritario y en algunos casos el neototalitarismo, como referencia de tiempo, tenemos la marcha sobre Roma en el año de 1922, el fin de esta contraola se da en el año de 1942.

c) La segunda ola se inicia en el año de 1943, pero dura muy poco tiempo, ya en los inicios de los años cincuenta se instauran dictaduras. Porque en muchos de los recientemente nacidos Estados no se hicieron esfuerzos para establecer instituciones democráticas; en algunos la democracia fue débil, en los que las instituciones democráticas nunca fueron efectivas. Esta ola terminó en el año de 1962.

d) La segunda contraola inicia en 1958, como consecuencia directa, de que las bases efectivas de la segunda ola de democratización habían llegado muy pronto a su fin, de ello derivó que el desarrollo político y los regímenes de transición adquirieran la arista de un autoritarismo fuerte, ante esto, los regímenes militares coincidieron en abrasar la teoría de un nuevo tipo de sistema político basado en el 'autoritarismo burocrático'. Esta contraola terminó en 1975.



e) La tercera ola de democratización inicia en 1974, a través de un reemplazo de aproximadamente treinta países de regímenes autoritarios, por regímenes democráticos, cabe aclarar que no en todos se dio ese reemplazo, algunos sólo llegaron a la etapa de liberalización. Así fue como ganaron legitimidad y fuerza los movimientos en favor de la democracia. Esta ola llega a Latinoamérica hasta 1977, cuando los líderes militares son reemplazados por líderes políticos de la sociedad civil, basados en nuevas constituciones, para dar paso a gobiernos civiles. Bien, la tercera ola no ha terminado, por lo tanto no se puede hablar de su respectiva contraola.<sup>8</sup>

México participa hasta la tercera ola de democratizaciones, período muy tardío, si tomamos en consideración que es con las elecciones presidenciales de 1988, cuando nuestro país tiene el honor de presenciar un proceso ligeramente democrático, con una alta incertidumbre por parte de la población. De otros eventos electorales de menor envergadura fue protagonista nuestra población, ya con una dosis de democracia, que los electores no podían dar crédito, por la tan acostumbrada maniobra sistemática ejecutada, historia atrás. En las fechas que cubren los períodos de cada ola y contraola, se da un traslape de años, por lo que se comprueba la aseveración de Amalia García Medina, "lo viejo está muriendo y lo nuevo no acaba de nacer".<sup>9</sup> Es hasta 1989, cuando el sistema político mexicano, deja entrever, que un partido de oposición gana una gubernatura por vez primera y,

---

8 Apud. Op. Cit de Huntington. PP 17-106.

9 García Medina, Amalia. *LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA*. Ensayo incluido en el trabajo que coordinó el Doctor Octavio Rodríguez Araujo, PP. 171-180.

creo que es cuando inicia la Transición a la Democracia, hoy se ha producido una ola de optimismo en razón de la democracia, como si ella nos fuera a resolver todos los problemas.

Los regímenes que se han sometido a la tercera ola democratizadora, son diversos, pero todos bajo el modelo cíclico, de regímenes autoritarios a regímenes de tendencias democráticas; sin descartar el modelo de democracia interrumpida; el modelo de transición directa, perfecto para nuestro país, si se consolidan una a una todas sus etapas, aunque no tenga una experiencia democrática previa significativa. La tercera ola se dio por la explosiva expansión de las comunicaciones mundiales y los transportes surgida en décadas posteriores a la segunda guerra mundial; por la cobertura del mundo con la televisión; por los satélites de comunicación. En otros tiempos los gobiernos podían controlar los medios de comunicación (no tan masivos). En las comunicaciones ya no hay barreras geográficas que impidan el intercambio cultural entre los pueblos y, la misma solidaridad en los valores humanos.

En México, los actores de la reforma actual, protagonizan de la legitimidad, dos aspectos y dos efectos: legitimaron "el nuevo orden porque fue un producto del viejo" y legitimaron "retrospectivamente el viejo orden porque había producido el nuevo". El caso de nuestro país es muy singular, aunque en los análisis sistémicos sea integrado en el subuniverso de los que participan en la tercera ola. Volviendo a los conceptos de transición, diremos que la tal transición es un período de incertidumbre

y complejidad, donde tienen cabida experiencias transformadoras,<sup>10</sup> que luchan por romper con el pasado, buscando llegar a un orden político-económico-social más justo, en razón de mayor civilidad. Todo dentro de un marco de legalidad y legitimidad, entendiendo a la legalidad como la interacción total tácita de las bases de un Estado de derecho (bajo las leyes emanadas del pueblo y para el pueblo); y por legitimidad, todo el universo de 'actitudes positivas'<sup>11</sup> con tendencias en favor de un sistema político digno de merecer el apoyo tanto de los actores políticos como de las circunstancias en que se hallen inmersos.

Las transiciones tienen así, como antecedentes inmediatos a las liberalizaciones, en nuestro país son la política y la económica. Sólo que, existen liberalizaciones de tipo funcional y disfuncional, atendiendo a esta clasificación, conceptualicemos a la primera como el proceso político que logra neutralizar por vía institucional los conflictos internos a corto plazo, además de corregir las bases de legitimidad, esto se comprueba con la reforma política mexicana de 1977, para dar respuesta a la explosión social de 1968, matizada como un movimiento estudiantil, la misma existencia de guerrilla rural a inicios de los setenta. En lo que a liberalización disfuncional toca, diremos que es un proceso político que no es capaz de resolver los conflictos internos, mucho menos dar cobertura de legitimidad a un régimen o a un sistema político que la necesita, este tipo de liberalización también cobra

---

10 Apud. en tesis profesional del licenciado Raciél Pérez Cruz, titulada *LA TRANSICIÓN POLÍTICA DEL RÉGIMEN MEXICANO Y LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 1988* Por la Universidad Nacional Autónoma de México, ENEP-ACATLAN 1995, página 1 de la parte introductoria.

11 Concepto de Leonardo Morlino, citado por Raciél Pérez Cruz en Op. Cit. Pág 12

presencia en nuestro país, si tomamos en cuenta que en el ámbito electoral no se resolvieron los conflictos en la década de referencia anterior.<sup>12</sup> Ahora bien, estas son las fases anticipadas de una transición, sus actores son duros contra blandos y minimalistas contra maximalistas, según la visión de Adam Pzeworski<sup>13</sup> quien asegura que nadie puede garantizar una transición de éxito, dada su naturaleza incierta. Para otros investigadores la transición democrática, es una etapa que hay que concluir, la consideran “como un proceso gradual que implica pactos encaminados a construir reglas e instituciones capaces de convertir a los comicios en una instancia”,<sup>14</sup> definitiva para formar gobiernos en todos los niveles. Luis Salazar cree que dicho proceso ha terminado y lo que falta es reformar y modelar instituciones con nuevas capacidades institucionales con “nuevas maneras de entender y ejercer la autoridad”. Tiene razón Luis Rubio, cuando afirma que, “en México nunca llegó a concretarse la figura del ciudadano”, que los mexicanos siempre hemos sido el fondo para la base de estudios, de sistemas y de teorías. “Pero nunca hemos sido ciudadanos”<sup>15</sup>, Para este politólogo, las reformas del Estado son, “para hacer posible el mantenimiento del status quo, no para cambiarlo”. como que el régimen no quiere aceptar el cambio definitivo, sino sólo temporal para perpetuarse.

---

12 Apud. Op Cit Pág. 22.

13 Op Cit. en la que sus compiladores son José Luis Barros Horcasitas, Javier Hurtado y German Perez Fernández del Castillo Pag 155.

14 Salazar C, Luis ¿Cómo terminar la transición?, artículo publicado en la revista nexos, No. 228 diciembre de 1996 México, Págs 11 y 12

15 Rubio, Luis Información, ciudadanía y política pública, artículo publicado en la revista nexos No 230 Mexico, febrero de 1997. PP 49-57

En el caso mexicano la transición cobra una singularidad muy especial si nos concretamos que fue la "...capacidad del sistema político mexicano para mantener el funcionamiento regular de sus instituciones políticas, con estilos y procedimientos que mucho distaban de ser democráticos, pero que tampoco eran dictatoriales". De esta particularidad se aprecian dos vertientes de lectura estrechamente ligados muy propicios para otras investigaciones de las ciencias sociales: por un lado tenemos la crisis del régimen político y, por el otro, un proceso de liberalización política que lleva implícita la participación tácita por parte de la ciudadanía.<sup>16</sup> Cabe aclarar que en una transición democrática, son múltiples las condiciones (no siempre objetivas) y no menos los factores que intervienen; los agentes de diversa índole tienen que participar en dicho proceso, porque si quedaran al margen, la transición no alcanza su propia naturaleza y sólo quedaría en un proceso llamado etapa de liberalización, ya sea: económica, política, social, Etc.

## **2.2.- Concepto de liberalización política.**

Sin apartarnos de los trabajos científicos de O'Donnell y C. Schmitter, como base y sustento teórico de mi investigación, la 'liberalización' es un "proceso de redefinir y ampliar los derechos", tanto de gobernados como de los gobernantes, así como de los sectores sociales, de los agentes políticos y económicos, en sí de las personas físicas y morales. No está de más el aceptar "por liberalización el proceso que vuelve efectivos ciertos derechos, que protegen a individuos y grupos sociales ante los

---

16 Op. Cit. Págs 14 y 16

actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado”,<sup>17</sup> entendiendo a éste como la entidad social suprema a la que están sometidas todas las personas físicas y algunas de tipo moral. Para nuestro científico de referencia “la liberalización es una cuestión de grado, aunque en términos estrictos no puede medírsele” con una escala para someterla al estudio común de todo lo que es medible. En razón de lo que las personas puedan obtener de protección junto con sus garantías, será el avance de más o menos que la liberalización tenga. De ello se comprueba que puedan darse casos de liberalización sin democracia, en cambio la democracia siempre va a estar precedida de cualquier tipo de liberalizaciones, específicamente de tipo política y económica. Para O’Donnell, una transición siempre va tener como inicio una liberalización donde los miembros del régimen autoritario anuncien la intención de extender de manera considerable “la esfera de los derechos”, que para nuestro caso sería la ampliación de garantías individuales y sociales. Por eso, las 412 reformas a nuestra carta magna entre algunos de sus 136 preceptos, sólo en lo que va de 1982 a 1996, comprueban el extenso trabajo que se está haciendo para terminar la liberalización iniciada en 1977, y así transitar en definitiva hacia la democracia.

Para Robert R. Kaufman, las liberalizaciones tienen una dinámica que alberga fuerzas de los grupos que hacen alianzas para, que de una u otra manera desplazan la total injerencia en las decisiones autoritarias y, las fuerzas sociales van cobrando espacio en el terreno político donde las cuotas de poder no se hacen esperar, claro

---

17 O’Donell, Guillermo y C. Schmitter, Philippe *TRANSICIONES DESDE UN GOBIERNO AUTORITARIO* Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas Tomo Número 4, Ediciones Paidós, Barcelona, España, 1994 Pág 20

que tales cuotas son para beneficio de los que liderean grupos sociales.<sup>18</sup> La liberalización en México no había cobrado presencia, por la singularidad de nuestro sistema político, que no lo podríamos calificar de autoritario, ni mucho menos de democrático, pero sí de paternalista con un funcionamiento deformativo de las garantías que consagra nuestra Carta Magna. Ante este panorama estamos en el campo de un Estado paternalista que, casi todo le consagra en ofrecimiento a la población a cambio de una elipsis (supresión) de libertades políticas. Y, volviendo a las concepciones del Doctor César Cansino Ortiz, coincidimos que la liberalización política sea el "recurso adaptativo de un régimen no democrático mediante el cual éste procura su continuidad".<sup>19</sup> Así, la liberalización puede dar lugar a un "reequilibrio del régimen" con las posibilidades de ruptura y cambio inminente que las fuerzas opositoras ya esperan. Siguiendo el esquema de Kaufman, la liberalización como proceso social conlleva el desarrollo de tensiones con la posibilidad de divisiones dentro de las fuerzas que alberga, como una de las grandes características de dicho proceso, que además tiene un desarrollo circunscrito bajo tres fases relacionadas entre sí, esto es:

A) En una primera fase disminuye el temor, tanto del gobierno para iniciar la apertura, como de la sociedad civil para participar en ella, donde se inicia una oposición al régimen, dirigida por líderes de la clase social media;

---

18 Kaufman R Robert. En Op. Cit , Tomo No. 3, PP. 137-170.

19 Op Cit. Pág. 159

B) En una segunda fase, se lucha para establecer las "reglas del juego", donde el gobierno experimenta aperturas en las instituciones públicas y, aquí adquiere un relativo desarrollo la oposición recientemente iniciada (que no siempre con crecimiento).

C) En la tercera fase, se toman las decisiones para extender el proceso si las condiciones objetivas han madurado, de lo contrario, se suprime tal proceso, de no ser lo último, se calcula el margen de tolerancia, donde surgirá mayor liberalización si el costo de la represión ha sido mayor que la tolerancia y, si el costo de la tolerancia ha sido mayor que el de la represión, también será mayor la represión sobre la sociedad. En el proceso de liberalización surgen dos características secundarias, pero que no podemos prescindir de ellas por la relevancia que en un momento dado puedan tener, esto es: los experimentos que de apertura política se hacen desde el orden institucional hasta la base social, por parte del gobierno, y la integración de grupos sociales con una posición de liberalizar el orden. El proceso de liberalización puede ser utilizado como estrategia de legitimación en favor de un régimen que teme perder el control total del poder.<sup>20</sup> En nuestro país, dicho proceso se torna contemporáneo para correr paralelo con las transiciones políticas de los países de América Latina, incluso con algunos de Europa. La liberalización mexicana que se inicia con la reforma política de 1977 en el sexenio de José López Portillo, da pauta a que aumente el número de partidos políticos con la aceptación oficial para que

---

20 P. Nikiforos Diamandouros. *EL CAMBIO DE RÉGIMEN Y LAS PERSPECTIVAS DE LA DEMOCRACIA EN GRECIA*, Trabajo que comprende el capítulo No. 6, de transiciones desde un gobierno autoritario Op. Cit. Tomo No 1 Pág. 204



participaran en procesos electorales, ya con miras a un pluralismo ideológico permitido por el sistema político; aumenta la representación de los partidos opositores en la cámara baja (diputados federales); se extiende el acceso de los partidos a los medios de comunicación. Algunos estudiosos han considerado a la liberalización política mexicana un tanto gradual en comparación con otras transiciones políticas, además de presentar un mínimo de conflictos (comparativamente), si consideramos que estas dos características se deben a que nuestro régimen fue autoritario, pero no a los extremos como los que tuvieron los pueblos hermanos latinos, del orden militar. Así, para los investigadores norteamericanos resulta interesante, la liberalización mexicana, por la perspectiva comparativa, esto es, que tanto nuestro origen como nuestra evolución políticos constituyen la historia definitiva. La liberalización política mexicana "involucra la ampliación de los canales de movilización alternativos" entre la legalización de partidos de oposición adicionales y el generar la coyuntura para la competencia y la representación en el poder legislativo. Nuestra liberalización política muestra cuatro aspectos de suma importancia para algún estudio de cualquier nivel, ellos son: A) Los orígenes de nuestra liberalización se remontan a los movimientos de ferrocarrileros en 1958, el de profesores en 1959, el de médicos en 1964, el de estudiantes en 1968, el de la guerrilla entre 1967 a 1974 y el de los electricistas en 1976. Como podemos apreciar, la liberalización mexicana no se da por arte de magia, sino por las constantes manifestaciones de los grupos bajo la dirección de luchadores sociales que tratan de arrancar al Estado prerrogativas que son parte de las garantías que otorga nuestra constitución, cuando no lo logran, al menos sí

conquistan algunas cuotas de poder para los dirigentes que encabezan los movimientos.<sup>21</sup> Las multitudes de estos movimientos, no sólo se tienen que enfrentar a las condiciones críticas del trabajo, sino a la misma carencia de éste, toda la gente de estas muchedumbres no sólo siempre es infeliz, sino que se halla reducida a una miseria que hoy en la década de los noventa se recrudece aún más.<sup>22</sup> Más sin embargo el liberalismo es el principio de derecho político a través del poder público, se limita así mismo y procura dejar espacios acéfalos en los que el Estado impera, para que puedan vivir los que ni piensan ni sienten como él. Así la rebelión de las muchedumbres muestra la posibilidad de ser el tránsito a una nueva organización de la humanidad,<sup>23</sup> donde las barreras tradicionales ya han sido superadas por los modernos medios de comunicación, hoy es posible una comunicación total en toda la tierra. B) Las bases sociopolíticas y la estructura institucional de nuestro régimen, fueron los que permitieron la formulación de la ley de reforma política en 1977, donde se inicia una verdadera y real participación de los grupos opositores, esta participación no tiene otro fin que el de pavonar de legitimidad al régimen. C) La reforma política de 1977, tiene consecuencias inmediatas que se plasman en la realidad con la inscripción de nuevos partidos políticos, esto conlleva el problema tan puntual del abstencionismo en los procesos electorales, porque el fraude electoral

---

21 Treviño Carrillo, Ana Elena. *PANORAMA GENERAL DE LOS MOVIMIENTOS MAGISTERIALES EN MÉXICO*, TRABAJO INCLUIDO EN CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN, NO. 8, EDITADOS POR LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, A TRAVÉS DE LA ENFERMEDAD MEXICANA, 1987, PP. 127-163.

22 Reyes Heróles, Jesús. *El liberalismo*  
lecturas mexicanas No. 100. Editado

23 Ortega y Gasset, José. *La rebelión de las masas*, editado por ESPASA-CALPE mexicana, COLECCIÓN AUSTRIA, NO. 1, MÉXICO, 1986, PP. 39-83.

surge como un recurso por parte del sistema político mexicano. D) Las consecuencias del proceso de liberalización para el cambio futuro de nuestro país, se comienzan a ver con la elección general de 1982, donde el registro de nuevos partidos políticos creó más oportunidades para incluir programas alternativos, así como la expresión de algunas perspectivas ideológicas que van a engrosar las filas de los partidos de oposición.<sup>24</sup> Podríamos afirmar que nuestro proceso de liberalización, también tiene dos ejes rectores en su dinámica: uno objetivo, que daría respuesta a los conflictos sociales anteriormente revelados; el otro subjetivo, la incapacidad para seguir manipulando las demandas que manifestaron esos movimientos.

De ello deducimos que nuestro régimen no era democrático, como no lo podríamos calificar totalmente de autoritario, aquí es donde cobra la gran singularidad de caso el sistema político mexicano que, porqué no calificarlo entonces de poliarquía dictatorial, calificativo que todavía no es usual en los diccionarios, porque es eso, nuestro sistema político, singular. Singular en su estructura y funcionamiento, pero común en los medios para ejercer el poder, entendiendo a éste como "una fuerza al servicio de una idea. Es una fuerza nacida de la conciencia social, destinada a conducir el grupo en la búsqueda del bien común y capaz, dado el caso, de imponer a los miembros la actitud que ella ordena",<sup>25</sup> no muy clara en el

---

24 Middlebrook, Kervin J. *La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México*. Op Cit. , Capítulo No. 6. Tomo no. 2, PP. 187-223

25 Burdeau, Georges. *Tratado de ciencia política*, tomo No. 1, volumen III, editado por la UNAM, a través de la ENEP-ACATLÁN México, 1984, Pág. 32.

caso de nuestro país, si volvemos a imaginar los escenarios de la reforma en 1977. Porque el entusiasmo de la muchedumbre no pudo modificar los imperativos de la función política y de inmediato llegó el momento que produjo una crisis en la que el soporte de la autoridad cae, por estar sostenida de liderazgos al margen de la popularidad como fundamento psicológico de lo más débil (hablando de poder).

### **2.3.- Sectores duros y blandos.**

Es de esperarse, que ante cualquier acontecimiento político, las posiciones de los grupos existentes se tornen en una u otra vertiente: duros y blandos. Pero todavía lo es mas ante un proceso nacional como el de la transición a la democracia, donde hoy, estamos inmersos todos los mexicanos de cualquier criterio de civilidad política para vivir en carne propia la democracia.

En la vertiente de sectores duros, se encuentran, desde una posición ideológica personas de todos los estratos sociales, con el deseo y la idea de que, el régimen autoritario se perpetúe,<sup>26</sup> para seguir cobrando las cuotas de poder, donde tienen participación directa en la toma de decisiones en todos los niveles de gobierno y en las distintas esferas de la vida social. Es más, no aceptan el calificativo de autoritario en el régimen al que son leales servidores, incluso le adjudican el carácter de democrático, todavía se atreven a hablar de razón de Estado al justificar sus tropelfas ante la sociedad civil, ante la que se usurpan funciones y se cometen abusos en el uso del poder sin ton ni son. Evocando a Kornhauser, podremos

---

26 Op Cit O'Donnell Tomo No. 4 Pag. 34

comprobar que la sociedad de masas está bajo un Estado corrompido por varios apetitos como: la fuerza, los números, la riqueza, el carisma y la pasión por las grandes fortunas. En sí por todo tipo de violencias y libertinajes, donde tienen el primer lugar el crecimiento de la ambición desordenada, la deshonestidad y el menosprecio por los valores axiológicos, dentro de la ilegalidad. Todo ello nos sitúa en una visión carente de instituciones (en nuestro país sí las hay pero no cumplen sus funciones cabalmente), ante este panorama las élites tienen acceso a las muchedumbres y éstas se postran disponibles para la manipulación de aquéllas, así cobraría presencia el Estado pretoriano, donde las ambiciones de los particulares pocas veces son contenidas por la autoridad pública.<sup>27</sup> Nuestro sistema político ha tenido de forma aproximada, un gobierno cívico con un modelo de autoridad institucional estable (en apariencia), identificable y apropiado para su nivel de participación política en todos los niveles, aquí adquiere la forma de un imperio burocrático, si recordamos las formas de concentración y centralización que siempre tuvo. Y, con la mentada modernización, los partidos políticos complementan a las estructuras políticas tradicionales como instituciones claves para diseñar la raquífica participación de las muchedumbres, de ello se desprende que la mayoría de los partidos con registro sirven de coyunda para uncir a la sociedad, aquí es donde toman la posición de apoyar a los sectores duros. Como en todos los niveles de participación las instituciones políticas son lo suficiente fuertes para dar sustento a la base que les exige un orden seudolegítimo y a una comunidad no siempre activa.

---

27 Op Cit de Samuel Huntington Pag. 82.

En una sociedad completamente pletoriana los grupos se movilizan para la política sin que por ello resulten socializados por ella, a diferencia de la forma institucionalizada donde el precio de la autoridad implica limitaciones de los recursos permitidos en la actividad política. Mostrándose una ligera aproximación al Estado cameral, donde los miembros de la cámara fueron funcionarios de la administración pública, organizados en colegio para desempeñar de manera eficaz y eficiente las tareas propias del Estado,<sup>28</sup> sólo que, hoy nuestra sociedad es moderna y compleja con un gran número de fuerzas sociales donde los individuos realizan grandes cambios en sus valores, en su conducta y en sus actitudes durante el proceso del tránsito a la democracia, donde se supone que han de adquirir el poder por medio de las instituciones políticas emanadas de procesos electorales confiables.

Contra la voluntad del sector duro, se ha de dar un desarrollo en el sistema de gobierno casi cívico, en una cierta relación con la etapa de modernización y participación política, que no depende de ella directamente.<sup>29</sup> En el sector blando podemos clasificar a las opiniones de los grupos que urgen a una mayor institucionalización para proyectar una imagen más respetable hacia el mundo exterior que siempre está con una atención latente de lo que pasa,<sup>30</sup> pero, lo que más caracteriza a los 'blandos' es el aumento de su conciencia de que "el régimen que contribuyeron a implantar, y en el cual por lo común ocupan cargos importantes,

---

28 Guerrero Orozco, Omar *Estudio introductorio* al libro *Ciencia del Estado* de Juan Enrique Von Justi Trabajo coeditado por el Instituto Nacional de Administración Pública, por el gobierno del estado de México, entre otras México, 1996, Pag XVII

29 Op Cit de Samuel Huntington PP. 82-83.

30 Carretón, Manuel Antonio *La revolución política del régimen militar chileno y los problemas en la transición a la democracia* Trabajo que constituye el capítulo No 6, de Op Cit. Tomo No 2, PP. 147-185

tendrá que recurrir en el futuro previsible a algún grado de legitimación electoral". Otra de sus tesis, es que el régimen no puede esperar demasiado sin volver a conceder ciertas libertades, en consideración aceptable a los sectores moderados de la oposición interna del país y de la misma opinión pública internacional, que es la más presionadora (principalmente nuestro vecino del norte), así, el sector blando confía en que la eficacia del régimen se transformará, en el curso de la transición a la democracia, en un apoyo popular. Aún así, encuentran poca adhesión para sus metas, porque ni ellos mismos están convencidos en extremo, de sus principios que abanderan.<sup>31</sup>

Los blandos proclaman que algún tipo de democracia es el desenlace necesario para el régimen que sirvieron, no obstante terminan reconociendo que en el futuro es imprescindible algún tipo de apertura política, sin que pudieran volverse hacia un partido cuyos reclamos amenazaban las bases de su proyecto de dominación y su modelo de organización socioeconómica (por eso Manuel Camacho Solís, no se incorporó a ningún partido existente sobretexto de crear otro después del desenlace), además de que no sería digno que primero en el poder y después a luchar por él apoyado en los grupos que él tuvo que tolerar y con los que también negoció. Con esta cita de caso puede comprobarse que "el alto grado de indeterminación de la acción social y política y la extraordinaria libertad de que puede gozar la acción colectiva, y aun la individual, en determinadas coyunturas trascendentales de la transición" democrática, para que personajes de alto nivel

---

31 Op Cit. Tomo No. 4, Pág. 33

político no titubeen al inclinarse por la posición de los blandos.<sup>32</sup> En nuestro país, se ha comprobado, con todo el juego limitado que se le dio a la oposición ideológica al sistema político mexicano, durante la década de los ochenta, que la decisión de liberalizar, fue adoptada por el sector de los blandos dentro de la jerarquía de nuestro régimen, ante una “oposición débil e inorgánica”.<sup>33</sup>

En 1977, el gobierno optó por una salida política emergente soslayando “la amplia cabida del sector blando, para quien resultaba menos riesgoso destinar el país hacia la liberalización y por qué no a una democratización, mejor, que continuar batallando contra una oposición de tendencias crecientes, alimentada por una deserción masiva de priístas, que engordarían el caldo de la oposición. Aquí es cuando se hacen los primeros enroques, en favor de un grupo de hombres a fines en propósitos, la lucha por el mantenimiento del poder político, en ese momento y en el futuro (se sientan las bases para la llegada del grupo compacto), por eso no es un evento de coincidencia, el que funcionarios de la vieja guardia, bajo el impulso y protección de: Antonio Ortiz Mena, Raúl Salinas Lozano, Jorge de la Vega Domínguez, Andrés Caso Lombardo, Fernando Solana Morales, Carlos Hank González, Miguel Mancera Aguayo y Gustavo Petriccioli Iturbide, apadrinaran a jóvenes funcionarios para ocupar secretarías de Estado, como fueron: el citado Manuel Camacho Solís, Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León, Pedro Azpe Armella, José Córdova Montoya, Otto Granados Roldán, Jaime Serra Puche, Emilio Gamboa

---

32 Op Cit Pág 36.

33 Op Cit de O'Donnell, Pág 38



Patrón y el extinto Luis Donaldo Colosio Murrieta. Con certeza podemos afirmar que todos los miembros del "Grupo Compacto" (que hacen un total de 54),<sup>34</sup> formaron el sector blando, desde el punto de vista de la liberalización política. Pero después de resuelta la liberalización surgió un factor de inseguridad, el "temor a un golpe de Estado", que el Doctor Jorge Carpizo Mcgregor, calificó en su momento como "Golpe de Estado Técnico" ante la reforma constitucional,<sup>35</sup> que no sólo interrumpiría nuestra transición a la democracia, sino que se abriría la posibilidad para tornar al régimen más represivo y restrictivo, esto da satisfacción al sector duro, que justifica aun más su posición. Las condiciones del momento favorecieron más a los del sector blando, estas condiciones objetivas maduraron y los efectos (por cierto positivos) ya los estamos viendo. Toda esta descripción nos da la pauta para entender que nuestra transición ha de desembocar en la instauración de la democracia, donde los miembros del grupo compacto no sólo van a quedar protegidos de la acusación de traición que podrían endilgarles los duros, sino que además la historia les reconocerá el mérito de haber conducido al país hacia un futuro más honroso, aunque bajo un mundo de discusiones.<sup>36</sup>

Los blandos, dentro del régimen en vías de extinción, han llegado a tolerar las demandas y los conflictos, la modificación en las reglas del juego e incluso en los arreglos institucionales, así como niveles y pautas de demandas de organización populares que no hubieran aceptado en los inicios de la transición a la democracia,

---

34 Pérez Barbosa, Raúl. *El grupo compacto*, editado por editorial Planeta, en México, 1994, PP 38-54.

35 Op Cit. Pág. 140.

manifiestan que pueden convivir con todo ello y aun con lo que está por darse, es más, como actores de la transición no sólo deben de satisfacer intereses vitales, sino además pavonar los ideales fundamentales, con una serie de normas que los consideren decentes y justos en sus actos,<sup>37</sup> luchando contra los males que agobian a cualquier tipo de Estado, *combatiendo la corrupción, el despilfarro y el burocratismo*<sup>38</sup> como fenómenos sociales universales, que no son propios de algún lugar en particular. Guiarse con la “Razón de Estado” como una máxima del obrar político, la ley motora del Estado, la Razón de Estado indica al político lo que tiene que hacer, a fin de mantener al Estado sano y robusto.<sup>39</sup>

#### **2.4.- Conceptos: dictablanda y democradura.**

En el amplio mundo de las ciencias sociales, se usan términos tan raros para algunos, tan nuevos para otros, pero para quienes se identifican con las ciencias políticas, los conceptos de dictablanda y democradura no se presentan como desconocidos, porque son el pan nuestro de cada día, aterrizando desde qué significa cada uno de ellos, lo haremos de la siguiente forma:

A) La palabra “dictablanda”,<sup>40</sup> es un concepto compuesto por los términos dictadura y blanda; el primero proviene del latín dictatūra que se refiere al sistema en el que una persona, o un pequeño grupo de personas, ejercen el poder sin limitación

36 Ibid. Op. Cit de O'Donnel. Pág 45.

37 Ibid. Op. Cit. PP 49-53.

38 Tsetung, Mao *CINCO TESIS FILOSÓFICAS DE...*, ediciones en lengua extranjera, editorial del pueblo, Pekín, China, 1971. Pág 231.

39 Reyes Heróles, Jesús. *EN BUSCA DE LA RAZÓN DE ESTADO*, editado por Miguel Angel Porrua, México, 1982 Pág 33.

legislativa alguna, con la negación de derechos políticos y ciudadanos y de toda forma legal de oposición organizada; el segundo, también proviene del latín *blandus*, que se refiere a lo tierno, a lo suave y que cede fácilmente el tacto,<sup>41</sup> (en política el dominio). De esto entendemos que dictablanda se refiere a un tipo (no tipificada) de dictadura que, en vez de ser dura es blanda. Para el análisis de nuestro país, aceptamos que siempre ha existido el poder legislativo, a excepción de algunos intervalos de supresión en el transe de nuestra historia como es el que se hizo en la Constitución de 1857, con la cámara de senadores, sólo por citar uno de tantos. Que como aliado del ejecutivo menos ha mostrado capacidad antagónica para luchar por los derechos políticos y ciudadanos. Pero para no distraernos de lo que es "dictablanda", ésta, es el calificativo que adopta el sistema político mexicano en un contexto de temporalidad comprendido durante el proceso de liberalización política con procesos simultáneos de reformas. De aquí que podamos hablar de la dictablanda mexicana, bajo parámetros sexenales, que nace a partir de 1977 y, el efecto de sensibilizar a nuestra sociedad se inicia después de haber transcurrido once años, esto es, hasta 1988 con las elecciones federales. Ahora bien, volviendo al sustento original de Guillermo O'Donnell y Philippe C.Schmitter, la "dictablanda" es referida a un "autoritarismo liberalizado", cuyo calificativo hace que nos remontemos al sexenio de José López Portillo, en el que el régimen toleró y promovió la liberalización política (con el inicio de la reforma multicitada), abriendo espacios para las acciones colectiva e individual, sin alterar la estructura del gobierno y mucho

---

40 Op. Cit. de O'Donnell. Tomo No. 4, Pág.23

menos la de su autoridad. Aun, en la temporalidad de dictablanda, es lógico que hallan prevalecido las posiciones del sector duro, y afirmo posiciones, porque en momentos diferentes variaron de lo radical a lo moderado, relegando a una esfera de competencia secundaria al sector blando siempre en una línea de mesura. Estas posiciones se invierten hasta la década de los ochenta cuando la batuta del poder es ostentada por el sector blando en forma total. Así podemos concretar que, dictablanda es el sistema político procedente de formas de gobierno dictatoriales, que se encuentra en una fase de liberalizaciones con tendencias transicionales. En esta etapa la mayoría de los regímenes justifican una *democracia tutelar* donde el gobierno está a cargo 'tutores' de la sociedad, es más, es confiado a una minoría de personas especialmente capacitadas para detentarlo, dados sus conocimientos propios de la materia, dicha minoría es calificada por otros, como tecnocracia, o sea, la burocracia especializada especialmente para gobernar, aunque suene reiterativo, al fin y al cabo son burócratas engendrados por la misma burocracia. En la mayor parte del tiempo y de los lugares la jerarquía fue la regla, como idea y como práctica, así la democracia una excepción.

Podemos observar que en la práctica, la jerarquía es el rival más fuerte de la democracia: y como la propuesta del tutelaje es una justificación normativa del gobierno jerárquico; e incluso en el contexto ideal también es, el tutelaje "enemigo formidable de la democracia".<sup>42</sup> Según que la esencia del arte y la ciencia de la

---

41 Diccionario Ilustrado OCEANO de la lengua española, Barcelona, España, 1994 Pag 107

42 Ibid. Op Cit de Robert A Dahl Pág. 67.

política, radica en conocer cuál es el bien de la comunidad y, para ello “los hombres y las mujeres deben ser cuidadosamente seleccionados y rigurosamente instruidos para alcanzar la excelencia en el arte y la ciencia de la política”. Este tipo de personas no sólo debe dedicarse por entero a la búsqueda de la verdad, sino que también discernir con la mejor precisión posible de lo óptimo para la sociedad que en conjunto siempre le toca lo peor, en comparación con los privilegios que tiene la clase gobernante (tutores gubernamentales). Según la doctrina en que se fundamenta la democracia tutelar: “el bien o bienestar de los ciudadanos requiere que se sometan a algunas decisiones colectivas obligatorias, o leyes...en la necesidad del Estado”, pero no sólo eso, sino que, su axioma moral básico es que un cuerpo de personas altamente calificadas puede poseer razonablemente el saber y la virtud indispensables para estar al servicio del bien de toda la sociedad sujeta a un universo de leyes; de ahí que el acceso al Estado esté limitado para la mayoría, a excepción de los que estén calificados para servir en él.

A partir de la democracia tutelar se deriva la meritocracia, entendiendo a ésta, como “un conjunto de funcionarios seleccionados exclusivamente por sus méritos e idoneidad, pero que están subordinados, al menos nominalmente, a otros”.<sup>43</sup> La *meritocracia* como modelo teórico, designaría una burocracia en base al mérito que opera dentro de cada régimen democrático y sometida al control pleno de los dirigentes electos, a diferencia de que en el tutelaje el Estado tiene un gobierno por

---

43 Ibid. Op. Cit. Pág 73

dirigentes meritorios procedentes de una minoría de personas adultas no subordinadas al proceso democrático por instaurarse.

En la *meritocracia* las personas adultas en conocimientos deben tener como mínimo una adecuada comprensión de los fines, objetivos y propósitos que el gobierno persigue correspondientemente. La tal meritocracia es una derivada de la democracia tutelar y, ésta tiene sus orígenes en "La República" de Platón, donde se establece que las personas promedio no están calificadas para tomar las riendas del Estado cuya fuerza es omnipotente, robusta y sana. Esa minoría específica debe crearse a través de la educación especializada (surge aquí la tecnocracia) para que sea poseedora tanto de la idoneidad moral como instrumental indispensable y así la pretensión de gobernar sea justificable. En México hemos sido gobernados en los últimos años bajo el manto de la democracia tutelar si atendemos lo anterior.<sup>44</sup>

B) El término *Democradura*,<sup>45</sup> es referido al sistema de gobierno de tendencias democráticas y, que en su primera etapa de intento democratizador ha alcanzado una dureza por circunstancias muy especiales, la que me permito citar es que, cuando se inicia el proceso de democratización, el sector de los blandos (sector antes mencionado) teme que la expansión sea excesiva y sobretexto de mantener las cuestiones polémicas fuera de la agenda de liberalización colectiva, con una muy probable posibilidad de que se sigan imponiendo algunas de las restricciones a las libertades de los individuos y de los grupos que se consideran carentes de

---

44 Ibid. Op. Cit. Pág. 80

45 Ibid en Op. Cit de O'Donnell! Pág 23

preparación "para gozar plenamente del status de ciudadanos" e incluso son calificados de peligrosos.<sup>46</sup>

El término *democradura* encierra lo mismo que la *democracia limitada* sólo que en un contexto de transición, además de contener algunos rasgos de modernización, se involucra en un espacio situado entre la etapa de liberalización y el mismo inicio de la democratización. En dicho espacio se configuran dos regímenes intermedios, que son: el de la *dictablanda* y el de la *democradura*,<sup>47</sup> no obstante su impacto de los términos, por lo poco difundidos, el de la *democradura* tiene sus orígenes en la *democracia limitada*, cuya tesis central es que "el proceso democrático no podría existir si no se limitara", se tiene que fijar un objetivo limitado que garantice: un sistema suficientemente democrático como para permitir que los ciudadanos voten en los procesos electorales a fin de remover los funcionarios públicos de sus puestos cuando no cumplan satisfactoriamente con su cometido. Así un sistema democrático limitado está al servicio de los valores fundamentales expresados en la línea democrática,<sup>48</sup> donde las limitaciones se deben a que en un sistema democrático mayoritario no se brindan garantías constitucionales de los derechos y privilegios de las minorías y que más allá de los derechos políticos, resultan primordiales. Según

---

46 *Ibid.* Op. Cit. Pág. 24.

47 *Ibid.* Op. Cit. Pág. 30

48 Riker, William, citado por Robert A. Dahl, en Op. Cit. PP. 185-186

Dahl," la protección de las minorías no puede sobrepasar la adhesión de la mayoría de los ciudadanos".<sup>49</sup>

La política vino a fundirse con una civilización en la que el individualismo no pudo echar raíces, cuya configuración excluyó quienes no han sido capaces de ser diestros en el arte de gobernar,<sup>50</sup> de todos modos: Ni los sistemas mayoritaristas ni los sistemas no mayoritaristas pueden asegurar por sí mismos, entonces, que se haga justicia en las decisiones colectivas. A despecho de lo que afirmen sus sustentadores, no es posible recetar invariablemente ni la norma de la mayoría ni los diversos procedimientos no mayoritaristas, como el mejor método para arribar a decisiones colectivas en un país democrático.<sup>51</sup>

La exclusión que se hace sobretodo de carecer las aptitudes para gobernar, siempre se ha hecho con uno u otro matiz, ahora bien, ¿esto es aceptable?, sí, porque la señorita libertad tiene bellos y hermosos encantos divinos, que quien se dispone a gozar de ellos pronto se convierte en víctima de los mismos; los encantos de la libertad no son para gozarse, son para contemplarse, porque el grueso de la población es menor de edad para ello. Esto se comprueba con el hecho de ver cómo las prisiones están repletas de gente pudriéndose (no regenerándose) en la maldad. Quien goza los placeres de la vida no razona en el más allá; la libertad es un valor

---

49 Ibid. Op. Cit Pág 187.

50 Cerroni, Humberto. *Introducción al pensamiento político*, siglo Veintiuno Editores, México, 1984. Pág 25

51 Ibid. en Op. Cit de Robert A. Dahl Pág. 188



supremo para gente eminentemente evolucionada, donde los placeres de la vida pasan a términos secundarios.

Los seres humanos estamos, rígidamente restringidos por nuestra dotación genética; hay ciertas cosas que podemos entender, y no podemos entender cualquier cosa que no sea ninguna de esas,<sup>52</sup> aún cuando tengamos que ser cuidadosos al pensar en los límites externos de la comprensión que podamos alcanzar. El individuo es capaz de construir sistemas cognoscitivos riquísimos, que le permiten actuar de la manera libre y creativa que es normal en los seres humanos,<sup>53</sup> que luchan eternamente en la competencia con supuesto libre albedrío, donde nuestras acciones se consideran libres, en tanto que nuestra voluntad es la causa de ellas. De esto deducimos que el problema es, establecer los límites de cómo debe interactuar el cuerpo y la mente, además esa interacción debe conciliarse con el determinismo físico.<sup>54</sup>

## **2.5.- La transición democrática en los países de Europa Meridional.**

En el contexto espacial, consideramos como Europa Meridional el territorio comprendido por cinco países que son: Italia, Turquía, Grecia, España y Portugal. Lugares donde la transición a la democracia ha tenido una importancia de primer orden para la convivencia humana. Atendiendo a la hipótesis de Schmitter, en la que sustenta estudios tendientes a la supresión de regímenes autoritarios, tenemos que,

---

52 Chomsky, Noam Algunas de sus ideas están vertidas en el libro *Los hombres detrás de las ideas*, subtítulo como: *Algunos creadores de la filosofía contemporánea*. Por el Fondo de Cultura Económica, México, 1986. PP. 212-235.

53 Cfr. con Magee, Bryan En Op. Cit PP 224-225.

“para que la democracia política se convierta en y siga siendo un modo alternativo de dominación política, un país debe poseer una sociedad civil en la cual existan ciertas identidades comunitarias y grupales con independencia del Estado, y ciertos tipos de unidades autoconstituidas que sean capaces de actuar con autonomía en defensa de sus propios intereses e ideas”. De tal forma que dichas identidades e intereses deben ser distribuidos en todo el país, además de ser concentrados cuando la ocasión lo exige, todo ello en favor de una organización para los actos colectivos dentro de una total coherencia<sup>55</sup>

ha de propiciar, ya no digamos una vida más armoniosa, al menos con un mínimo de problemas. Para ello desliaré por incisos cada país de los ya referidos, en lo que a la transición se toca.

**A) En Italia**, para analizar la transición es necesario abordar un espacio temporal que va desde 1943 a 1948, claro que con sus respectivas pre y pos fechas de marcada inherencia, prescindibles en un momento dado. El 25 de julio de 1943, es derrotado Benito Mussolini, quien en 1919 fundara el Partido Fascista que le sirvió de tentáculo para la gran marcha hacia Roma en 1922, esto sólo fue el inicio de la transición a la democracia que quedó completada el 18 de abril de 1948. La transición desde el régimen autoritario a una república democrática se integró en lo esencial el 02 de junio de 1946, sin llegar aún a su resultado político general esperado. Es por ello que para entender el proceso de transición en Italia, es necesario atender la instauración de la República, la Asamblea Constituyente y los resultados de las primeras elecciones legislativas de abril de 1948. El proceso de transición democrática en Italia se desarrolló en cuatro fases con una relativa

---

54 Quine, W. V. En diálogo con Magee Bryan, en Op. Cit. PP 177-189

55 Op. Cit. de Schmitter, C. Philippe. Tomo No 1, Pág. 19.

relación de acontecimientos, todos coherentes en tal proceso, esto es: a) La primera fase estuvo comprendida desde el 25 de julio de 1943 al 08 de septiembre del mismo año, periodo en que se incluye el derrocamiento del fascismo y la reversión de la posición de Italia en la guerra. Esta fase es calificada por los estudiosos de las ciencias sociales como "La extinción del fascismo",<sup>56</sup> dicha extinción fue consecuencia inmediata de la votación que tuviera lugar en el Gran Consejo Fascista, en el que se pidió el verdadero liderazgo y la rehabilitación de las instituciones del Estado, veinte años duró el régimen que una vez derrotado, se apreció una falta de organización en la sociedad, es cuando se intenta integrar a la sociedad al fascismo con un gobierno totalitario que no tuvo éxito, así, la presencia de la monarquía sentó el precedente que Benito Mussolini calificara como "la tragedia de la diarquía", obstáculo "al Duce la 'fascistización completa del Estado'<sup>57</sup> so pretexto de no haber podido crear instituciones viables para sustituir las tradicionales. La Casa de las Corporaciones no asumió sus funciones para las que fue creada, en cambio el Senado Real continuó siendo un cuerpo respetado, en contrapartida el Partido Fascista Nacional decayó en una organización burocrática con personal en demasía y pasiva, escena nada halagüeña para una sociedad que quiere progresar y, quien tomó la iniciativa en el desalojo de Benito Mussolini fue el Gran consejo Fascista (extinción del fascismo). Los terratenientes e industriales, bajo el manto de la clase trabajadora privada de sus organizaciones, quedaron libres para obtener grandes beneficios en la convulsionada paz italiana. Sin antes firmar

---

56 Gianfranco, Pasquino Op. Cit Pág. 76.

Mussolini el concordato con el Tratado de Letrán, con cuyo medio la Iglesia pudo recobrar su dominio en la sociedad civil, cabe aclarar que la Iglesia no estuvo en contra del fascismo, lo que le valió para con facilidad acceder a la sociedad. La crisis que condujo a la extinción del régimen fue consecuencia de las motivaciones personales y dinásticas de los 'patrióticos' miembros fascistas del Gran Consejo Fascista, así como del rey y sus consejeros más cercanos. Ello constituyó un intento final de la monarquía, tendiente a disociar sus responsabilidades de las del régimen y a preservarse en forma institucional. Desde otra perspectiva, la crisis fue producto de acontecimientos políticos, contradicciones de clase, colisiones de intereses y marcados problemas socioeconómicos, donde no se pueden ocultar las huelgas que estallaron en las fábricas del Norte en 1943. Todos estos elementos se constituyeron en el acelerador principal para que el Gran Consejo tomara la decisión con el rey, en la transición a la democracia. Desde el punto de vista político, fueron dos las posiciones que originaron el inicio de la transición en Italia, sus perspectivas están asentadas en líneas anteriores, uno de los grupos representaba la antigua clase política prefascista calificada por el rey como "los revenants", grupo que estuvo bajo el liderazgo de Ivance Bonomi. El grupo de la otra posición era gente que pertenecía a la clase política fascista liderada por Dino Grandi. La coincidencia de estas dos posiciones estribaba en el reemplazo de Benito Mussolini y que Italia se abstuviera de participar en la guerra. Los militares decidieron transformar un acto constitucional en un Golpe de Estado característico de un país balcánico o latinoamericano,

conducta que fue denunciada por Dino Grandi por el amargo resentimiento que éste había experimentado recientemente, los militares demostraron ser incapaces de liberar a Italia de las responsabilidades de la guerra.<sup>58</sup> La transformación del régimen autoritario italiano estuvo basada en dos estrategias que fueron: una transferencia de poder hecha posible por la existencia de la monarquía, por un lado, por otro renuncia al poder como lo más viable porque seguía la guerra. Dino Grandi, con la mano en la cintura pudo haber conducido la transición a la democracia, pero no quiso, su papel fue de negociador con los Aliados, en este momento los líderes fascistas ya marcescentes son, en el escenario, reemplazados por el rey. Un mariscal sin méritos de bien, Pietro Badoglio, formó un gobierno integrado por funcionarios públicos, pero básicamente por militares, las circunstancias se toman difíciles hubo la necesidad de declarar nulos los tratados con el eje y proclamar que se estaba en guerra con Alemania. En esta primera fase, la experiencia de la transición a la democracia en Italia, se condensa con los siguientes pasos: uno, el impulso hacia la transición provino fundamentalmente de dentro de la configuración de fuerzas que constituían el régimen fascista o simpatizaban con él; dos, la guerra no se limitó simplemente a acelerar sino que creó las condiciones de la extinción del fascismo con sus muy particulares causas, como que se le consideraba responsable de la entrada en la guerra con una serie de derrotas; la situación interna revelaba el resurgimiento de una oposición sociopolítica; la monarquía y la Iglesia preservaban su autonomía y legitimidad. La transición desde una democracia limitada a una

---

58 Op. Cit. Pág. 81

democracia de masas, la democratización incompleta, grados diferenciales de democratización de diversas instituciones y de la vida política italiana, todo ello fueron factores estrechamente relacionados que hicieron posible el ascenso y la consolidación del fascismo. La Segunda Guerra Mundial tuvo un efecto desgarrador que modificó el comportamiento de las instituciones del Estado, el de las fuerzas políticas y sociales en relación al fascismo y su extinción del mismo sin la posibilidad de resurgimiento. Desde que inició el proceso de transición se excluyó la dictadura militar, porque institucionalmente no era viable, dado que carecía de antecedentes políticos y diplomáticamente resultaba contraproducente para Italia.<sup>59</sup> b) La segunda fase está comprendida de el 09 de septiembre de 1943 al 25 de abril de 1945, se le califica como “El movimiento de la resistencia”, éste fue de tipo armado y su contexto espacial se dio en la parte norte de Italia que había sido ocupada por los alemanes. Con dicho movimiento se inicia una nueva organización política conocida como “Comités de Liberación Nacional (CLN)” generados por las necesidades de las nuevas circunstancias que en ese momento se vivieron. Con miras a establecer orden, el movimiento de la Resistencia intentó crear los fundamentos de un nuevo Estado democrático y republicano en las regiones que logró liberar del dominio de los alemanes, como consecuencia directa surgen nuevos actores sociales que participan en la política (comandantes aliados). “Es a partir del desarrollo de las muchas facetas de este problema como uno puede proceder al análisis de las precondiciones para la transición a un régimen democrático”, aún el rey se sentía

---

59 Op Cit PP. 82-83

seguro de poder salvar la monarquía y legitimar su propia posición, claro si lograba una transición suave hacia un nuevo régimen de democracia limitada,<sup>60</sup> esperanza absurda, puesto que en la razón de Estado lo macro importante son los intereses de la sociedad regentados por instituciones sólidamente constituidas y un gobierno aceptado por la generalidad de una sociedad. Cabe mencionar que los Comités de Liberación Nacional, estuvieron integrados por seis partidos políticos, bajo el liderazgo de Ivanoe Bonomi. Lo cierto es que Italia estuvo dividida en dos grandes aglutinaciones: el norte bajo el dominio de Benito Mussolini con la RSI (República Sociale Italiana) como tentáculo directo; el sur liderado por Pietro Badoglio, quien negociara el intercambio del líder comunista Palmiro Togliatti, cuya maniobra sirvió de base para un estancamiento político que solucionaría algunos de los grandes problemas, como el mismo reemplazo de Badoglio, efectuado por los líderes de los partidos que integraron los Comités de Liberación Nacional después de haber aceptado cargos en el gabinete de Badoglio donde crearon de inmediato las precondiciones para tal reemplazo. Por decisiones expresas de Palmiro Togliatti, el Partido Comunista Italiano fue puesto al servicio de la causa nacional (liberación de Italia) maquillada con reformas sociales, donde tiene presencia la “*due tempi*” (teoría de las dos velocidades). A nivel nacional se esperaba si tenía como meta lograr un resultado político e institucional estable coherente con el equilibrio internacional. En la formación del nuevo régimen faltó un proceso riguroso y severo de purga política en los sectores de: la burocracia ministerial de nivel superior; el de los prefectos ; y,

---

60 Ibid. Op. Cit. PP. 84-85.

el de las fuerzas armadas. Gran cantidad de burócratas de alto nivel fueron despedidos, pocos fueron los prefectos que aceptaron transformarse en funcionarios de carrera, en tanto que los miembros de las fuerzas armadas fueron renovados y con una purga que no fue completada. Por lo convulsionada que estaba la sociedad italiana convergiánle tres aspectos principales, que fueron: la distribución de los cambios sociopolíticos en forma temporal; la naturaleza de las fuerzas armadas en el derecho a introducir dichos cambios; y, la calidad que tuvieron esos cambios que guardaron una estrecha relación. Resulta en apariencia, contradictorio, el que los socialistas y los miembros del Partido Acción coincidieran en la creación de situaciones que anticiparan una estructura nueva del Estado, con las características de: democrático, republicano, con limitaciones muy rigurosas a la propiedad privada y porque no, también descentralizado, esta coincidencia dio paso a una inmediata consolidación entre el Sur y Centro de Italia, que favoreció las relaciones de poder restaurando el tejido socioeconómico del sistema político por nacer. Así, la resistencia es apreciada como una fase de transición en el progreso hacia un régimen democrático, un interludio rico en implicancias y potencialidades,<sup>61</sup> de tal manera que si sintetizamos lo que fue la resistencia, diríamos que fue una serie de acontecimientos sociales positivos en la senda de la transición a un régimen democrático, desde la purificación de la experiencia fascista hasta el aprendizaje de líderes políticos que tenían que llegar a saber convivir sin la ostentación del poder, como lo hace un simple ciudadano común y corriente, con derechos y obligaciones,

---

61 Op Cit PP. 92-94



pero sobre todo, un respeto total a las nuevas estructuras del Estado.<sup>62</sup>c) La tercera fase, se inicia con la creación de los primeros gobiernos civiles dotados de funcionarios propuestos por los partidos políticos que participaron en el movimiento de la resistencia, en la intensificación de los conflictos y en las luchas políticas. Esta fase, Gianfranco Pasquino, la califica como “Desde la liberación hasta la ruptura de la colaboración tripartita”, en un periodo que va desde el 25 de abril de 1945 hasta mayo de 1947, etapa que se caracterizó por importantes cambios tanto a nivel nacional como a nivel internacional, los actores políticos de primer nivel fueron mejores en lo cualitativo, y eso ya dice mucho, si consideramos que la cantidad de modificaciones en la sociedad fue enorme, porque algunos factores internacionales incidían en la vida interna de Italia, esto sumado a la interpretación que los actores políticos italianos hacían. Entre los acontecimientos internacionales, podemos citar: el intento comunista de tomar el poder en Grecia; el reemplazo de Gran Bretaña por Estados Unidos como potencia decisiva a partir de finales de 1945 hasta nuestros días.<sup>63</sup> d) La cuarta fase, es caracterizada por los efectos de la guerra fría, donde Italia tiene que polarizarse ante los alineamientos políticos, bien, pero pasemos a un desmenuzado poco escueto. Cuando la guerra fría inicia, se encuentra la ideología izquierda italiana falta de preparación para enfrentar sus desarrollos y esperadas consecuencias. La respuesta fue su exclusión del gobierno en mayo de 1947, porque cabe aclarar que los Estados Unidos no ayudaron, por razones obvias, pero sí esperaron que se reconstruyera una estructura capitalista italiana, en la que las

---

62 Op Cit. Pág. 96

ventajas de dependencia son para Italia. Piero Calamandrei, afirmó que la constitución republicana fue “una revolución prometida a cambio de una revolución *manqué*”, (una revolución que va de la mano y/o comprometida), aprobada en los finales de 1947 y, que entraría en vigor el 01 de enero de 1948, esta constitución fue el último acto de colaboración incómoda en la Asamblea de los democristianos y el grupo socialista-comunista.<sup>64</sup> En concreto, la transición a la democracia en Italia, fue empujada por sus fuerzas internas y aprovechados algunos acontecimientos internacionales.

**B) En España**, la transición a la democracia inicia a principios de la década de 1980, según José María Maravall y Julián Santamaría, para quienes “los procesos de transición y de consolidación involucrados en todos los cambios de régimen político” en virtud de un proceso de sustitución, el régimen anterior es desmantelado y otro conjunto de fuerzas políticas ocupa su lugar, que también puede ser de un proceso de desarrollo, el nuevo régimen se diferencia del que lo antecedió y sienta las bases de su estructura institucional definitiva. Dankwart Rustow, para oponerse al enfoque funcionalista, propuso un enfoque genético alternativo en el estudio de las transiciones políticas; en tanto que Robert A. Dahl, abogó por un enfoque probabilista en las transiciones, quien especificó las combinaciones particulares de variables socioeconómicas y políticas que harían probable el inicio de una transición, y las que podrían favorecer la consolidación de un nuevo régimen democrático. La

---

63 Op. Cit. Pág 97

64 Op Cit. Pág. 102

transición desde el autoritarismo a la democracia en España se produjo por una serie de pactos y negociaciones en los que fueron protagonistas claves varios actores políticos, en los que se hacen presentes los términos “ruptura pactada y reforma pactada”, el primero indica la falta de continuidad política entre los dos tipos de régimen y los principios de legitimidad que los sustentaban; en tanto que el segundo incide en el elemento de *continuidad legal a través del cual fue ejecutado el cambio*, con mucho respeto formal dada su legalidad del sistema político de Francisco Franco Bahamonde. Ambas fórmulas refieren la importancia que tuvo el acuerdo, el consentimiento o la concertación durante la operación política que permitió reemplazar un régimen por otro más aceptado. Con la crisis que se inicia a mediados de la década de 1960 y, que finaliza en 1973 con el asesinato de Camero Blanco.<sup>65</sup>

El Estado español, durante el régimen de Franco tuvo un rol decisivo en la acumulación de capital que contribuyó, de manera directa, originar una infraestructura industrial nueva a través del INI (Instituto Nacional Industrial). Dicho instituto fue un agente de la aristocracia financiera que contribuyó a reconstruir la economía española posterior a 1939. Después de 1950, la clase gobernante generó *un nuevo status industrial, basado en el estilo prusiano de desarrollo económico*, cuyo efecto directo fue el crecimiento de la población económicamente activa. Ahora bien, dentro de la aristocracia financiera aumentaron los comentarios de tipo liberal, claro, bajo la cadena de lealtad monárquica. La ya conocida debilidad política de

---

65 Op. Cit. PP. 115-116.

aquella burguesía resalta más en el momento en que Franco establece organizaciones políticas de una manera esporádica, cuya falta de coherencia se manifiesta en la transición desde la dictadura a la democracia. En concreto, Franco rechazó los proyectos que mostraron cierto tinte de liberales para permitir el libre acceso a los tecnócratas de una sociedad religiosa semisecreta de católicos laicos (como fueron los miembros del Opus Dei), que invadieron algunas áreas del gobierno, básicamente los puestos de economía. En diez años (1965 a 1975), la capacidad represora del régimen adquirió una erosión gradual y una decadencia, que apunta hacia un proceso de varias fases distintas: a) “el comienzo de las grandes confrontaciones” que va desde 1965 a 1968, donde las organizaciones de la clase trabajadora se tornan altamente combativas, entre las facciones del mismo régimen surge un conflicto abierto y persistente so pretexto del papel económico que el Estado debía tener y la institucionalización del régimen, por un lado, por otro cuestiones que suscitó la Ley Orgánica del Estado y la sucesión, esto y algo más es lo que caracteriza las grandes confrontaciones entre los burócratas de la Falange contra los tecnócratas de Opus Dei; b) “la administración del gobierno ‘monocolor’”, esta segunda fase es del Opus Dei bajo la dirección del almirante Luis Carrero Blanco, comprendida entre 1969 y 1973, cuyo matiz central es la intensificación de políticas represivas, sus destinatarios: la oposición democrática y la clase trabajadora; y, c) el régimen de Franco termina, esta tercera fase inicia con la muerte de Luis Carrero Blanco, adjudicada al grupo terrorista Euskadi Ta Askatasuna con su lema ‘Patria Vasca y Libertad’(ETA). A partir de este acontecimiento el gobierno entra en una franca crisis que Carlos Arias Navarro, como sucesor de Carrero no

pudo paliar aún con su estrategia de liberalización en que se exagera la oposición de partidarios radicales de Franco integrados en el grupo calificado como Bunker, dicha liberalización se puede entender como la apertura política, dado que ya no fue posible dividir y menos aislar las corrientes de izquierda. Porque fue un hecho el que, los del Bunker, lograron neutralizar la liberalización del gobierno a tal grado que hicieron renunciar a un ministro (el que otorgó la libertad de prensa) y derrotar al presidente en el debate referente al Estatuto de las Asociaciones Políticas. Cuando en 1975, muere Francisco Franco Bahamonde, los pilares del régimen político se hallan en caducidad y no pueden abordar con éxito las consecuencias de los cambios, tanto el económico como el social. No entienden y ni hay la posibilidad de someterse a la homeostasis social, entendiendo ésta, como la capacidad de adaptación a las nuevas circunstancias políticas, económicas y sociales. Esta es una crisis de homeostasis social que se hizo más incisiva en la sucesión de el liderazgo, tenía razón Francisco, cuando antes( no inmediato) de morir dijo "todo estaba atado y bien atado", no fue suficiente el ascenso del rey Juan Carlos I, (nieta de Alfonso XIII de España) como cabeza de Estado, el problema de ese momento era encontrar el poder carismático que su antecesor sí tuvo en un momento dado.<sup>66</sup>

La oposición asume una estrategia que consiste en presionar desde abajo, con movilizaciones de todas las organizaciones fusionadas en la Junta Democrática y la Plataforma de Convergencia, para integrar una sola organización, la muy poderosa CD (Coordinación Democrática), donde se vierten todas las ideologías partidistas de

---

66 *Ibid.* Op. Cit PP. 117-125

oposición, con el fin de transformar la naturaleza del régimen. En la mencionada Coordinación Democrática, se abrigaron liberales, algunos democristianos, socialistas, socialdemócratas, maoístas, sindicatos sin registro y comunistas. Así, la CD, resistió todas las tácticas del gobierno en aislarle y dividirlo, ante esto, Arias Navarro expuso su proyecto de 'reformista', para no negociar con la oposición, todo esto aunado al deseo del rey Juan Carlos de que España avance a una democracia parlamentaria, Carlos Arias tuvo que renunciar.

Adolfo Suárez González, llega al gobierno y proclama el principio de soberanía popular con la intención de trabajar para establecer un sistema político democrático e incluso maniobró para obtener el consentimiento (con el respaldo del rey) del alto mando militar, garantizando que las autoridades de las fuerzas armadas y la administración civil siguieran intactas, que la legalidad establecida sería escrupulosamente respetada al ponerse en práctica la reforma, y que el único partido político excluido, sería el Comunista Español. En el último momento, los impedimentos fueron el Consejo Nacional del Movimiento, que se suponía iba a suscribir la proyectada Ley de Reforma, y las Cortes, todavía con miembros designados por Franco, que la aprobarían antes de que fuera sometida al referendo. De tal suerte que el 15 de diciembre de 1976, el proyecto de Reforma lo ratificó el referendo, con una concurrencia de 78 por ciento, donde el 94 por ciento de los sufragios aprobó la transición a la democracia en España.

En España se da una segunda fase de transición democrática con las elecciones generales del 15 de junio de 1977, Adolfo Suárez, apoyado en la Unión del Centro

Democrático (UCD) y con una fórmula que le respaldan para “explotar técnicas consociacionales al enfrentar”<sup>67</sup> tres problemas fundamentales, que son: el establecimiento de la constitución, la lucha contra la crisis económica, y la institucionalización de las autonomías regionales. Todos ellos se compactaron en un acuerdo en septiembre de 1977, bajo el famoso nombre de Pacto de la Moncada, otorgando al gobierno autoridad para congelar los salarios, reducir el gasto público, aumentar la presión fiscal y restringir el crédito, a cambio de esto, el gobierno prometió realizar una progresiva reforma impositiva, poner en marcha una serie de reformas políticas, reorganizar el sistema financiero y hacer más eficiente el sistema de seguridad social. Uno de sus propósitos de los pactos, era la resolución del problema de las regiones (problemas que proceden de hasta 150 años). Y, como en política no todos saben hacia dónde se dirigen, los partidos españoles de izquierda, veían la descentralización del poder político como un instrumento eficaz para hacer más democrática la administración y dismantelar de una vez por todas de elementos autoritarios y arbitrarios en la burocracia del Estado donde los acuerdos constitucionales fueron los pactos más importantes en la etapa del proceso de transición. Para 1979 se instala un nuevo régimen basado en una constitución elaborada a través del consenso y la concertación, con una composición, un funcionamiento y una organización en sus instituciones fundamentales, además de adecuarse al modelo de regla establecidas recientemente concertadas, así termina la etapa de la transición en España, lo que sigue es, su consolidación con sus

---

67 Op. Cit. Pág. 132.

implícitos problemas. Para que la democracia se consolide ha de requerirse, por una parte, que se garanticen las condiciones mínimas para el buen funcionamiento de cualquier régimen, con una retroalimentación autónoma; por otra, se requiere que en sus fases iniciales cuando se dificulta la erección, se institucionalicen sus normas y estructuras, se extienda su legitimidad y, anoadar cualquier obstáculo,<sup>68</sup> que se vale y se justifica ampliamente, porque el poder no se profesa, se ejerce. Para Maravall y Santamaría la consolidación exitosa de una democracia, puede sustentarse en tres variables que son: el tipo de transición, con la posibilidad de minimizar o ampliar las dificultades antes citadas; los contextos, tanto el interno como el externo, dada la intensidad con que han de resolverse los problemas asegurando su viabilidad; el sistema de partidos emergente cuya interacción afecta el establecimiento de objetivos prioritarios, con la posibilidad de alternancia en el poder, la resolución viable de los conflictos en forma, si no armoniosa, al menos sosiega y la eficiencia del gobierno. En concreto podemos afirmar que la transición española se dio de manera pacífica y legalista, sin implicar que la legitimidad del antiguo régimen se hubiera transferido al nuevo, en su primera fase; en su segunda, tuvo tres tentáculos que son: a) su fragilidad de origen hizo posible el sólido apoyo a la Constitución, parlamentario y popular; b) las prácticas consensuales y el método de las mismas fueron de lo más útiles para vertir legitimidad recíproca a los líderes de los partidos y éstos, a su vez también; c) las nuevas costumbres de la concertación y la negociación, ambas democráticas, eran indicadores de un neopragmatismo, que

---

68 Apud Op Cit Pág 137



reemplazaba los antiguos esquemas de una cultura con rigidez, de exclusivismo e intolerancia. El éxito del proceso se refiere al contexto ambiental, de tal suerte que ningún factor exógeno tuvo interés en ejercer alguna influencia negativa, se puede decir que el inicio de la transición estuvo desvinculado de todo estímulo exterior. La imposición en resolver algunos problemas económicos constituyó una desilusión generalizada, aún así, la opinión pública de que la democracia "como ideal" era un buen sistema no parecía haber sufrido desgaste. En aproximación, el 80 por ciento de la población creía que el voto era el mejor método para elegir gobierno. También los intelectuales y columnistas se sentían desilusionados y, manifestaban a diario su 'su frustración y desencanto' por las restricciones que imponía la democracia concertada, y no se diga lo que pasó con los grupos antidemocráticos que aumentaron su hostigamiento al régimen, todo ello se tornó en un ambiente que favoreció, el 23 de febrero de 1981, el intento de un golpe militar. Por eso resultaba inminente contrarrestar la subversión derecha y el terrorismo, mediante un programa de reformas que agavillara todo lo político, lo social y lo económico. El proceso de transición español le converge una característica muy especial que es, la mayor debilidad de la democracia es la dificultad para constituir un gobierno fuerte<sup>69</sup>

**C) En Portugal,** la transición inicia por medio de la liberalización causada por el golpe de Estado que llevan a cabo un pequeño grupo de oficiales, el 25 de abril de 1974, dicho evento es secundado por la concurrencia de las multitudes en las calles de Lisboa y Oporto, tal acción adquirió un efecto irreversible. Después de cincuenta

años de dictadura, con la derecha en el poder, la revolución llegó de la izquierda, según los comentarios de un oficial en ese mismo año. En Portugal fueron los militares quienes destruyeron un sistema autoritario básicamente no-militar, dirigido por un Consejo presidido de Marcelo Caetano, desde 1968 a 1974. Que desde su inicio dio marcha atrás rápidamente en su experimento (perfeccionar y no alterar fundamentalmente la dictadura autoritaria y corporativista que había heredado), que algunos de sus adversarios calificaron como “fascismo con rostro humano”. Fueron demasiados los que se socializaron bajo la creencia de la presunta intención de Marcelo Caetano por llevar a cabo una transición exitosa a un sistema de gobierno más abierto y flexible,<sup>70</sup> coyuntura que significó para los portugueses la pérdida en oportunidades de negociar una transición íntegra en un plazo inmediato a la muerte de Antonio de Oliveira Salazar (presidente de ministros entre 1932 y 1968) ocurrida en 1970.

La incertidumbre, fue la característica como reacción en el extranjero ante el exitoso golpe de Estado el 25 de abril de 1974, al parecer en todo el país había irritación generalizada, algo así como una primavera de exuberancia que le ganó a la revolución su identificación del populacho como “la revolución de las flores”, por el distintivo especialmente simple de que los soldados victoriosos adornaron sus fusiles con claveles rojos.<sup>71</sup> El programa del Movimiento de las Fuerzas Armadas que fue incorporado a las provisiones institucionales, proporcionando un marco y un

---

70 Apud. Op. Cit. Pág. 171

71 Apud. Op Cit. Pág. 174.

cronograma para la transición<sup>72</sup> requería de un período muy prolongado con el que se definiría un sistema político nuevo. En Portugal la iniciativa política en forma rápida se les fue de las manos a los responsables de la política tanto civiles como militares), centristas y miembros del Partido Comunista Portugués, así dicha iniciativa se situó en el centro del escenario político. Cabe aclarar que el citado partido contaba con cuadros confiables, con unas posiciones ideológicas muy claras, con estas características evaluó en forma rápida la importancia que revistió en ese momento el Movimiento de las Fuerzas Armadas. Es un contraste llamativo el que presenta Portugal en sus distintas fases de transición, comparado con otros países,<sup>73</sup> porque quienes iniciaron el proceso de transición no contaban con experiencia parlamentaria, ni gubernativa, porque además de ser militares, eran jóvenes de rangos medio y bajo. Después de haber cumplido con las purgas de rigor entre los oficiales, los triunfantes establecieron el Consejo de la Revolución como la autoridad suprema del nuevo Estado decretando medidas como: “la nacionalización de los bancos, de las compañías de seguros y gran parte de la industria”<sup>74</sup> e incluso se prometió expropiar algunos de latifundios más grandes. La administración pública, la dirección de los sindicatos, los altos mandos del ejército, la iniciativa política y los medios de comunicación, estuvieron bajo el control de la izquierda en marzo de 1975, se vislumbró una inminente precipitación de la que daría corta vida a la izquierda, y no fue muy lejos, a finales de 1975 la izquierda no pudo ocultar que

---

72 Ibid. Op. Cit. Pág. 178.

73 Apud Op Cit. Págs. 180 a 181

74 Ibid Op. Cit Pág. 182

estaba debilitada, dividida y por qué no a la defensiva. Así, los comunistas cometieron actos carentes de acierto en demasía, tales como: el evaluar mal el equilibrio de fuerzas dentro de Portugal y como consecuencia el potencial poder de sus enemigos; equivocaron el efecto psicológico en algunas de sus acciones, con cuyo efecto se deshicieron de algunos aliados potenciales, éstos se fueron con sus oponentes. Se puede decir que la población portuguesa si deseaba el cambio pero a través de instancias democráticas, sólo que, fue por la fuerza militar como el pueblo salió de cincuenta años de dictadura. No obstante, para lograr que funcionara una revolución socialista eran inevitables altos grados de sacrificio, austeridad y acción colectiva disciplinada (gestándose en lo interno una crisis económica y como extensión quedando al libre albedrío de las potencias extranjeras). Se aprecia que en la revolución socialista, el proletariado emprende el ataque fundamental a los monopolios y a los latifundistas, en alianza con la pequeña burguesía y algunos sectores de la clase media, dicha revolución se dirige contra la totalidad de la burguesía, careciendo de táctica diplomática. Era un cuarto grupo del ejército quien estaba más activo atrás del escenario cuando el verano iba terminando, ese grupo fue en un momento dado calificado como 'los operacionales' integrado por los oficiales que reflejaban intereses profesionales correspondientes al cuerpo de oficiales, formaban una corriente que había sido un elemento poderoso en el movimiento original de capitanes, cuya figura más destacada era el coronel Ramalho Eanes (presidente de la república portuguesa de 1976 a 1986), quien no tuvo a su alcance varios de los factores de control; otra de las facciones militares fue la formidable coalición encabezada por el mayor Melo Antunes con el nombre de

'Grupo de los Nueve', porque nueve eran los oficiales que habían sido miembros importantes del Movimiento de las Fuerzas Armadas desde el inicio bajo el mando de Vasco Goncalves, quien se retiró de la política, porque no soportó el contraataque interno de Vasco Lourenco y Melo Antunes. A grado tal que, el ejército se vio en la necesidad de retirar los delegados de la Asamblea en el Movimiento de las Fuerzas Armadas, dado que dicha asamblea estaba bastante influida por los comunistas y en todo el país las fuerzas armadas se habían fragmentado de tal manera que las unidades consideraban necesario, en lo político definirse. Portugal, por lo inestable en lo económico, en lo político y en lo social, recibió ayuda financiera del exterior, y esto, determinó que quedara incrustado en las discusiones entre Oriente y Occidente, que por lo tanto también provocó una considerable intervención de fuerzas externas.<sup>75</sup> De tal forma que el contexto internacional de la crisis portuguesa significara considerablemente. Esto es, que en España la lucha en torno a la democracia en Portugal tuvo un impacto inmediato, aunque Francisco Franco estaba próximo a la muerte, los acontecimientos portugueses le resultaban moderadores tanto para la derecha como para la izquierda; en Brasil, el régimen militar trataba de manipular una transición hacia un sistema menos dictatorial, porque le parecía como parte de un proceso en desarrollo, de 'transiciones a la democracia'. Es como Portugal se deja de ver más como ruptura política y social que de transición y su efecto en los países antes citados ha de estimular un proceso de cambio político

---

75 Apud. Op. Cit. Pág. 196

dirigido, con toda la finalidad de evitar el descabalar que Portugal padeció.<sup>76</sup> Posterior al 25 de noviembre de 1975, los lineamientos para redactar la Constitución cambiaron, los pactos entre militares y partidos políticos fueron sometidos a una revisión, el efecto fue, “determinar que la elección del presidente se realizaría por sufragio universal y voto secreto”, e incluso para algunos, la Constitución de 1976 era un documento ‘muy avanzado’ que comprometía Portugal en una mera ‘transición al socialismo’ y por lo tanto colectivizar los medios de producción, no se hicieron esperar las expropiaciones y nacionalizaciones y, los militares conservaron un papel preponderante, porque el Consejo de la Revolución no fue disuelto en 1976, siguió siendo un órgano consultivo de la presidencia. Claro, en abril de 1976, había sido depuesta la izquierda radical y los coroneles que el 25 de noviembre la habían derrotado, conservaban las directrices del poder. Es así como en 1976, el ejército adopta los calificativos de “la jerarquía” y la “disciplina”, en sustitución de “una vanguardia revolucionaria” y “un movimiento de liberación nacional” que se autodesignara en 1975. El 25 de noviembre de 1976 queda constituido el primer gobierno constitucional (encabezado por Antonio Ramalho Eanes) con elección de abrumadora mayoría y, la primera tarea de Antonio Ramalho fue establecer la disciplina militar generando una retirada ordenada, además de modernizar las fuerzas armadas en forma global, pero el área de disputa más crítico era la crisis rural, donde se tuvieron que establecer unidades colectivas de asistencia técnica por la vía de los sindicatos rurales, cabe aclarar que Portugal era un país importador

---

76 Ibid. Op Cit Pág. 197

crónico de alimentos básicos. El sector industrial moderno en 1960, estaba basado en el petróleo, la petroquímica y por las plantas de montaje de vehículos motorizados, y como se siguió recurriendo a los préstamos (al F. M. I.), quedó en una estricta supervisión internacional.

En lo político se ve que no ganó ni la izquierda, ni la derecha, surgió un régimen "híbrido" bastante inverosímil, que a todos los fines y propósitos parece una democracia occidental, liberal y representativa, aunque en varios aspectos la democracia portuguesa se haya visto constreñida y enmarañada por la herencia de una prolongada dictadura.<sup>77</sup>

El sistema político emergente ya referido basado en dos modos contradictorios: por un lado las organizaciones políticas y, por otro las organizaciones sociales, con un arraigo en sus propias bases sociales, poderosas pero con una polarización inevitable, este sistema, después de 1976, se basa en una tregua que no pudo resolver las hostilidades, la Constitución fue de modo paradójico, una estabilidad frágil, porque las contradicciones que estaban por debajo de la transacción, en parte explican la incapacidad de los gobiernos constitucionales para resolver los problemas de carácter estructural que exigían resolverse en Portugal. En lo económico, se puede afirmar que Portugal queda en una incertidumbre, entre las consecuencias de una transformación capitalista completada sólo parcialmente; una revolución socialista que no llegó más que a su inicio, padeciendo las desventajas de los beneficios que no pudo compartir con ninguno de los dos procesos antes

señalados. Con el gran problema intrínseco que le queda Portugal, el no poder equilibrar la necesidad del apoyo externo y el deseo de una soberanía nacional; tampoco puede el Estado portugués dirigir eficazmente los bienes nacionalizados y expropiados, en sí, se diría que Portugal no es un caso cerrado, porque de un momento a otro se han de vislumbrar convulsiones de gran envergadura.

**D) En Grecia,** la transición va desde el autoritarismo hasta la democracia ferviente en otros países (Portugal, España y la misma Grecia), coincidente con el impulso y el creciente interés académico, tanto en la naturaleza, como en la estructura interna de los regímenes autoritarios, básicamente en la dinámica de cambio que han experimentado. La transición de Grecia se sitúa entre 1974 y 1975, así que, la longevidad de un régimen se convierte, inevitablemente, en una variable que no puede ser ignorada con facilidad en ningún intento de estudiar a los regímenes autoritarios. La transición griega tuvo dos momentos, en el primero fue más ideal que real, si bien es cierto que dio por resultado el retorno al poder del mismo líder y de las mismas fuerzas políticas que habían dominado la vida política griega en un período post-inmediato a la Segunda Guerra Mundial; el segundo identificado como la puesta en marcha de “la teoría de la continuidad”, ulterior a 1974, donde existen decisiones que proceden de una larga serie de intervenciones extranjeras, en momentos encubiertas, en otros abiertas en la neo-política griega. Los dos momentos presentan como común denominador, el que “el equilibrio interno de las fuerzas del sistema político griego ha sido profundamente afectado por los



significativos cambios estructurales duraderos que gravitaron directamente en la naturaleza y en la dinámica específica de la transición griega en 1974. Son dos niveles bajo los que han de analizarse los once años de gobierno ininterrumpido de la derecha, que van de 1952 a 1963: el primer nivel, que es político-institucional, en el que el eficiente uso y la aplicación sistemática del aparato legal, el inevitable aquietamiento de la oposición, permitieron que la derecha griega se consolidara en el poder político e incluso institucionalizara el Estado anticomunista; en el segundo nivel, que es socioeconómico, fue un período de cambios estructurales de largo alcance (durante la década de 1950).<sup>78</sup> Ante este panorama Grecia se encontraba necesitada de reconstrucción interna, así como de un desarrollo económico después de una década de ocupación extranjera y Guerra Civil destructivas, razón suficiente para optar por una política de integración interna total en el mercado internacional en pos de un crecimiento rápido. Con la ayuda de la estabilidad política y monetaria, de los bajos salarios y de una significativa emigración de trabajadores no calificados, el capitalismo griego dio impresionantes saltos, alcanzando una tasa promedio del seis por ciento en toda una década. La dislocación y desintegración sociales que generó el rápido cambio fueron exacerbadas por las crecientes desigualdades dentro de la fuerza de trabajo industrial y la baja clase media. Tales cambios habrían de afectar algunos de los principales pilares institucionales del sistema político, y que alterarían fundamentalmente la distribución del poder entre ellos. Desde una visión muy

---

78 Op. Cit. PP. 205-214.

particular de Nicos Mouzelis, el parlamento se convertía en la fuerza dominante, a través de su apertura a las masas.

El golpe de 1967 debería considerarse un intento de la derecha griega tendiente a salvaguardar su ascendiente político, impidiendo una democratización del sistema político que habría permitido a los sectores recientemente movilizados desempeñar un papel autónomo en el proceso político. En otro nivel, sin embargo, el golpe constituyó la prueba de una redistribución radical del poder dentro de la triarquía en la que había reposado el dominio derechista de la posguerra, para asegurar la perpetuación del Estado anticomunista en Grecia. La democracia es un método para dirimir doctrinas; un principio que posibilita compromisos que encauzan constructivamente los conflictos entre diversos enfoques e intereses distintos,<sup>79</sup> razón suficiente omitida por la que había fracasado el proyecto griego de una guiada, dado que el elemento autoritario de la fórmula de gobierno, engendrado durante y después de la guerra civil, había desalojado lentamente, y finalmente hundido, al elemento pluralista. La principal debilidad que ostentaron los coroneles en su fracaso fue en las siguientes fases: institucionalizarse, legitimarse y consolidarse, no obstante que pudieron contar con el clima general de inseguridad psicológica y miedo, generados por la crisis económica internacional, que por si fuera poco se dejaba ver un colapso del orden democrático liberal, además de un desempleo generalizado, momento propicio para hacer incisiva su intervención promoviendo el

---

79 Gradilla, Misael y Cortés, Marco A. Citados en Op. Cit. de Carlos Barba Solano, José Luis Barros Horcasitas y Javier Hurtado, *Transiciones a la democracia en Europa...*, Apud. Pág. 37.

orden, la disciplina, el trabajo y el respeto a las instituciones públicas. Desde la óptica de Nikiforos Diamandouros, fueron tres los factores que parecen haber contribuido decisivamente a la legitimidad que el régimen necesitaba, la principal contradicción política del régimen y el mayor impedimento a la estrategia de legitimación de los coroneles, son: a) el intento de resucitar los aspectos más extremos del Estado anticomunista que los declinantes recuerdos, el cambio generacional y la rápida transformación estructural de la sociedad griega habían vuelto detestables para una gran mayoría de la población; b) el absoluto rechazo hacia las instituciones parlamentarias, caracterizadas como corruptas, susceptibles a la penetración y subversión comunista y permisivas; c) los ataques maliciosos a la élite parlamentaria, que en un momento dado fue denunciada por su presunta corrupción e ineptitud, y responsabilizada de toda la degeneración de la rectitud moral que el pueblo griego se dice había tenido. La falta de un apoyo sólido en su base política natural se tradujo a su vez en una crisis de legitimidad, y llevó al primer plano, mucho antes de lo que podría haber sido el caso, la necesidad de considerar la liberalización del régimen como un alternativo mecanismo que asegurara el apoyo de los elementos estratégicos de la derecha, que según ellos, de ese modo habrían de obtener la legitimidad requerida,<sup>80</sup> partiendo de que la creencia en la legitimidad se concibe como un fenómeno empírico sin referencia inmanente a la verdad, las razones en que explícitamente se basan sólo poseen significación psicológica,

---

80 Apud. sobre la polarización generada en el colapso de la república y por la guerra civil en España, cuyo tema ha cobrado bastante espacio en los trabajos escritos por los mejores estudiosos del tema como: Gerald Brenan, *The spanish labyrinth, An account of the social and political background of the spanish civil war* (New Haven, Yale University Press, 1970)

suficientemente aceptadas para estabilizar una determinada creencia de legitimidad dependiente de los prejuicios institucionalizados.<sup>81</sup>

Sin ninguna duda la estrategia de legitimación ideológica del régimen en cuestión, asignaba un papel prominentemente al retorno final a las instituciones democráticas y a la política competitiva, aunque hay que aceptar que se referían a una restauración de la democracia y a la creación de un sistema político que fuera sano y regenerado. Esta preocupación suprema por el restablecimiento de las instituciones políticas, que atestiguaría la adhesión a los principios de la política competitiva y democrática, prueba fehaciente, además de suficiente de los contextos tanto interno como internacional, radicalmente distinto en el que el régimen autoritario griego tuvo que procurar su propia legitimidad.

En Grecia las crisis institucionales parlamentarias proceden de dos aspectos mínimos: por que representaba una bancarrota de las instituciones del Estado anticomunista, y no una pérdida de fe en la democracia como proceso de civilidad, el clima internacional asignaba una incuestionable legitimidad a la democracia pluralista, y propugnaba un indudable rechazo al gobierno autoritario. En Grecia la institucionalización y legitimación de los regímenes se produjeron sin los peligros emergentes de un simultáneo crecimiento económico bajo las exigencias inmediatas,<sup>82</sup> exigiendo una república parlamentaria presidencial, al amparo de la

---

81 Habermas, Jürgen. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío* Amorrortu Editores, Buenos Aires, Argentina, 1995 PP 88-119

82 Vives, James. *An Economic History of Spain* (Princeton, Princeton University Press, 1969) Citado por Nikiforos Diamandouros, en Op Cit Pag. 213

nueva constitución política que fue puesta en vigencia, el 15 de noviembre de 1968, resaltando dos características primordiales: a) intentaba derivar legitimidad del repudio a la monarquía, que durante mucho tiempo había sido una fuente de divisionismos e intensas controversias en la política nacional griega; b) concentraba en las manos del presidente de la nueva república, cargo que ocupó el propio Papadopoulos como resultado de un plebiscito en el que se excluyó la presentación de cualquier candidato de la oposición, poderes tan amplios que convertían a la presidencia la fuerza fundamental del nuevo sistema. Como cabeza suprema de las fuerzas armadas, a través del cargo creado de "jefe de las fuerzas armadas", tenía además una gama de recursos tan amplia que lo convertían en un "superpresidente", ante el que los representantes electos del país y su gobierno eran prácticamente impotentes; en esencia, el papel de estos últimos se limitaba al de órganos ejecutivos destinados a poner en práctica decisiones tomadas en otra parte. La razón más fehaciente de que el argumento en la animación suspendida estaba haciendo abandonado, y de que el país estaba siendo llevado con constancia hacia la "normalización", se levantó en toda Grecia el estado de sitio, se liberó a la mayoría de los presos políticos en virtud de una amplia amnistía, entraron en vigencia oficialmente garantías constitucionales de libertades civiles y se prometieron elecciones parlamentarias para antes de fines de 1974. Esa vez la búsqueda de legitimidad recibió la importante ayuda de la decisión de Spyros Markezinis, cabeza del pequeño Partido Progresista, pero figura prominente y controvertida de la derecha griega, y por cierto miembro probado de la élite política griega, un hombre que tenía lazos fuertes aunque turbulentos con la monarquía, que asumió la

responsabilidad de construir un gobierno y conducir al país a las elecciones, dentro del cronograma estipulado por Papadopoulos.<sup>83</sup> El régimen, resultó incapaz de sobrellevar la tensión combinada de la liberalización y la simultánea movilización política, razón por la que intentó retirarse a la ilusoria seguridad de la represión, y finalmente entró en un colapso,<sup>84</sup> y no pudo evitar el conflicto entre el régimen y la sociedad civil, quien su extinción provocó finalmente de una manera irrevocable.

En la forma de longevidad de un régimen, también tiene importancia para la comprensión de las diferentes trayectorias que siguieron los tres regímenes autoritarios en el momento que se aproximaba su disolución, aún con la existencia de un grado significativo de movilización social y política, a la que se había llegado antes del acontecimiento citado, determinando así que la institucionalización y la legitimación se postrarán sumamente difíciles, circunstancia que obligó a los coroneles en la opción por la liberación antes que transcurriera tiempo en demasía. Podremos afirmar así que en los países, en que la movilización social y política precede cronológicamente a la instalación del régimen y actúa como obstáculo para su institucionalización, la tendencia es, que el derrocamiento es resultado de un derrumbe causado en sus relaciones con la sociedad civil.<sup>85</sup> La fase de transición del cambio de régimen involucra una serie de decisiones críticas y opciones políticas delicadas destinadas a solucionar algunos problemas relacionados con la fase de

---

83 *Ibid* Op. Cit. Pág. 226

84 Dodd, C. H. *Politics and Government in Turkey*, Berkeley, University of California Press, 1969, citado por Nikiforos Diamandouros en el capítulo 6, en Op. Cit. Pág. 227

85 Schmitter, Philippe C. *Liberation by Golpe*, donde incluye trabajos sobre las transiciones del régimen en algunos de los países analizados en este capítulo. Pág. 20.

legitimación, por un lado, por otro, aumentar las posibles probabilidades de la eventual consolidación,<sup>86</sup> específicamente estas medidas procuran cuatro vertientes, a saber son: a) asegurar la cooperación activa de actores políticos y sociales cruciales para mantener el impulso que da sustento al régimen en génesis; b) asegurar la aquiescencia de fuerzas indecisas pero potencialmente hostiles; c) minimizar la probabilidad de retrocesos, derrumbes y caídas cíclicas en políticas no competitivas como consecuencia de reclamos de retorno o de exigencias de transformación social y económica inmediata; y, d) provocar la deslegitimación del régimen anterior entre la mayor cantidad de la población griega. El final de una transición puede ser abierto, según la variación del caso, puesto que los factores diversos, tanto internos como externos, limitan la gama de opciones disponibles para quienes son responsables de las decisiones tomadas.

En forma simultánea, la propia amenaza real de guerra, consecuencia de la crisis, actuó como un poderoso contrapeso, refrenando a las fuerzas radicalizadoras, imponiendo autorrestricciones a los actores masivos, y productores de una ola de solidaridad nacional que acrecentó mucho la libertad de movimientos de la nueva conducción civil y neutralizó con eficacia la oposición sustantiva a su manejo de la transición. Para entender la dinámica de este proceso y apreciar la amplitud del cambio que generó es necesario presentar a tres estrategias de transición contrastantes: (1) la preferencia del régimen saliente por una transferencia del poder;

---

86 Psychares, Stavros P. *Ta Parakenia tes Allages*, (El cambio visto desde bastidores) Tercera edición revisada en Atenas, Grecia. Edición dirigida por el mismo autor en 1975. En inglés tendremos que recurrir a la obra de Clogg, "A Short History of Modern Greece". PP 200-225.

(2) las fórmulas para la entrega de poder contempladas por la conducción civil en el “consejo nacional” convocado con este propósito por los elementos moderados del régimen en colapso; y, (3) la propia estrategia de Karamanlis para la democratización del sistema político griego.<sup>87</sup> La búsqueda por el régimen saliente de una fórmula que hiciera posible una transferencia del poder a un segmento de sus partidarios tiene que entenderse en el contexto creado por las divisiones internas causadas por la represión del alzamiento politécnico en noviembre de 1973.

La solución de Karamanlis suponía una decisión tácita de quitar énfasis al papel de los partidos políticos existente en el proceso de transición, sugería en cambio una preferencia por un liderazgo que estuviera “por encima de los partidos”, y apelaba a la “nación” como un todo.<sup>88</sup> Pero no sólo eso, sino que adoptó un curso de acción deliberadamente gradualista, así como los actos substanciales y simbólicos, aparecían sensatamente equilibrados, en un esfuerzo por alcanzar tres metas claras de corto plazo: (1) el mantenimiento, durante todo el tiempo posible, de la unidad de coalición fundadora y del impulso de solidaridad nacional generado por la humillación en Chipre y el alboroto ante la caída de los militares; (2) un gradual distanciamiento y el aislamiento final de los elementos más recalcitrantes e inmodificables de la derecha; y, (3) la necesidad de tranquilizar, e incluso de aplacar, a esa parte significativa de la opinión pública y a las fuerzas políticas emergentes que sin

---

87 Hyland, Michael. *Crisis at the Polis. Turkey's 1969 Elections*, Middle East Journal, 24 No 1, invierno de 1970 PP 1-16

88 Harns, George S. *The Left in Turkey*, Problems of Communism, 29 de julio de 1980, referido por Nikiforos Diamandouros en Op Cit PP 233-234



ninguna duda eran partidarias de una democratización radical del sistema político de la posguerra de un cambio importante de las reglas de juego.<sup>89</sup>

La componente gradualista de la estrategia transicional de Karamanlis incluyó tres supuestos implícitos adicionales: a) que estos problemas no tenían que ser directamente encarados hasta después de las elecciones, cuando la legitimidad del nuevo gobierno civil lo hubiera colocado en una posición mucho mejor para abordar una empresa tan delicada; b) que antes de abordar esas ríspidas cuestiones debían tomarse medidas para asegurar el control civil de cierto número de organismos e instituciones (la policía, los servicios de seguridad, los organismos de inteligencia, el Estado mayor) cuya lealtad sería una precondition crucial para el manejo tranquilo de tales asuntos emotivamente cargados; c) que en la fase de aplicación de la estrategia tenía que trazarse una línea entre imponer el retiro, y por lo tanto el aislamiento a los oficiales comprometidos con el antiguo régimen, y su enjuiciamiento por delitos diversos,<sup>90</sup> en este punto de la transición, el gradualismo cedió lugar a una política de castigo rápido, decisivo, creíble pero contenido. Estaba destinada a realzar la legitimidad de un nuevo régimen, a deslegitimar adicionalmente a su desacreditado predecesor y, al mismo tiempo, a presentar una imagen de equidad, a evitar las repercusiones potencialmente negativas de una atención al público concentrada durante demasiado tiempo en traumas del pasado, y

---

89 Hale, William. *The Role of the Electoral System in Turkish Politics*, International Journal of Middle Studies. Tomo No. 2 PP 401-417 citado por Laurence Whitehead, en *Op Cit* Pág. 235

90 Sartori, Giovanni. *Parties and Party Systems* Cambridge University Press, 1976. PP. 73-131

a prevenir excesos que pudieran socavar el clima de solidaridad nacional tan esencial para las probabilidades de consolidación a largo plazo.

**E) En Turquía,** después de muchos años de secularismo oficial militante, presenció una revitalización del fundamentalismo musulmán, que se desempeñó de manera violenta en las condiciones del terrorismo difundido y del desorden político que dieron origen al golpe de Estado de Evren en 1980. Con esto se llegó a la democracia, precedida de intervenciones militares, crisis política, a partir de la transición, después de la segunda guerra mundial se transitó de un sistema autoritario monopartidista a una democracia parlamentaria competitiva. La política turca ha presenciado períodos de inestabilidad, y en tres oportunidades hubo interrupciones por la intervención militar (de 1960 a 1961, de 1971 a 1973 y de 1980 a 1983). Un fuerte Estado centralista y una tradición elitista, ambos heredados del imperio Otomano y por una estructura de dominio con una cultura burocrática, tuvieron intensos efectos en el desarrollo y en la consolidación de la democracia turca, no así, sus dificultades han estado estrechamente ligadas a un estatismo abrumador, así como a las profundas marcas que hubieron quedado en las instituciones políticas y en toda la cultura turca.<sup>91</sup> El Estado hacía cumplir la segregación social y de status, para impedir el surgimiento de una conciencia de status de extensión nacional, y para imposibilitar que los grupos locales intentan convertir sus recursos en medios de participación en el centro y excluir la autonomía

---

91 La medida en que lo que se hereda del antiguo régimen determine limitaciones en los resultados revolucionarios es examinada en el ensayo seminal, *Confining Conditions and Revolutionary Breakthroughs*, de Otto Kircheimer *American Political Science Review*, 59 No 4, diciembre de 1965 PP 964-974

de la periferia. La actitud del centro respecto de la periferia era de desconfianza. Desde el punto de vista de la periferia, el centro era ajeno y graboso. La maquinaria del Estado estaba más superpuesta a la periferia que integrada con ella, y ante la falta de organizaciones asociativas, intermedias, autónomas con acceso al centro, la relación del Estado con las comunidades locales estaba signada más por el control, la cooptación y la regulación que por la consulta, la coordinación y la consociación. El foco del cambio era el Estado mismo, y asumía la forma de restauración o de reforma, la meta no era nunca la integración del centro y la periferia, ni la transformación estructural de la sociedad. En el imperio Otomano los movimientos de modernización eran siempre selectivos y segregativos por su alcance, y no abarcativos y fusionadores; siempre *exclusivistas* y dirigidos hacia la construcción del Estado, no eran inclusivos ni apuntaban a la integración social. El status de la élite en el imperio estaba determinado por su asociación con el poder estatal, no había ninguna base del *status político independiente* de tal poder, en consecuencia la estructura de la élite turca se califica como monista y no pluralista. Es en 1923 cuando se funda la república turca, en ese tiempo presentó una notable continuidad con su pasado; su revolución fue primordialmente una revolución de valores, cultural que modificó radicalmente el sistema legitimante de los símbolos que proporcionaban sustento a la autoridad política. Era claro que una república secular, nacionalista, exigía un acto de ruptura con una monarquía imperial patrimonialista que reposaba en una legitimación religiosa. La revolución turca fue una revolución

que se dirigió desde los altos mandos que no apuntaba a una transformación de la estructura social, más bien al cambio político y cultural,<sup>92</sup> en sí no había aristocracia, la clase comercial urbana y los notables propietarios de tierras no tenían organización política ni el poder necesarios para desafiar a la élite del Estado que habían conducido la guerra de independencia en un periodo que va de 1919 a 1922 y realizado la ulterior revolución desde arriba. La élite turca estaba compuesta por una triarquía: Partido Republicano del Pueblo, por los militares y por la burocracia civil, conducida por el padre Mustafá Kemal Atatürk, además de estar apoyada por la inteligencia urbana constituida por círculos universitarios y profesionistas diversos. Tanto la burocracia, como los militares guardaban rigurosamente los intereses del Estado, y el único recién llegado era el partido, por que se habían fusionado en una clase guardiana los siguientes sectores: la jerarquía religiosa, los militares y la burocracia que se ostentaban como pilares el poder sultánico, sus líderes provenían de las filas de esos mismos sectores, aunque las decisiones eran articuladas por el partido concertadamente con el alto mando de la triarquía. Sólo después de la transición a la política democrática los arreglos institucionales del régimen monopartidario pasaron a ser convenientes para avanzar hacia una democracia populista con libertades restringidas hasta cierto punto, no obstante la estabilidad del período monopartidario se explica sólo en parte por la coherencia ideológica, incluso institucional y por la integración de la élite, cuya cooptación tornó suaves las reformas sociales que servirían para impulsar las grandes reformas del Estado, para

---

<sup>92</sup> Kay Tmberger, Elley. *Revolution From Above. Military Bureaucrats in Japan, Turkey, Egypt and Peru* New Brunswick, New,

consolidar la cohesión ideológica y la organización de las élites del centro. El sistema político constituido burocráticamente con predominio estatal vierte su institucionalización en una periferia débilmente organizada, además de su bajo nivel de impregnación ideológica e institucional, son algunos de los factores que conformaron el modo de transición a la democracia y el proceso democrático turco. La naturaleza tradicional y débilmente penetrada de la sociedad y la estructura integrada y centralizada del poder político hacia improbable que la transición implicara una ruptura radical con el antiguo régimen o que requiriera una política de acomodación negociada entre partidos contendientes.<sup>93</sup> Esta transición pacífica a la democracia, permitida por mandato y con limitada presión desde abajo, dejó intactas las instituciones y actores del régimen anterior, por que las élites burocráticas conservaron su lugar prominente en un sistema que era en si mismo de constitución burocrática con predominio estatal, y por lo tanto resistente a la política partidista.<sup>94</sup> Ni las instituciones del régimen anterior ni el modo de transición a la democracia impedían que el desenlace fuera la política democrática, por que la democracia turca fue anticipada que sólo sobreviviría sobre la base de la concertación con las fuerzas no burocráticas de la sociedad, así que la democracia turca no sólo sobrevive como consecuencia de un acuerdo sustantivo sino que fundamentalmente en virtud de la institucionalización que las negociaciones se dan en una multitud de contingencias. En Turquía, el antiguo aislamiento de centro y periferia le ha hecho lugar a la nueva

---

Jersey. Transaction Books, 1978. Citado por Ilkay Sunar y Sabri Sayari, en Op. Cit. Pág. 248

93 Ibid. Op. Cit. Pág. 252

94 Op. Cit. Ibid. Pág. 253.

penetración recíproca entre el Estado y la sociedad, mediada y comprobada por la existencia de partidos políticos, redes de patronazgo y asociaciones de intereses, con lo que se dice que este país está preparado para una forma de gobierno verdaderamente democrático.

Los militares desempeñaron el papel más dominante en la reestructuración para sentar las bases de la participación política y las instituciones electorales representativas pudieron ejercer su cometido, pero también aplicaron controles directos sobre el proceso de transición nacional turca. Si los límites son demasiado estrechos para el desarrollo de la democracia turca, es muy probable que se demuestren susceptibles de ampliación a través de una política de homeostasis generada por la cooperación y la concertación, y si esta democracia no puede resistir las tormentas de una política competitiva integral, es posible que esté en condiciones de avanzar hacia ella a través de un período de transición consociacional cuidadosamente orquestada con algunos límites predeterminados, para que la conducta de las élites partidarias no antagonice con los intereses de la población electoral, como lo han mostrado los tradicionales conflictos dentro de la élite de la política turca que en otros tiempos se acentuó como resultado de la creciente división ideológica entre los partidos, en un momento dado.

## **2.6.- La transición democrática en los países de América Latina.**

En América Latina, dado el fenómeno social de la propagación de regímenes militares, surge en 1977 un Programa Latinoamericano donde se centraría la atención del Hemisferio Occidental, con diversas especialidades de las ciencias

sociales, de entre ellas destaca el programa sobre transiciones desde un gobierno autoritario, creado en 1979 por Guillermo O'Donnell, del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), en Buenos Aires, Argentina; por Philippe C. Schmitter, de la universidad de Chicago. Ambos contaron con el apoyo activo de Albert O. Cardoso. Para sintetizar en ocho países solamente el estudio de referencia.

**A) En Argentina,** son dos las etapas que determinaron el establecimiento de una fórmula política dual que diera origen a un equilibrio político en la república Argentina, son: una que va de 1955 a 1966; la otra va de 1966 en adelante. La primera estuvo caracterizada por gobiernos tanto civiles como militares, pero débiles que predominaron y tuvieron la intención de fundar un régimen semidemocrático.<sup>95</sup> La segunda etapa presencié el predominio de gobiernos fuertes, que por lo menos se caracterizaron por instalar o definir cambios bastante radicales en los escenarios políticos, aunque los costos sociales y políticos fueron muy altos en esta segunda etapa, donde la sociedad Argentina fue sometida a tratamientos brutales generalizados por la represión estatal. Tanto actores como escenarios políticos, cambiaron posterior a 1966, de entre ellos destacan los militares, la guerrilla y los tecnócratas liberales, que estuvieron detrás del aventurerismo militar de 1982, momento en el que cobraron la factura por su cuota de poder.

En los últimos veintisiete años se dio una tragedia que tiene que ver con los actores políticos dominantes, anterior a 1966 y posterior a esta fecha se propusieron

---

<sup>95</sup> Cavarozzi, Marcelo. *Los Ciclos Políticos en Argentina desde 1955*. Trabajo de investigación Sumamente seno, vertido en Op. Cit , Tomo No 2, PP. 37-40.

superar un dualismo mediante la unificación de la escena política. Las consecuencias de estos intentos resultaron antagónicas a lo que se esperaba, por que los gobiernos militares resultaron carentes de capacidad y habilidad por contener la política en los límites estrechos de un marco corporativista, en tanto que el gobierno peronista fue incapaz de canalizar diversas presiones e intereses de manera ordenada, ya fuera a través del pacto social o del parlamento. Las consecuencias de los proyectos engendrados entre 1966, 1973 y 1976 bloquearían los canales gubernamentales a través de los cuales se había vertido la política argentina antes de 1966. Surgió la necesidad así, de transferir la actividad política al exterior de las instituciones públicas y fue conducida de una manera salvaje.<sup>96</sup> Con la insurrección cívico-militar de 1955 finalizó el gobierno peronista que además desmanteló el modelo político que prevaleció durante la década precedente, basado en una relación directa entre el líder y las masas, factor que haría depositario a Perón de la representación popular y que produjo una desactivación permanente del parlamento e incluso de los canales partidarios de expresión política .

Los líderes del golpe de 1955 caracterizaron al régimen peronista como una dictadura totalitaria y levantaron las banderas de la democracia y la libertad, adelantando como objetivo el restablecimiento del gobierno parlamentario y del sistema de partidos. Pero este objetivo se frustró repetidamente: en 1957 la

---

96 O'Donnell, Guillermo. *Estado y Alianzas en la Argentina, 1956-1976*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad, documento de trabajo No. 5. Fue hasta 1977 cuando apareció su traducción al inglés, en el *Journal of Development Studies*. Sus textos de este investigador ponen de manifiesto un cierto economicismo, particularmente en los mecanismos de formación y de confrontación de las alianzas sociales, defensivas y ofensivas, que en parte pasan por alto algunos aspectos políticos. Op. Cit en Cavarozzi. PP 41-42



Asamblea Constituyente, controlada por los partidos no peronistas, no pudo llegar a acordar una nueva constitución y se disolvió sin lograr ninguna reforma del anticuado documento del siglo XIX; en 1962, los militares, con el apoyo de varios partidos, depusieron al presidente Frondizi, que había sido constitucionalmente electo cuatro años antes; en 1966, los militares intervinieron de nuevo para derrocar a otro gobierno constitucional, esta vez el del presidente Illia. Después de 1955 hubo de darse un proceso frustrante y convulsivo como una fórmula nueva en la política argentina, de modo que se desarrollaron tres de los elementos más importantes de exploración en la actividad política, tales como: a) la aparición de desequilibrios significativos entre los intereses sociales y económicos, así como por los bloques políticos; b) la formación de un movimiento sindical bajo la égida del peronismo con características nuevas, que constituyó una fuerza política autónoma y progresivamente articuló una estrategia opositora y defensiva; y, c) la entrada en la arena política de los militares que al inicio asumieron un tutelaje en el marco de regímenes semidemocráticos y ampliaron su cobertura interventiva, intentando omitir las prácticas democráticas e incluso las instituciones parlamentarias ignoraron.

La disociación argentina describe la relación limitada entre los lineamientos y conflictos sociales, además de los modos institucionales de actividad política. El régimen antiperonista inicia una etapa de colapso cuando llega el momento de ejercer el poder (1955), las posiciones que van desde el integracionismo hasta el gorilismo obedecían a la figura del propio Juan Perón; otra posición controvertida exigía que se reemplazara el modelo político funcional de 1945 a 1955. Después de 1956 surgieron tres posiciones diferentes con una arista de antiperonismo: El

liberalismo, el populismo reformista y el desarrollismo.<sup>97</sup> La primera de estas posiciones alentaba la promoción de los intereses de la clase trabajadora y los de la burguesía urbana, proponiendo una política nacionalista moderada con la intención de limitar al capital extranjero en algunos sectores estratégicos como la energía, la producción de bienes de capital y las comunicaciones, criticando incisivamente a las políticas económicas del gobierno peronista y marcando el estancamiento de la producción agrícola durante el régimen peronista; en tanto el populismo aducía que no se había logrado fomentar la industria pesada, como tampoco desarrollado la infraestructura económica, en tanto que un incremento desproporcionado en los gastos corrientes del Estado había originado el retardo de una inversión en obras públicas. La posición liberal se remontaba más allá de las circunstancias prevalecientes, por que criticaba al proceso de industrialización, las prácticas sociales y las políticas asociadas a la industrialización, también se cuestionaba la premisa de *que el desarrollo industrial debía constituir el núcleo dinámico de una economía cerrada*, por que ya se había enfrentado en décadas anteriores un progresivo deterioro de la disciplina laboral y la ineficiencia de grandes segmentos del sector industrial y, rastreaban dos causas de los problemas: las políticas que habían cerrado la economía donde proliferaron industrias artificiales y un crecimiento excesivo del Estado (obeso). La arista del mercado pasó a ser la espina dorsal de la posición liberal, por que implicaba la apertura de la economía argentina y su reingreso en el mercado internacional, a través de la reducción de tarifas aduaneras

---

97 *Ibid* Op. Cit Pág 45

y eliminando otras distorsiones protectoras de sectores artificiales; también se proponía una reducción drástica de la intervención estatal en la economía y la restauración de importantes incentivos para la iniciativa del sector público.<sup>98</sup>

Los partidos políticos, las organizaciones corporativas y las corrientes ideológicas manifestaban un populismo reformista, el desarrollismo y el liberalismo, que en numerosas ocasiones pactaron alianzas con sus paralelos conflictos, sólo fueron dos factores los que determinaron el apoyo entre sí: las predicciones acerca de las consecuencias de la instrumentación de las políticas económicas alternativas en relación con los intereses económicos de cada clase social o sector interesado en dicha instrumentación; el modo en que cada retórica aludía a la cuestión peronista, por que se referían a las dos principales manifestaciones político-institucionales de la identidad peronista de los sectores populares, por que eran excluidos como ciudadanos y su fuerte adhesión a un movimiento sindical que se definía como una corriente peronista y no sólo como un tentáculo de la clase trabajadora. Los programas liberales proponían: erradicar al peronismo y pulverizar al sindicalismo peronista; reducir drásticamente el intervencionismo del Estado; y, eliminar a los sectores industriales carentes de eficacia. De modo que veíanse forzados continuamente a aceptar dos de los males menores: a) el desarrollismo y el populismo reformista; b) el modificar su evaluación de manera cíclica, aunque posteriormente, constituyeron alianzas con los desarrollistas por la necesidad de aplicar programas de estabilización basados en fuertes devaluaciones y

---

98 Ibid. Op. Cit. Pág. 47

congelamiento de los salarios, por que no podían ponerse de acuerdo en una estrategia económica de largo plazo. Se modificó radicalmente el estilo del control político de la clase trabajadora establecido durante la época peronista, que se había basado en la tutela del Estado benefactor sobre la clase trabajadora y en una subordinación ideológica a Perón del movimiento sindical, cuyos líderes fueron desplazados y no volvieron a recuperar su influencia anterior, por que el proyecto frustrado de los militares creó las condiciones para un movimiento sindical enteramente distinto a los bastiones peronistas, que alcanzó una relativa independencia respecto a la figura de Perón, circunstancia que favoreció el desarrollo de una estrategia política propia. Juan Carlos Onganía con sus simpatizantes experimentaron, a mediados de la década de los sesenta un toque de gobierno semidemocrático, que desde el punto de vista militar tenía dos ventajas: alentaba la fragmentación militar, e inhibía el crecimiento económico sostenido.<sup>99</sup> El sistema político argentino adquiere un carisma de fachada partidocracia, por que el intento de extinguir la democracia con gobierno de los partidos estaba acompañado por una efímera esperanza de que el general Juan Carlos Onganía pasara a ser una especie de monarca autocrático en un régimen cuyo único actor político sería el gobierno. Lograda la unidad entre los sectores sociales y militares, la política abriría paso a una administración pública fuerte donde predominarían las ideas de los técnicos, situados por encima de los intereses sectoriales, puesto que el tema central

---

99 Resulta simbólico que los edificios pertenecientes a los partidos políticos resultaran confiscados para entregarlos al ministerio de educación, mientras que el consejo nacional de seguridad se instalaba en la cede del congreso nacional. Op. Cit. Pág. 59

de su programa del general Onganía consistía en una renovación y simplificación de la política argentina. La insurrección popular de 1969, que culminó en el “cordobazo”, fusionó a empleados y obreros, estudiantes y sectores urbanos pauperizados. Tal como lo ha enseñado O'Donnell, sus acciones “en parte expresaban y en parte liberaban las tensiones que se habían acumulado desde la instalación del gobierno militar”. Onganía había intentado clausurar los mecanismos institucionales y extrainstitucionales, sociales y políticos, a través de los cuales había sido posible la transacción, y procuró en cambio controlar los diversos intereses por la vía de un Estado jerárquico y supuestamente omnisciente.<sup>100</sup> Bien, fueron dos los cordobazos: en el primero, hubo quienes habían cuestionado las políticas económicas liberales que dañaron los intereses de asalariados públicos y privados, empresarios pequeños y medianos, trabajadores de los más tradicionales servicios e industrias perjudicados por los programas modernizadores de los gobiernos militares; quienes habían pedido la liberalización política del régimen militar y ahora exigían la completa democratización y elecciones sin proscripciones de ningún tipo; aquellos que concentrados en torno de la incipiente guerrilla peronista, promovían una insurrección popular armada, abogando en favor de una estructura social y política no parlamentaria y socialista-nacional. Cuando se dio la reconciliación, entre la población civil y Juan Domingo Perón, coyuntura que se califica como “la Hora del Pueblo”, cuyos efectos fueron: el fracaso de la transición controlada a la cual aspiraban Lanusse y los militares, y demostró la imposibilidad de que las fuerzas

---

100 O'Donnell, Guillermo. Op. Cit. Pág. 61.

opositoras de la sociedad civil difundieran discursos sociales nuevos, más radicales. Toda la política argentina oscilaba entre dos de los líderes nacionales: Perón compartía una idea esencial con la Revolución Argentina, además de tratar de institucionalizarla, puesto que su fórmula apuntaba a crear un sistema doble de agregación para los actores sociales y políticos; en tanto que Onganía trató de abolir la política. No así, los liberales podían reclamar que no habían tenido ninguna responsabilidad en las políticas económicas instrumentadas desde 1943, porque habían ocupado posiciones principales en la gestación económica después de la caída de Perón, ellos podían alegar que nunca tuvieron libertad para aplicar las verdaderas políticas de los liberales. Si partimos de que el liberalismo había sido la única corriente coherentemente antiperonista, pero las doctrinas liberales implicaban consecuencias a las que los militares se habían opuesto tradicionalmente: la reestructuración de la industria, la revitalización del mercado de capitales y la crítica de las prácticas nacionalistas y estatistas.<sup>101</sup>

La verdadera revolución liberal requería, que el Estado mismo se disciplinara, librándose de empresas públicas y sus correspondientes empleados, que le resultaban superfluos, desmantelando los sistemas de subsidio y absteniéndose de fijar precios subsidiados por sus servicios prestados, el gobierno estableció un sistema económico de mercado libre, principalmente a través de la apertura del mercado interno frente a la competencia extranjera. La reforma financiera de 1977 resultó ser otra novedad decisiva que suponía prestar atención exclusiva a la

---

101 Op. Cit. Pág. 72.

inflación mediante la toma de decisiones tendientes a reducir el proceso de expansión económica. Podemos sintetizar que la combinación de factores que rodearon el cambio de gobierno en diciembre de 1983 permite vislumbrar cambios potenciales en los parámetros de la política contemporánea en Argentina, en este sentido, el papel de los partidos políticos y del parlamento nacional es de suma importancia, no obstante la herencia negativa que todavía gravita sobre los sectores que de una u otra manera están incrustados los partidos políticos, y no sólo el gobernante, han ganado nuevo espacio que puede ser utilizado en diferentes grados de inteligencia política. En tanto que para obtener, resultados satisfactorios, será necesario que peronistas y grupos radicales desarrollen nuevos mecanismos de interacción social, para que los primeros hallen un equilibrio entre su rol como oposición efectiva y su lealtad al sistema de instituciones públicas. No así, el partido gobernante tendrá que aprender a reconocer la legitimidad de las críticas procedentes de la oposición, con el fin de no atribuirles en forma lógica el deseo de destruir la democracia naciente.

**B) En Bolivia,** los militares tomaron el poder el 17 de julio de 1980, por que no estaban de acuerdo con el gobierno constitucional. Este país ha realizado tres intentos serios por establecer formas de gobierno constitucional relativamente abiertos e impersonales, dichos intentos tuvieron lugar en un período de tiempo que va de 1880 a 1940, y a continuación de la revolución de 1952, por que la necesidad geopolítica provenía de la derrota que tuviera dicho país en la guerra del Pacífico en 1879, que lo dejó sin salida al mar. En un tiempo muy posterior, el derrumbe de la economía internacional liberal se vio acompañado por el derrumbe de las

instituciones políticas liberales, que culminaría en la segunda guerra mundial. La victoria internacional aliada de 1945 trajo una nueva ola de democratización y desnazificación, que dio forma a la segunda transición boliviana desde el autoritarismo, a diferencia de Brasil y Argentina, hubo una abrumadora presión procedente del contexto internacional que determinó el proceso y el carácter de la transición verdadera. No obstante, la revolución de 1952 dio origen a un período de doce años de gobierno civil, con sufragio universal que extendió el voto para uso de las mujeres y a la población analfabeta. Se convocó regularmente a elecciones, se aseguró alguna representación a los partidos de oposición, los periodos presidenciales eran de cuatro años y en lo fundamental se garantizó la libertad de prensa.<sup>102</sup> Desde 1964 la política boliviana ha estado dominada por un autoritarismo cuyo pilar central fueron los militares, por que el autoritarismo boliviano toma una forma distintiva como producto, que la revolución de 1952 heredara. En Bolivia, el gobierno militar asumió diversas formas entre 1964 y 1978, con la dictadura de Hugo Banzer, quien fuera presidente de la república, de 1971 a 1978, cuya dictadura pareciera ser la más duradera y exitosa, con todo y autoritarismo militar, ésta contribuye a la explicación de cómo se produjo la más reciente transición democrática. El gobierno de Hugo Banzer constituyó siempre un precario acto de equilibrio, el pacto inicial sobre el que reposaba era intrínsecamente inestable. Los ministerios se dividieron entre dos partidos políticos rivales( los falangista y el ala de Paz Estenssoro del Movimiento Nacional Revolucionario), cada uno de los cuales

---

102 Whitehead, Laurence *La democratización frustrada de Bolivia, 1977-1980*, Trabajo incluido en Op. Cit , cuyo título califica



trató de utilizar su posición en la administración pública para reforzar el apoyo que le brindaban las masas y acrecentar su influencia en las fuerzas armadas. el sector privado organizado, que contribuyó a financiar el golpe de agosto de 1971,<sup>103</sup> porque la base de la legitimación ideológica del régimen tampoco era clara. Se habló de una transición malhadada , cuando el presidente, Hugo Banzer, en 1977, se embarcó en un proceso de transición electoral, no tenía la sensación de que podría ser derrotado. Si bien es cierto que solamente la Iglesia y el incipiente movimiento por los derechos humanos conservaban capacidad para la organización autónoma. todo esto sugirió que Banzer podría conducir una elección en términos muy favorables para él, y que quizá lograra prolongar su influencia personal 'constitucionalizando' su gobierno. De modo que si Banzer quería ganar las elecciones, tenía que pasarle a algún rival el control del aparato militar. Después de reflexionar, sus asesores aparentemente llegaron a la conclusión de que este curso era demasiado riesgoso. La alternativa consistía en delegar las funciones presidenciales designando a un hombre de confianza política, cuyo rol estaría restringido por el conocimiento de que Banzer retenía el comando de las tropas.<sup>104</sup>

Como estrategia política para quienes aspiran a democratizar, tienen que demostrar que la democracia ofrece la oportunidad de corregir abusos pasados y proporcionar garantías contra su repetición. Una excesiva sujeción en este aspecto

---

el capítulo 3. PP. 79-85.

103 Whitehead, Laurence. *Bolivia Swings Current history, febrero de 1972, y Banzer's Bolivia', Current History*, febrero de 1976. Trabajo referenciado en Op. Cit. Pág. 87.

104 Ibid Op. Cit. Pág. 93.

desmoraliza a sus seguidores y es vista por la derecha autoritaria como prueba de debilidad. Por otro lado, cualquier referencia a los excesos militares puede desencadenar un retroceso institucional que ponga en peligro todo el proceso de transición.

**C) En Brasil**, debemos tener en consideración tres premisas, para empezar por el entendimiento de la liberalización del gobierno autoritario: a) ese tipo de regímenes están sometidos a los procesos más o menos continuos de cambio y adaptación; b) la transformación de regímenes autoritarios no necesariamente se logra mediante su derrocamiento, sino que también puede resultar de esos procesos de cambio evolutivo; y, c) en todo caso, el restablecimiento de formas democráticas de gobierno es sólo uno de los posibles desenlaces de su transformación. Aceptemos que carecemos de la perspectiva temporal adecuada necesaria para aprehender la tendencia histórica subyacente tanto en la emergencia como en la declinación de los regímenes autoritarios contemporáneos, y en segundo término, porque las actuales teorías del cambio social parecen inadecuadas para seguir la evolución de los cambios en la conducta y la dinámica de las clases en las sociedades capitalistas, en las que los sistemas productivos, las estructuras sociales y de poder, los valores y los estilos de vida, están en transformación permanente, cuando no quebrantándose, ello pone de manifiesto un lazo entre estructuras de clase, intereses colectivos y/o tendencias sistémicas, razones suficientes para comprobar que los organismos sociales tienen límites espaciales y temporales bien precisos y, las crisis sólo surgen cuando la estructura de un sistema social admite menos posibilidades de resolver problemas que las requeridas para su

conservación,<sup>105</sup> de aquí que las crisis se conceptualicen como perturbaciones que atacan la integración sistémica y, que se producen por causa de imperativos del sistema, ínsitos en sus estructuras, que son incompatibles y no admiten ser ordenados en una jerarquía y estructuras de poder, tendrá que aguardar hasta que se halla adquirido un mejor conocimiento de lo que cambia, y de cómo cambia, cuando un régimen autoritario entra en un proceso de transición política. La transición política, como proceso social supone: que después de su emergencia y consolidación, un régimen autoritario adquiere algunas tendencias y características definidas para alcanzar un cierto estado de equilibrio; que este estado de equilibrio puede ser estable o inestable, según el grado de institucionalización al que ha llegado el régimen; y que cuando disminuye su capacidad para encarar problemas internos o sistémicos, con lo cual se introduce en un estado de equilibrio inestable, tienden a producirse situaciones de crisis que pueden gatillar una transformación del régimen. Vemos con esto que, existen dos posibles modos de transición, tales como: transición discontinua y transición continua. En el caso de una transición discontinua hay dos desarrollos posibles que son: el régimen logra solucionar la crisis a través de diferentes formas de transacción o mediante el despliegue de un grado más alto de coerción (con lo cual vuelve a consolidarse tal cual era), o no satisface esos requerimientos (e inicia su derrumbe). En el caso de una transición continua, probablemente tendremos una serie de coaliciones políticas limitadas y de equilibrios

---

105 Luhmann, N. y Habermas, Jürgen *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie*, Frankfurt, Alemania, 1971. Pág. 147 y siguientes.

sucesivos y contradictorios entre impulsos hacia el cambio e impulsos hacia la conservación.

La transición como proceso social produce desarrollos sorprendentes, por que hay regímenes que se derrumban súbitamente, o regímenes que presentan una capacidad no detectada para volver a consolidarse, dado que dicho proceso está signado por movimientos contradictorios, en los cuales acciones y reacciones toman la forma de avances limitados y caídas cíclicas parciales en la dominación autoritaria. El proceso de la transición tiene un quien tiene la iniciativa, quien lo controla, como se definen las coaliciones políticas y qué proyectos políticos alternativos entran en competencia. Los protagonistas del régimen o sus oponentes, son quienes controlan o dirigen el proceso de la transición, que según Schmitter, pasa por las siguientes etapas: toma del poder, transferencia del poder, entrega del poder y derrocamiento del poder.<sup>106</sup> En Brasil son diversas las fuerzas internas de crisis tales como: *los valores y la ideología* no eran aptos para una verdadera democracia, la consolidación y extensión de las relaciones capitalistas determinaban precondiciones para poder establecer una estructura social seria y estable, donde las prácticas autoritarias podían conciliarse con ciertos intereses de la revolución de 1964 según la óptica militar; *la organización institucional del Estado*, donde el régimen abrogó los derechos políticos constitucionales y cívicos, suprimió las instancias para la representación de intereses y estableció una virtual dictadura del

---

<sup>106</sup> Martins, Luciano *La liberalización del gobierno autontario en Brasil* Este trabajo constituye el capitulo No 4, vertido en Op. Cit Pag 118.

poder ejecutivo sobre los otros dos poderes públicos, a través del Acta Institucional No. 5 suscrita en 1968; *la estructura de la autoridad*, por vez primera se manifiesta como tal con las fuerzas armadas que actúan como institución al asumir el control directo de las principales funciones del gobierno y se erigió un gran aparato de inteligencia para tamizar y controlar las lealtades dentro del aparato estatal; *las normas y reglas del juego*, en la tradición política brasileña se elegían los gobernantes por consenso en el interior de la élite, práctica que precedía al voto secreto e incluso lo reemplazaba, ello se suplió con las realizaciones económicas y la asignación exclusiva de roles gubernamentales que contaban con cierta aprobación; *las prácticas políticas*, consistían en movilizaciones de tipo populista y, fueron reemplazadas por políticas parcialmente redistributivas y medidas limitadas de bienestar general, como consecuencia de las sanciones negativas, de entre ellas tenemos el despido de empleos públicos, presión económica, persecución policial, eliminación física y suspensión de los derechos políticos; *las políticas públicas*, dejaron entrever que la toma de decisiones se centralizó cada vez más, dada la considerable expansión de los roles normativos y empresariales del Estado en la economía, hasta los ingresos fiscales se incrementaron de manera espectacular. Simplificadamente son seis las características y rasgos constitutivos del régimen, como fuentes originales para engendrar cualquier crisis, pero son sólo tres los aspectos dignos de resaltar como: la ideología del régimen, la naturaleza de la relación entre los militares y la estructura de la autoridad y los métodos que el

régimen usa para generar apoyo.<sup>107</sup> El modelo de la liberación brasileña siguió la siguientes pautas: la restauración progresiva de los derechos políticos y civiles; el restablecimiento de canales representativos de los intereses sociales; y, la adopción de formas de validación legal para la elección de gobernantes y para los actos del gobierno mismo.

**D) En Chile,** la transición democrática en Chile presenta una paradoja, bajo una perspectiva histórica las condiciones parecen restaurar la democracia perdida en el golpe militar de 1973. Hubo una correlación histórica entre fenómenos, como el proceso de industrialización con sustitución de importaciones y un grado creciente de intervención estatal en la economía, así surge un proceso de democratización sustantiva, con la incorporación progresiva de distintos actores sociales al sistema político, el mejoramiento de sus niveles de vida y la existencia de un régimen político democrático, la combinación de estos tres elementos, hacen de Chile, un caso singular en la investigación transicional. En el nivel jurídico-institucional, Pinochet, siguiendo como comandante en jefe del ejército, pasó de jefe de la junta de gobierno a cabeza del Estado, y luego a presidente de la república (movimiento finalmente consumado en el referendo de septiembre de 1980). Hubo también una creciente concentración y centralización del aparato represivo bajo las órdenes directas de Pinochet. La personalización del liderazgo de Pinochet ha sido lograda mediante la fuerza, el control del aparato represivo y una fórmula jurídico-institucional, factores todos basados en la cohesión interna de los militares, que a su vez se funda más en

---

107 Ibid. Op. Cit. PP. 119-122.

la jerarquía y organización internas que en cualquier acuerdo en torno de un proyecto político común. De tal suerte que el núcleo hegemónico estaba constituido por una alianza entre el liderazgo militar personalizado de Pinochet y un grupo de gerentes económicos, preparados en la Escuela de Economía de Chicago bajo el manto de las doctrinas de Milton Friedman, aparentemente capaces de arbitrar en todos los intereses de la clase capitalista, y lo que sólo logró ese grupo en el aspecto económico, fue la industrialización para la sustitución de importaciones y rol dominante del Estado en la actividad económica, este modelo fue reemplazado con un nuevo modelo de desarrollo hacia afuera, por que la asignación de recursos iba a ser determinada por el mercado, momento en que el Estado reduciría su papel económico intervencionista.<sup>108</sup> El proceso de institucionalización chilena, consistió en la creación de reglas de juego en diferentes esferas de la sociedad que expresaran su proyecto o su ideología social, como la manifestación de un poder en proceso de consolidación, donde también el espacio es limitado, en que los grupos de oposición pueden reconstituirse y regenerarse los mismos movimientos sociales. Situación que explica por que la institucionalización puede ser puesta en marcha como respuesta a una coyuntura crítica cuando el debate dentro del régimen impide que se recurra al poder discrecional e impone un marco de reglas destinadas a gobernar cualquier desarrollo, así, se distinguen dos niveles en la institucionalización de regímenes: el primer nivel se refiere a la elaboración de las reglas del juego en diferentes esferas de la vida social, que normalizan y confirman las transformaciones

---

108 Ibid Op. Cit. Págs 155-156

estructurales, además establecen el sistema de relaciones entre individuos y grupos sociales en una esfera específica, en dicho nivel también concierne a las relaciones dentro de la sociedad civil básicamente; en el segundo nivel la institucionalización política tiene que ver con el proceso por el cual se establecen las reglas del juego para los líderes políticos, se refiere a la esfera del Estado y sus relaciones con la sociedad, por que ambos están relacionados estrechamente, ya que forman parte en la misma pauta de organización social impuesta por un grupo o por un sector dentro del bloque dominante al interior del Estado.

En el caso de Chile, la represión general se dio en diferentes etapas: primero hubo una represión masiva, dirigida hacia todos los líderes militantes y a todos los simpatizantes del gobierno; en otra la represión se hizo más selectiva, combinando actos encubiertos de asesinato o secuestro con acciones espectaculares que, presenciadas por la población, tenían como destino básico crear miedo; otra más, que abarcó hasta 1980, mientras se definía el modelo político, la represión fue más dirigida y destinada a provocar temor y quebrantar la moral, sumado a esto algunas ejecuciones, tortura y expulsiones sobretexto de enfrentar resistencia armada. Ante este panorama la Constitución, fue sometida a un referendo en 1980 y promulgada en 1981, no sin antes excluir cualquier recurso al tipo de defensa convencional que sin éxito los abogados de la oposición habían intentado. El proceso de institucionalización implicó tanto una respuesta a crisis temporarias en sectores particulares como la voluntad de transformar la situación chilena y establecer una estructura permanente del régimen, en dicho proceso las visiones estrictamente capitalistas se combinaron con concesiones a la mentalidad militar, aunado al



modelo de desarrollo, se produjeron cambios importantes en la sociedad chilena, donde los principales cambios son los siguientes: la reorientación del aparato productivo con una reducción relativa de la importancia de los sectores de la producción, específicamente la industria, y la fuerte expansión del sector terciario; la reducción del papel del Estado como agente económico; la concentración creciente de la riqueza en un pequeño número de grandes conglomerados; la penetración capitalista en el sector agrícola, el predominio del sector financiero; y, la creciente dependencia respecto del capital financiero internacional.<sup>109</sup> En el territorio chileno, no hay ninguna progresión lineal necesaria que vaya de la represión a la institucionalización y después a la transición hacia un tipo de régimen autoritario, por que las crisis pueden muy bien interrumpir o apartar a cualquier régimen de una progresión tal, por que no puede haber democracia sin una sociedad correspondiente.<sup>110</sup> Por que las crisis pueden ser provocadas por factores externos, por los problemas internos del régimen o por la dinámica de la confrontación de fuerzas opositoras. Los cambios en el papel del Estado han desbaratado las antiguas bases de la actividad política, desorganizandando las bases sociales de la representación política y los lazos entre dichas bases sociales y la estructura de partidos, de manera que apreciamos la existencia de una especie de transición invisible a la democracia, que no puede medirse en términos de mecanismos y

---

109 Apud. Op. Cit. PP 161-167.

110 Strasser, Carlos. *Para una teoría de la democracia posible, la democracia y lo democrático*. Grupo editor Latinoamericano Colección de estudios políticos y Sociales. Buenos Aires, Argentina, 1991. Pág. 41. A diferencia de lo que Macpherson expresa con su inclinación por entender a la democracia como un sistema de gobierno, calidad que impregna toda la vida y todo el funcionamiento de una comunidad nacional, con todo un conjunto de relaciones recíprocas entre la gente que constituye la unidad de que se trate

etapas del régimen político, sino sólo en términos de la democratización de la sociedad y de la reconstrucción política de la oposición, pero más allá del marcado progreso hacia una 'transición invisible' en 1983, tenemos que explorar la posibilidad de que esas crisis recurrentes terminen en una extinción del régimen y en una efectiva transición a la democracia, como se aprecia en la gráfica número dos.

**E) En México,** no se puede hablar de transición a la democracia, si no se referencian ciertos acontecimiento del orden, tanto político, económico y social, como son los siguientes acontecimientos: el movimiento sindical de los ferrocarrileros, la huelga de médicos, el movimiento estudiantil de 1968, la disidencia magisterial de 1979 y el inicio del desmoronamiento del sistema político mexicano en 1988. Aterrizando a lo concreto, debemos partir de la Reforma Política promovida por José López portillo, a través de uno de los más grandes ideólogos orgánicos de nuestro país, Jesús Reyes Heroles. Cuya reforma tuvo la intención de mitigar las consecuencias de los movimientos antecidos, sólo que con esta reforma apenas se inicia lo que en términos de Middlebrook llama la liberalización política,<sup>111</sup> con la característica muy particular de que en México ha sido más gradual y menos conflictiva que muchas otras transiciones políticas examinadas en el presente capítulo, en parte debido a que el bien institucionalizado y ampliamente inclusivo régimen mexicano, es una fórmula menos severa de gobierno autoritario, con dos

---

111 Middlebrook, Kervin J , *La liberalización Política en un régimen autoritario- el caso de México* este trabajo constituye el capítulo No. 6, en Op Cit PP 187-188.

tendencias encontradas: reformismo y continuísmo.<sup>112</sup> Pero la experiencia liberalizadora mexicana es interesante, desde una perspectiva comparativa, precisamente porque no involucra a un régimen autoritario cuyos orígenes y evolución históricos son distintivos.

El caso mexicano ofrece una oportunidad de examinar tanto las características generales del cambio político en un régimen autoritario, como los factores específicos que dan forma al proceso de liberalización política. De modo que la liberalización política en nuestro país involucra la ampliación de los canales de movilización alternativos, mediante la legalización de partidos de oposición adicionales y la creación de nuevas oportunidades para la competencia y la representación políticas.

La experiencia de liberalización en nuestro país, se contempla desde una visión con cuatro premisas: a) el análisis de los orígenes de la liberalización contemporánea, considerando los bastos cuestionamientos que el régimen establecido enfrentó a fines de la década de 1960 y principios de la de 1970, y los factores particulares que motivaron a la reforma política patrocinada por ese mismo régimen; b) la formulación de la ley de reforma política de 1977, y el efecto de las bases sociopolíticas y la estructura institucional del régimen en las características del proceso de reforma, llevando la atención hacia esfuerzos realizados por elementos conservadores de la 'coalición revolucionaria' gobernante para limitar su alcance; c)

---

112 Begné, Alberto. *En Sistemas Políticos, Partidos y Elecciones*. Coeditado por Nuevo Horizonte Editores, TRAZOS y por el Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A. C. Pág. 335.

las consecuencias de la reforma política de 1977 para la inscripción de nuevos partidos opositores en la Cámara de Diputados Federal y los problemas de la abstención de la población electoral con su respectivo fraude; y, d) las consecuencias del proceso de liberalización para el cambio futuro de régimen en México.

La reforma política de la administración López Portillo abrió nuevas oportunidades significativas a las fuerzas opositoras, y alteró en aspectos importantes el mapa político nacional. No obstante, el gobierno federal ha retenido un estrecho control de este proceso de liberalización. Los desafíos planteados por la crisis económica mexicana y la persistente resistencia de los elementos conservadores del régimen establecido constituyen importantes obstáculos para una liberalización política más amplia.<sup>113</sup>

El régimen mexicano es un sistema fuertemente presidencialista, en el que las principales iniciativas políticas siguen estando bajo el firme control de la persona en quien se deposita el Poder Ejecutivo Federal. La élite gobernante combina la represión selectiva de oponentes al régimen con la negociación, la transacción y con políticas destinadas a conciliar con los reclamos de grupos protestantes, así que el nivel comparativamente bajo de la represión en México se debe en gran medida a la eficacia del control que el régimen ejerce sobre actores masivos, como son los sindicatos, las organizaciones campesinas, entre otros, mediante una combinación de controles administrativos estatales sobre la participación política de las masas.

Los procedimientos de la liberalización mexicana apuntaron a tres problemas sumamente estrechos: algunos elementos liberales de la coalición revolucionaria gobernante se percataron de que el régimen padecía una erosión sustancial de su legitimidad política; el relativo crecimiento económico mexicano en un período que va de la década de 1940 a principios de 1970 reforzó substancialmente la coalición gobernante en una posición más sólida; y la clase media urbana estaba en un crecimiento rápido y no podía ser fácilmente incorporada por los medios tradicionales al sistema político existente, la atención pública se centró en problemas, como la merma de oportunidades de empleo productivo para los trabajadores urbanos, el acceso limitado a los puestos públicos, la creciente desigualdad relativa del ingreso y el estancamiento de la producción agrícola en áreas rurales. Todos estos indicadores marcan la pauta de problemas causados por la alta tasa de migración de la población rural hacia las zonas urbanas.<sup>114</sup>

Durante la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988), las volubles condiciones sociopolíticas y la perspectiva de que la crisis económica de México persistiera indefinidamente en el futuro, volvieron demasiado riesgosa una liberalización política más amplia, para ello el régimen instrumentó su mentada 'renovación moral' con amplia publicidad, cuya meta consistía en reducir la corrupción de la burocracia gubernamental y de la misma policía.

---

113 *Ibid.* Op. Cit. Pág. 189

114 *Ibid.* Op. Cit. PP 190-191.

El período sexenal que va de 1988-1994, presidido por Carlos Salinas de Gortari, presenció grandes cambios estructurales nunca antes vistos, que impresionaron no sólo la población nacional, sino también la del contexto internacional, de ellos tenemos: la privatización de las empresas paraestatales en su máximo esplendor; reforma monetaria, modificando el valor nominal de nuestra moneda nacional; una verdadera renegociación (regateo) de la deuda externa; apoyo decidido y total a la población campesina y a toda la clase social baja, mediante una gama de programas gubernamentales de envergadura nacional (PROCAMPO, CONALTE, PRONASOL, entre otros).

F) En Perú, las intervenciones militares de 1962 y 1968 tuvieron lugar con poca resistencia, por que se tornaba como una crisis de la sociedad y del Estado oligárquico, los militares preveían la muy posible emergencia de un estado de severo desorden social, razón por la que aplicó una política que procuraba subordinar las clases populares al aparato del Estado, a través de la adopción de políticas nacionalistas y antioligárquicas. La transferencia del poder a los civiles en 1963, como la que se inició en 1977 y culminó en 1980, tuvo lugar en un contexto de una incisiva lucha social y política, y que dada la aguda crisis económica, en el segundo caso obligó a las fuerzas armadas a buscar una vía de escape constitucional que les permitiera canalizar los conflictos en un esquema institucional, asegurando de antemano su autonomía militar.<sup>115</sup> El primer gobierno militar, de 1962, intentó

---

<sup>115</sup> Cotler, Julio. *Las intervenciones militares y la transferencia del poder a los civiles en Perú*, este es un trabajo de gran seriedad académica, sin menoscabo de los anteriores, su análisis desde el punto de vista sistémico retrata la transferencia del poder de los militares hacia los civiles. Dicho trabajo constituye el capítulo No 7, de Op Cit Tomo No 2, Ibid. Pág 225

contener las *movilizaciones populares*, que incluían una generalizada *insurgencia campesina*, el desarrollo de un vigoroso movimiento obrero vinculado con los nuevos y más amplios estratos medios y una serie de organizaciones partidarias que demandaban reformas *antioligárquicas* y nacionalistas. En contraste con las intervenciones militares previas, el gobierno no trató de bloquear todas las reformas, sino que se aseguró de que esos cambios no se produjeran por la acción directa desde abajo, enfrentó también una *poderosa resistencia* proveniente de E.U. de Norteamérica. De acuerdo con la alianza para el progreso la administración Kennedy apoyaba notablemente al APRA, alentando un proyecto de reformas sociales dentro del marco de la legalidad institucional. En 1963 en adelante, el oficial que comandara cada fuerza de su sector sería designado por derecho de antigüedad, y el presidente de la república contaba con el privilegio de designar ministros de defensa, previa lista de nombres presentada por los comandantes militares, cada fuerza elevaría al ministro de economía el presupuesto total que requería sin proporcionar información detallada de los gastos, que serían mantenidos como secreto de Estado.<sup>116</sup>

En general, algunos sectores fueron relativamente bien remunerados al beneficiarse con las políticas gubernamentales de la reforma social, con los salarios aumentado y con la duplicación del número de empleados públicos. Las empresas públicas tuvieron la libertad para decidir su estructura productiva y de personal, la distribución de los empleados y el ingreso regional, así como el mismo consumo.

---

116 Apud. en Op. Cit. Pág. 229

Cuya tendencia fue favorecer la población más empobrecida, como los campesinos y los subempleados de las zonas urbanas, para favorecer a los sectores urbanos organizados, el gobierno subsidió muchos alimentos básicos importados y combustibles.<sup>117</sup>

En Perú se estableció el derecho a votar a partir de los dieciocho años, a partir de 1963, esto implicaba que una gran mayoría incrementaría la población electoral, esta medida obligó a los diferentes grupos de izquierda revolucionaria a buscar un sistema de alianzas interpartidarias que les permitiera entrar en el juego electoral para difundir sus concepciones. El llamado a elecciones significó una democratización relativa de la vida política del país, que favoreció un renacimiento de la sociedad civil y la incorporación de vastos sectores sociales a la vida política, junto con el desarrollo de nuevas instituciones sectoriales y regionales. De pronto se produjo una proliferación de publicaciones que incluían debates entre figuras nacionales; en todo el país hubo una multiplicidad de reuniones, seminarios, cursos y discusiones.<sup>118</sup>

La transferencia del gobierno, no del poder propuesta por el presidente Haya de la Torre en diciembre de 1979 fue afectada por la enfermedad y muerte del anciano líder aprista, pocos días después de que la Asamblea Constituyente completara sus actividades. Sus funerales constituyeron un acontecimiento nacional, que por vez primera se reunió una gran gama de figuras políticas que coincidieron en el

---

117 Apud. en Op. Cit. PP. 233-235.

118 Ibid. Pág. 247.



reconocimiento de la contribución que hiciera Haya de la Torre al desarrollo político de Perú.

Las fuerzas armadas le rindieron los más altos honores póstumos, no se hicieron esperar las divisiones internas entre los militantes del partido que él fundara en los últimos cincuenta años, se volvieron obvias. El 28 de julio de 1980, se instala el gobierno de Belaúnde, donde la política económica siguió subrayando en la austeridad, persistió la recesión industrial, mientras que se ponía énfasis en la dinamización de las exportaciones primarias y en la expansión del sistema financiero. El proceso de redemocratización ya había sido puesto en marcha con el establecimiento de la segunda fase en 1975, más sin embargo los obstáculos para una consolidación efectiva de la democracia peruana se agravaron a medida que la administración de Fernando Belaúnde Terry se acercaba al final de su período gubernamental de cinco años. Con la economía en un completo desorden, por la crisis del endeudamiento de alcance continental que se inició en 1982, y un muy severo problema de insurgencia guerrillera con el Movimiento de Sendero Luminoso, cuya base principal se situaba en las tierras altas indias al sur de Perú.

**G) En Uruguay,** por primera vez en su historia, los militares como institución, instrumentaron un golpe de Estado en 1973, a consecuencias del cual los políticos del país fueron desplazados por oficiales de alto mando militar. Los militares no desempeñaron papel alguno en el régimen autoritario moderado, en un período que comprende de 1933 a 1942, razón que justificaba su tropelía de 1973. José Batlle presionó en favor de la promulgación de la constitución de 1918, que por vez primera

introdujo la elección presidencial directa por voto secreto, pero sus oponentes supieron explotar sus planes acerca de un ejecutivo colegiado, incorporando la idea de la coparticipación en el gobierno del partido minoritario (Partido Blanco), por vez primera los miembros de este partido, comprometidos con políticas económicas más liberales, ganaron la elección de 1958.

Aunque los dictados de la estrategia electoral iban a dar por resultado un crecimiento ininterrumpido del sector público, inflación en aumento y crisis fiscal, que produjo la quiebra bancaria en 1965. El pacto de nombre "Pacto del chinchulín" estableció en 1931 el principio de la designación de empleos públicos por un sistema de botín, tanto para el gobierno como para la oposición.

La migración de la población rural hacía las zonas urbanas, el sector público relativamente amplio y la contigüidad de las elecciones hicieron que la práctica del clientelismo no sólo fuera posible, sino crecientemente indispensable. Un resultado fue la ausencia del voto clasista y el factor crucial de que no se forjarían vínculos entre sindicatos<sup>119</sup> y los principales partidos políticos tradicionales con la creciente burocratización en la parálisis del Estado, probablemente inevitable, pero se culpó de la crisis al pesado ejecutivo colegiado que, fue reemplazado en 1967 por una constitución presidencialista mucho más fuerte, la cual tomó como modelo a la que de Gaulle le dio a Francia en 1958.<sup>120</sup> Se conservó la ley electoral que permitía el

---

119 Rama, Germán. *El Club Político*, Montevideo, Arca, 1971 Citado por Charles G Gillespie en op Cit. Pág 262

120 Aguilar, César *La doble escena, Uruguay y democracia*, Vol. No 1. Montevideo, Banda Oriental, 1984 Donde las pruebas de que el voto por la izquierda no fue mucho menos policlasista en el de los otros partidos, aunque sí más urbano que los demás citado por Gillespie, en Op Cit. Pág 263.

voto combinado de listas, haciendo extremadamente difícil el voto racional, en ocasiones tornándolo imposible, dicha ley conocida como de voto doble simultáneo. El 27 de junio de 1984, Uruguay fue paralizado por una enorme huelga general ilegal en menos de seis meses, tuvo un carácter especial, por que contó con el apoyo entusiasta de los dos partidos políticos (el blanco y el colorado), ante este escenario el régimen autoritario había muerto y sólo quedaba decidir con qué se le reemplazaría.

Los actores políticos en la transición uruguaya eran en apariencia muy similares a los del derrumbe: el Partido Blanco un tanto radicalizado, y los partidos izquierdistas *junto con el Colorado convergiendo en el centro con direcciones opuestas.*

El general Gregorio Alvarez logra convertirse en el primer presidente no civil de el régimen como un líder completamente confiable para el alto mando, aunque no contaba con el apoyo total de la junta de oficiales generales, en vista de las características de su advenimiento y de la abierta oposición a su candidatura por parte de la marina, situación que le pudo haber allanado el camino a una concertación de la autoridad ejecutiva para aislar los duros y permitir una liberalización retardada, que pusiera fin a los actos ilegales de represión, en fin el presidente Alvarez, logró ganar confianza, para que tuviera lugar una transferencia suave del poder público. Los partidos tradicionales no estaban tan seguros de que la transición realmente se hubiera iniciado, creían más en la democracia limitada propuesta por los militares, este tipo de democracia, también se le conoce con el

nombre de democradura.<sup>121</sup> Para el jefe de la Comisión de Asuntos Políticos de las Fuerzas Armadas, general Rapela, la transición no comenzaría hasta marzo de 1985 y que, en vista de que los partidos se habían retirado de las conversaciones acerca de la revisión de la constitución, el régimen se reservaba el derecho a decretar los cambios que adecuados le parecieran.

En base al Acta Institucional Número 19, la república uruguaya se tenía que atener a las siguientes providencias: 1) para las promociones en el ejército, el presidente elegiría al comandante en jefe en una terna seleccionada por los generales; 2) el consejo de seguridad nacional subsistía como organismo consultivo, y se reuniría a requerimiento del presidente, con una mayoría de ministros; 3) el parlamento podría votar un Estado de insurrección suspendiendo las garantías individuales; 4) un nuevo mecanismo legal, el recurso de amparo que permitiría a individuos y organizaciones apelar ante la justicia decisiones gubernamentales; 5) sólo continuarían los juicios militares a quienes fueran arrestados bajo el Estado de insurrección; 6) la asamblea nacional elegida en 1984 actuaría como Asamblea Constituyente; 7) si se enmendaba el texto constitucional, debía someterse a un plebiscito en noviembre de 1985. La incorporación de la izquierda a la transición tenía el beneficio adicional, para el futuro de la democracia uruguaya, de que comprometía a los izquierdistas con una vía pacífica y democrática al socialismo.<sup>122</sup>

---

121 Apud. en Op. Cit. Pág. 276.

122 Flisfisch, Angel *Partidos y dualismo en la transición*, cuyo trabajo fue presentado a la conferencia sobre procesos de democratización y consolidación de la democracia en Santiago de Chile, entre el 9 y el 12 de abril de 1984, citado por Guillepre, en Op Cit Pág 288

H) En Venezuela, el sistema político actual se configura a partir de 1958, cuando es derrotada la última dictadura del general Marcos Pérez Jiménez, ante tal suceso las fuerzas democráticas se unieron bajo el propósito común de derrocar el régimen dictatorial que había imperado desde 1948 y establecer un sistema democrático, donde se garantizara la elección de los gobernantes, fuera por el sufragio universal directo de la nación venezolana, o por el principio de alternabilidad en el poder, a través del establecimiento del Estado de Derecho, cuya base de sustentación está constituida por una constitución democrática, la protección y promoción de los derechos más elementales.<sup>123</sup>

La democracia venezolana no pudo consolidarse a causa de una coyuntura que calificaremos como el "Trienio Adeco", cuyo período estuvo comprendido entre 1945 y 1948, en el cual se inicia la democracia de partidos en la república venezolana, su característica principal estuvo marcada por los intentos hegemónicos del partido de gobierno y por el antagonismo exacerbado entre los mismos partidos. En Venezuela se consolidó un establishment con los siguientes mecanismos de integración: a) un fuerte sentimiento de solidaridad entre todos los miembros de la coalición frente a un enemigo a adversario externo, gracias al modelo de desarrollo hacia dentro; b) una ideología común de un alto nivel de generalidad y abstracción, susceptible de especificaciones diversas por los distintos sectores que forman la coalición; c) el papel primordial que el Estado hubo de haber jugado, por estructuras y roles

---

123 Cambéllas, Ricardo. *La democracia venezolana: del reto de su instauración al reto de su consolidación* Trabajo integrado en Op. Cit Volumen No 1 Pág 505.

políticos especializados, con la falta de desarrollo autónomo como una marcada característica en los sectores sociales que dejaba entrever un relativo vacío social; y, d) un complejo sistema de homeostasis de tipo utilitario entre los intereses de diversos actores políticos.<sup>124</sup>

En sí, la reestructuración del Estado en Venezuela tiene gran cantidad de facetas implicadas, por que la cuestión del Estado y su reestructuración resulta ser, consustancial al redespigue de la democracia y, de manera simplificada podemos afirmar que en Venezuela, para darse la democracia tuvieron que interactuar los siguientes elementos: 1) la ampliación de mecanismos de democracia directa y semidirecta en el seno del Estado; 2) la ampliación y profundización del control del Estado en sus funciones financieras y administrativas que impidieran el despilfarro, haciéndose más racionales con la supresión de la arbitrariedad; 3) la vigorización de un Estado de derecho que en Venezuela se encuentra en la estancada, por Ingerencia de poder ejecutivo y los partidos en el poder judicial, mitigando la autonomía a los jueces; 4) el redimensionamiento de los cometidos del Estado y dentro de ellos la asunción eficaz de cometidos sociales que garanticen mínimamente la satisfacción de las necesidades básicas en la población venezolana; y, 5) la reducción del carácter altamente privilegiado del Estado venezolano, que a unos pocos favorece en detrimento de una mayoría, con mecanismos legales pero inequitativos.<sup>125</sup>

---

124 Apud. en Op. Cit. Pág. 514

125 Op. Cit. PP. 524-526.

En Venezuela, es el petróleo el factor singular más importante para la creación de condiciones estructurales contra el autoritarismo militar y la subsiguiente perduración de un sistema democrático. El orden económico particular y el cambio social fomentados por el petróleo signaron para siempre las instituciones políticas venezolanas, la organización social, y la política misma, para lograr una integración mediatizada por el petróleo en el mercado internacional, cuya égida creó las condiciones estructurales mínimas y necesarias para un sistema de partidos. En la literatura consociacional, la atención se centra en la ingeniería y/o concertación de pactos estrictamente políticos para lograr negociaciones entre los distintos actores, tanto sociales, políticos como económicos.<sup>126</sup>

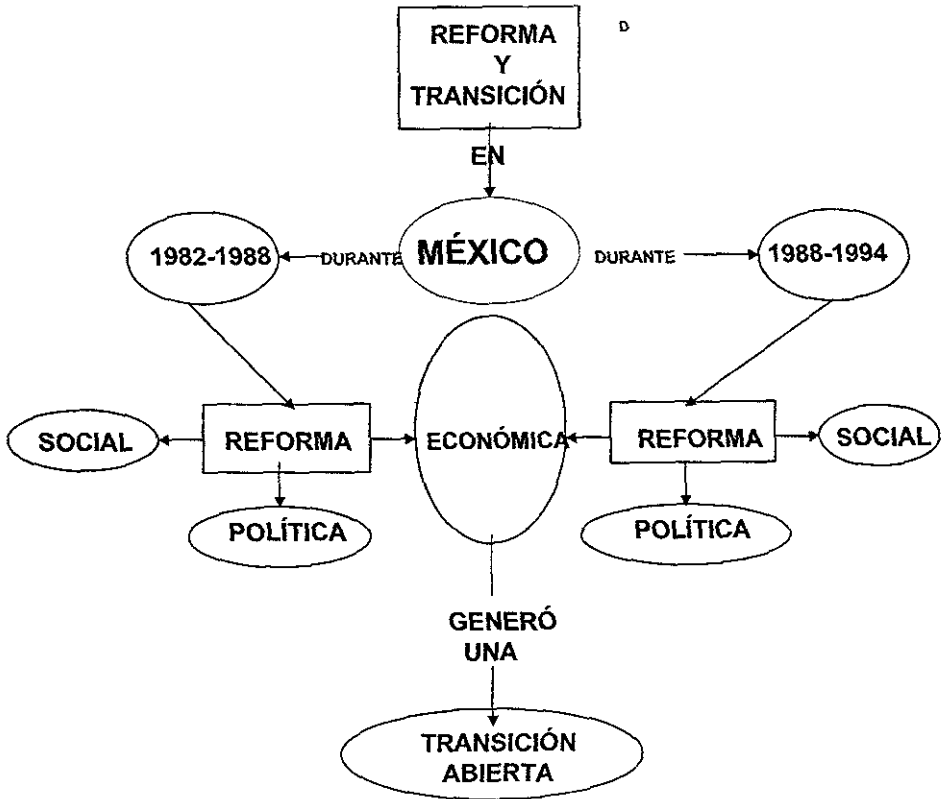
Por que se supone que la concertación de pactos promulgan normas para el régimen y estructuras del Estado que canalizan las posibilidades del cambio económico de manera perdurable, aunque no es de omitirse el grado de incertidumbre al que se enfrentan los actores económicos y políticos en las diversas fases de una transición. El fin del gobierno militar característico de Venezuela desde la independencia, estuvo marcado por la fuga de Marcos Pérez Jiménez, dando origen al nacimiento del Estado venezolano moderno durante veintisiete años de gobierno del caudillo Juan Vicente Gómez (1908-1938), cuyo gobierno coincide con el descubrimiento y la explotación de petróleo por las compañías extranjeras. El espíritu político del Pacto de Punto Fijo fue institucionalizado en la constitución

---

<sup>126</sup> Terry Lynn, Karl. *El petróleo y los pactos políticos: la transición a la democracia en Venezuela*. Trabajo que constituye el capítulo No. 9, de Op Cit: Tomo No. 2. Ibid. PP. 296-297

venezolana de 1961 para convertirse en un tentáculo de Estado, en tanto que el Programa Mínimo prometía alcanzar el pleno empleo, vivienda para los pobres, un nuevo código laboral, legislación de salud, seguridad social y educación. Bajo el supuesto, de que el trabajo es elemento fundamental del progreso económico, premisa mínima para que el régimen democrático garantizara la libertad de asociación y los derechos sindicales, de tal suerte que el Programa Mínimo de Gobierno y el Pacto de Punto Fijo representaban un conocido intercambio entre acción democrática y los empresarios, con la siguiente máxima: “del derecho a gobernar por el derecho a hacer dinero”, y quien tuvo que pagar la factura de la democracia pactada en Venezuela, fue el ingreso del petróleo, para proteger al país de la inflación, así como de problemas generados por el balance de pagos. La combinación de crisis puede llevar al colapso del autoritarismo debilitando a las propias élites normalmente hostiles al acomodamiento, de aquí que, una tarea central para los diseñadores de una nueva democracia consiste en limitar la incertidumbre de una transición política y la subsiguiente democratización, por que la democracia pactada constituye una fórmula de limitar esta incertidumbre, que representa para la democracia tanto ventajas como desventajas. Resulta ser la estabilidad, el criterio fundamental, los pactos entre élites pueden tener un alto grado de éxito, como lo comprueba la experiencia venezolana, donde cinco elecciones populares y tres transferencias de poder entre partidos opositores, como un fenómeno singular en todo América Latina. Comprobado está para la transición a la democracia que lo más importante es un estilo de gobierno basado en el pacto de concertar pactos, que involucra tanto la inclusión como la exclusión.





<sup>D</sup> En este mapa conceptual se explica el contenido del capítulo número tres, cuyo texto es la espina dorsal de mi tesis. Importancia que redundó en el contexto temporal y espacial a la vez. Momento en que se da la mayor cobertura de la reforma del Estado y, éste es el punto de partida para que se inicie la transición a la democracia en México.

# CAPÍTULO III

### 3. LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO, 1982-1994.

El periodo que cubre los dos sexenios de 1982 a 1994, es clave para cualquier análisis que de política se quiera hacer, e incluso de otra rama de las ciencias sociales. Éste es, el punto de convergencias múltiples, como: el fin de la revolución institucionalizada; tienen lugar las liberalizaciones que además de ser conducidas con verdadero acierto, sientan las bases determinantes para continuar con la reforma del Estado dentro de tensiones ideológicas de los sectores duros y blandos; otra es, que nuestro país no puede sustraerse de la globalización y, para ello tiene que actualizarse en sus esquemas gubernamentales.

#### 3.1.- La Reforma del Estado en el gobierno de Miguel de la Madrid.

El Estado en ausencia de la administración pública, no tendría razón de existir, ni sería tal porque, desde que el hombre vive en sociedad, surge la necesidad del servidor público, las actividades colectivas al servicio del individuo, son imprescindibles. En término de fuentes bibliográficas, sólo me puedo remontar al año de 1756, cuando es publicado el precioso libro "Ciencia del Estado", de Juan Enrique Von Justi,<sup>1</sup> obra preparada actualmente por el doctor Omar Guerrero. En estos tiempos, toda acción administrativa requiere del conocimiento objetivo de las potencialidades disponibles y de las formas óptimas para desarrollarlas, porque el Estado exige de ser administrado por servidores públicos cada día más especializados, además de estar regido por un sistema presidencial que cuenta con una división de poderes, se requieren plataformas con capacidad de dar respuesta a

---

<sup>1</sup> Guerrero Orozco, Omar Prefacio del estudio introductorio que hace al libro *Ciencia del Estado* de Juan Enrique Von Justi, Coeditado por el INAP y otras. . México, 1996.

reclamos de diversos sectores sociales, donde se viven cambios inexorables. Así, la especialización de las actividades públicas precisa de los conocimientos generados e impartidos en los centros de inteligencia (universidades) y de una praxis de la administración pública, con sus respectivos nexos sociales muy propios, tanto en lo económico, en lo político y en lo social.<sup>2</sup> De este tema, nunca terminaría de escribir si abarcara todas las disciplinas conexas y otros tiempos, por lo que, sólo me ubicaré en los contextos temporal y espacial, que es de 1982 a 1988, en México, ¿porqué en este sexenio?, por que aquí se inician todas las bases de los impresionantes cambios que hoy estamos viviendo y no damos credibilidad aún. Partiendo de tres elementos de estricta referencia a la administración pública, podemos ver lo siguiente: El primero, es propio de las características jurídico-políticas por medio de las cuales los individuos compiten por el poder público colectivamente, donde la democracia representativa implica la reorientación del sistema político mexicano tocando prioridades del Estado, so pretexto de ofrecer un proyecto,<sup>3</sup> de país distinto al que estamos acostumbrados ver, porque tal parece que estamos frente a un rompecabezas incompleto.<sup>4</sup> El segundo, es la administración pública, el cuerpo de instituciones, organizaciones, mecanismos y medios por los cuales se desarrolla la acción gubernamental, y a partir de ésta se establece una evidente relación entre la sociedad y el gobierno. Porque en las sociedades modernas, la administración pública la integran individuos especializados en distintas áreas y disciplinas de una

---

2 Fuentes Mano, Luis y Lumbreras, Jorge. *La reforma del Estado mexicano en los nuevos escenarios internacionales*, editorial Diana, México, 1996. Pág. 319.

3 Op. Cit. Pág. 322.

competencia excepcional, así como instituciones creadas para dar respuesta a una serie de demandas, políticas y socialmente legitimadas, otras tantas no. Si bien es cierto, lo que se sostiene en "Ciencia del Estado", que el gobierno se desempeña bajo condiciones inéditas, principalmente debido al carácter de la revolución científico-tecnológica, cuyos signos son la incertidumbre y el riesgo, también le corresponde indicar los medios que deben emplearse para suprimir los obstáculos que en un momento dado se muestren como peligro. Esos obstáculos, son, según Von Justi: las desgracias públicas y los defectos de las leyes de la policía, que miran a sus progresos.<sup>5</sup> El tercero es, el sistema jurídico que establece la división de poderes, asigna al Ejecutivo, a los cuerpos legislativos y al Poder Judicial una serie de atribuciones por las cuales pueden ejercer con estrictas limitantes el poder público. Así, los servidores públicos y funcionarios del gobierno, realizan sus funciones de acuerdo con la ley fundamental, con las leyes correspondientes y con los respectivos reglamentos. Ahora bien, de estos tres elementos se derivan diversas cuestiones para analizar algunos problemas más incisivos en la administración pública, tales como: a) El nivel de la eficiencia, así como la calidad del trabajo que prestan los servidores públicos para crear bienes y resolver problemas de su competencia. Donde los factores que cobran mayor relevancia son: la planeación, la regionalización, la descentralización, la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, manejos informativos altamente eficientes, democratización en la toma de decisiones y las estrategias interinstitucionales. Puesto que ya no funciona la "forma

---

4 Alarcón Olguín, Víctor *¿Una coalición efímera?*, publicado en la revista nexos No 238 Octubre de 1997 Pág 16

de organización multiabarcadora y corporativa”,<sup>6</sup> b) La amplitud, racionalidad y capacidad de los mecanismos por los que se lleva a cabo la selección, el estudio, la inversión y la evaluación de los bienes que se producen en el Estado, ya que la administración pública es la acción a través de la cual la universalidad del Estado se individualiza en la particularidades de la sociedad civil. Los actos de la administración pública son actos particulares ejercidos en la sociedad, convirtiendo lo general del Estado en hechos concretos que causan un impacto en la clases sociales y en los individuos.<sup>7</sup> c) Un nivel de autonomía de la administración pública que le permita emitir diagnósticos y críticas, con base en la gestión precedente. Tal y como lo son los métodos mediante los cuales especialistas en desarrollar políticas gubernamentales que puedan expresar o no, en el espacio público, acuerdos y desacuerdos derivados de la continuidad o de la modificación de alguna política del Ejecutivo Federal; d) La capacidad de los cuerpos parlamentarios para evaluar el desempeño de la administración pública, así como el análisis de las decisiones que los funcionarios toman para ejecutar o no algunas acciones con cierta eficacia de avances programáticos, con un presupuesto manejado transparentemente; e) El grado de publicidad de las acciones de política, su uso y destino de los recursos cumplen las exigencias o no de crear bienes públicos la colectividad, o si esos recursos han de destinarse con cierto grado de intensidad a demandas de intereses

---

5 Apud. Op. Cit. Pág. del estudio introductorio No. LXXXIX

6 González Pedrero, Enrique. *Escenarios de la política mexicana*, Trabajo vertido en el libro *Los compromisos con la nación*, editorial Plaza Janés, México, 1996. Pág. 119.

7 Guerrero Orozco, Omar. *La administración Pública del Estado Capitalista*, editorial Fontamara, México, 1986. Pág. 111

privados,<sup>8</sup> así el hombre manifiesta en la sociedad una vida individual, pero terrenal, en el Estado una vida genérica, pero celestial;<sup>9</sup> f) Para que puedan participar distintos sectores y grupos sociales, se necesitan vías normales y formales en la elección de prioridades e incluso exigir el cumplimiento terminal de los bienes producidos, porque se genera una dinámica de participación más ampliada en el momento en que se contraen las relaciones entre el gobierno y la sociedad; g) Las instituciones del Estado con carácter de estratégicas, requieren de un grado de autonomía mínimo, puesto que por su alta racionalidad han de estar bajo la metavoluntad del gobierno (específicamente de un reducido número de funcionarios); más allá de la injerencia de partidos políticos.

Hoy, todos los países del mundo, sin importar el grado de desarrollo o atraso en que se encuentren, han de estar gobernados por servidores públicos especializados en cada área encomendada, si no quieren caer en errores del pasado. Esa especialización del servidor público, es el límite de la democracia, ya ha quedado comprobado que el poder carismático de personas electas (carentes del conocimiento altamente especializado) no garantiza el desarrollo de los pueblos; el poder de la retórica (que los abogados han hecho) en todos los tiempos ha demostrado que no es garante de eficacia y eficiencia, hoy exigidas por neodemandas de grandes colectividades, donde ya no es suficiente hablar con las palabras hechas de la razón, sino que ha de hablarse con la razón de los hechos. De

---

8 Apud Op Cit. PP. 60-70.

9 Op. Cit. de Guerrero Orozco, Omar. Pág 75

manera tal, que todo lo que produce la administración pública, ha de ser tangible a los sentidos del individuo que es parte de un todo social. Tienen razón los investigadores cuando afirman que “la administración pública como institucionalidad de la acción gubernativa es un entramado cuya existencia da continuidad al Estado de derecho. En una unidad política, se depositan en estas estructuras diferentes atribuciones de las que dependen”<sup>10</sup> el orden constituido, así como el diseño y la instrumentación de políticas públicas en favor del desarrollo y bienestar de la población. Comprobado está, lo que afirma el doctor Guerrero Orozco, cuando refiere que la administración pública (ciencias camerales) es una disciplina de tres vertientes genéricas que son: la producción de los recursos, la administración de los mismos por gente especializada y, la aplicación de recursos en abundancia como consecuencia directa de la segunda vertiente, para favorecer su reproducción.<sup>11</sup> Se aprecia bastante claro que, la administración pública también está vinculada a la acción política, pues por medio de su estructura institucional despliega recursos técnicos y humanos a fin de realizar un proyecto que parte de las especificidades de las acciones colectivas de orden político desarrolladas en el espacio público, pero cuyos efectos previsibles comprometen la pluridimensionalidad de lo social.

En un régimen democrático la administración pública satisface necesidades netamente públicas y, todo lo público le concierne al Estado, razón sobrada para que la administración pública construya mecanismos que le permitan internamente,

---

10 Op. Cit. de Mario Fuentes Pág. 60

11 Apud en Guerrero Orozco, Omar. *la teoría de la administración pública*, colección de textos universitarios en ciencias sociales Editorial Harla, México, Pág 18.



renovarse y abordar la crítica ante la gestión desarrollada y aún la que está por desarrollarse. Nuestra sociedad actual requiere de una labor administrativa que sepa llevar a cabo proyectos donde se inscriban sus acciones y su normatividad, así como también se necesita la capacidad especializada (servicio civil de carrera) para innovar, para evitar que surja un desfase social, no olvidemos que cuando las causas se suprimen, no hay efectos que reprimir, aunque ya no estamos en Estado absolutista, pero no está demás prevenir. Un Estado que cuenta con una administración pública deficiente e ineficaz, se afecta con ello, gravemente a los agentes sociales. Aún el compromiso con el desarrollo social verse afectado si no se toman en cuenta las posibilidades y amplitudes objetivas con que pueden ejecutarse acciones de beneficio social. Así, cuando no se cuenta con una racionalidad estratégica, con una descentralización administrativa y con una política consciente en términos de macroeconomía, resulta contraproducente a mediano y largo plazo, para los sectores a los que estuvo encaminada la planeación y la tendencia a favorecerles. Para algunos analistas, “la burocracia en expansión llegó al límite al mostrar su ineficacia y corrupción. Su desproporción provocó déficit y una cultura laboral alejada de márgenes de calidad y productividad”.<sup>12</sup> No así, para mi muy particular punto de vista, nuestro país, según su historia contemporánea ha estado gobernado (saqueado) por abogados que profesan todos los valores de la benevolencia (en retórica), pero en la práctica ejercen la más descarada maldad, esto se comprueba dándole un vistazo (al sector público) cómo hasta la década de

---

12 Op. Cit. de Mario Fuentes Pág 63.

los ochenta, todas las áreas de la administración pública estaban totalmente plagadas de abogados (en los tres niveles de gobierno) y más aún, todavía persisten áreas en las cuales si no se es abogado, son una puerta cerrada para cualquier persona que no pertenezca a lo que ellos pomposamente califican “ciencias jurídicas”. Prueba de ello lo es la impartición (venta) y procuración de justicia en todo nuestro país, ¿porqué se da esto así?, por que todas las leyes (e instrumentos normativos) están hechas por abogados, para abogados y para negocio exclusivo de los abogados, partiendo desde lo individual como personas, como corporación y como mafias. Bien, lo que pasó en la década pasada inmediata fue, que el abogado en su calidad de servidor público, llegó a su nivel de incompetencia, por un lado, por otro, pues es ajeno a los conocimientos de la administración pública, claro, con sus bien conocidas excepciones. Y, hoy que vivimos una terrible inseguridad pública, no es otra cosa más que las consecuencias de lo que acabo de explicar, pero los abogados lo utilizan como bandera de lucha para argumentar que ellos son necesarios e imprescindibles en los altos mando de la administración pública. Esa inseguridad pública, en la que hoy vive nuestra población, es generada directamente por los abogados que detentan los altos mandos del poder en la impartición de justicia, para presionar a los funcionarios de las otras disciplinas. Otra prueba más de ello lo es, cuando el actual titular del Poder Ejecutivo Federal inició su sexenio, hemos de recordar que, en bloque todos los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mostraron un capricho grave al titular del Ejecutivo. Bien, sin perder el hilo del tema que hoy nos ocupa, veamos que la estrategia de modernización en el país frente la gran problemática, buscó establecer a partir de

1982 medidas tendientes a reformar las políticas públicas, lograr la incidencia social en la agenda del gobierno y someter las acciones administrativas al orden constitucional.

La burocracia como forma de administración del Estado y como estructura técnica y articuladora de las decisiones de gobierno, se veía sometida súbitamente a una política que obligaba a dinamizar tareas y abandonar prácticas tutelares, proteccionistas y manejos políticos nocivos.

Pero mejor veamos las siete tesis de desarrollo del sexenio de 1982-1988, que aceptaron la difícil situación de la economía nacional, al tiempo que establecieron una metodología de trabajo tendiente a lograr una recuperación paulatina ante la crisis, la estructura del sistema no sólo sufrió cambios en lo económico, sino también se preparó el estadio de la transición.<sup>13</sup> Las tesis a las que me refiero son, las que en ese entonces utilizó el candidato presidencial como bandera de campaña, son: a) nacionalismo revolucionario; b) democratización integral; c) sociedad igualitaria; d) renovación moral de la sociedad; e) descentralización de la vida nacional; f) desarrollo, empleo y combate a la inflación; y g) planeación democrática.<sup>14</sup> Con esto vemos que la administración pública es un subsistema social organizado dentro de la sociedad para cumplir con funciones integrativas y de distribución de recursos entre sí, desarrolla con sentido de complementación las otras funciones para las cuales aún no se diferenciaron dentro de la sociedad otros subsistemas apropiados. Es

---

<sup>13</sup> Apud Op. Cit. Pág. 55

como la administración pública cumple con funciones productivas y de servicio a través de organizaciones a las que da cobertura directa por su recíproca integración a la misma. En concreto podemos afirmar que la administración pública es un organismo social que a los efectos de integrar, complementar y suplementar a los otros subsistemas sociales, está organizado para conducirse de tal manera que pueda: atender sus fines sustantivos; considere la interdependencia de éste y los otros subsistemas; atender todo el proceso de decisiones; compatibilizar fines, objetivos, metas y políticas de los otros subsistemas que le sirven de apoyo; orientar su planeación hacia un desarrollo sustentado en el crecimiento; y basar su estrategia en una orientación de homeostasis,<sup>15</sup> porque la administración pública es una institución del Estado que como centro de poder participa en la organización y el ejercicio del poder de las clases dominantes. De aquí que dicha administración sea la del Estado, organización pública de las clases dominantes y en consecuencia una institución de clase, porque crea y reproduce las condiciones de lo que produce el trabajo capitalista,<sup>16</sup> por eso han de sensibilizarse los recursos humanos en los objetivos de la estructura que tiene un proceso administrativo.

La administración pública en su interior procesa insumos de naturaleza variada recibidos de otros subsistemas, dichos insumos son transformados en productos de naturaleza también variada. Todas estas acciones confluyen a una dinámica que ha

---

14 De la Madrid Hurtado, Miguel *Las siete tesis rectoras de Miguel de la Madrid*. Por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, marzo de 1984. Pág. 117.

15 Salinas, Alberto, *La Reforma Administrativa, un enfoque de desarrollo administrativo y administración para el cambio*. Editado por el Fondo de Cultura Económica, México, 1980. PP. 25-26.

16 Apud. Op. Cit. de Guerrero Orozco, Omar. Pág. 66

de repercutir sobre la naturaleza de los insumos, así como en la de los productos de los otros subsistemas. Ahora bien, esta repercusión se revierte hacia la misma administración pública, afectándola en menor o mayor grado, con uno u otro sentido, como la afectación que ella hace a los demás subsistemas, donde la eficacia y la eficiencia potenciales aumentan y/o disminuyen en una parte considerable al ritmo del éxito o fracaso que pueda tener la administración pública en la concreta ejecución de su total potencial,<sup>17</sup> y aquí cobra presencia la retroalimentación de un proceso social. Cuanto más correspondan los productos de las decisiones a objetivos deseados por grupos decisivos del medio, mayor será el apoyo de dicho medio para la organización, y en consecuencia mayores serán las probabilidades de supervivencia y desarrollo sostenido para cualquier organización social. Antagónicamente, cuanto menos respondan los productos y servicios a objetivos deseados por el medio circundante, mayores serán las probabilidades de que éste último actúe como factor de obstáculos en el proceso de decisiones. Así, menores serán las probabilidades de que la organización encuentre apoyo en el medio, y las perspectivas de desarrollo tanto para el medio como para la organización mostrarán una tendencia a ser menores, e incluso, llegando a disminuir las probabilidades de supervivencia organizativa. 'Ni el Estado quiere estatizar, ni la sociedad mexicana puede aceptar que el Estado se repliegue de sectores estratégicos', así se veía el panorama del Estado mexicano en 1984, por el entonces jefe del Poder Ejecutivo.<sup>18</sup>

---

17 Apud Op Cit PP. 28-33

18 Robles, Manuel. *No pretende el gobierno estatificar la economía* Publicado en el semanario proceso No 419, 12 de noviembre de 1984, México Pág 30

En la administración pública los insumos se transforman en productos, tales insumos proceden de los otros subsistemas de la sociedad, y porqué no, también de la misma administración pública. Para identificar esos insumos, los podemos apreciar como recursos humanos, financieros, materiales, científicos, de poder y tecnológicos. La administración pública, para elaborarlos dispone de mecanismos de conversión, como son los procesos y los sistemas administrativos, por una parte, por otra, los procesos y sistemas operativos. Tales mecanismos interactúan internamente bajo la égida de un proceso decisorio,<sup>19</sup> razón por la que en 1982 se inicia un proceso de transformaciones en la estructura de la administración pública (a nivel federal) con tres cambios básicos: a) Con las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública, con la intención de controlar los bienes de los servidores públicos empleados en el gobierno, con un instrumento normativo (Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos; a fin de supervisar el ejercicio del gasto; y mostrar transparencia, honestidad y credibilidad en las acciones administrativas; b) Se instituye la rectoría económica del Estado y el Sistema Nacional de Planeación, por las reformas constitucionales hechas al artículo 25.<sup>20</sup> Ello implica institucionalizar y consolidar el Sistema Nacional de Planeación Democrática; regularizar la supervisión, vigilancia y evaluación de los recursos financieros; otorgar mayor racionalidad del gasto y del sistema de decisiones; una articulación federal del desarrollo regional por medio de la descentralización, donde se deleguen funciones y capacidad de decisiones a los otros dos niveles de gobierno

---

<sup>19</sup> Ibid. Op. Cit. Pág. 34.

(estatal y municipal); regularizar el funcionamiento de los Coplades que proceden de los Coprodes (Comités Promotores del Desarrollo); c) A través de la reforma a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, se sentaron las bases para que sea posible: ejercer el gasto de acuerdo a metas programáticas y partidas presupuestales autorizadas dentro del presupuesto de egresos de la Federación; y, articular el proceso de planeación bajo un sistema de contabilidad gubernamental, donde el titular del Poder Ejecutivo rendirá trimestralmente a organismo técnico de la cámara baja del Congreso de la Unión. Se llega a 1988, todavía con el proyecto de eficientizar más el trabajo de la administración pública, pero surgen dos coyunturas:

1.- Entre el gobierno y la sociedad se da una nueva relación, con heterogeneidad de propuestas, grupos y organizaciones civiles y políticas; en concreto fue, una creciente vida pública, moderna, ávida de participar en la toma de decisiones.

2.- En el trabajo se da una reestructuración y un nuevo sentido de la administración pública, en base a la racionalidad política, como forma e instrumento de articular y generar consensos mayores o mínimos, así como estrategias generales donde puedan adherirse diferencias propias de la pluralidad democrática e incluso solucionar los conflictos. Trés fueron los resultados esperados: a) legitimidad político-administrativa; b) gobernabilidad; y c) participación social. A implicado que la modernización del Estado inicie la reestructuración de los medios y ambientes propios de la administración pública, que gracias a ello se ha transitado a un espacio de mayores libertades públicas. La reforma del Estado se torna un ejercicio de

ingeniería social gradual, cuyas limitaciones se extienden a distintas concepciones y prácticas que se instalan desde hace algunas décadas.

Para 1988, las condiciones políticas ya han madurado para responder a nuevas necesidades sociales y, particularmente dentro de la administración pública se da una nueva configuración de las actividades administrativas, sustentan nuevas formas de relación entre el gobierno y la sociedad, pero lo que más resalta a la vista de todos es: la consolidación del proceso de reformas en la estructura de la administración pública y el de cambio en la actividad institucional; institucionalización del proceso en el plano normal y formal del nuevo procedimiento de trabajo; un mayor contacto con las comunidades del país y con todas las organizaciones; hacer de las estrategias administrativas un espacio de promoción y apoyo de la vida pública general y de revalorización del mundo privado; consolidar las formas de organización (civiles) para enfrentar la pobreza del país, como una problemática que no atañe a todos, en forma coordinada entre los tres niveles de gobierno con las diferentes instancia administrativas. El titular del Poder Ejecutivo Federal en 1986 pidió "solidaridad y confianza", que los problemas que afecta a la sociedad "son producto de insuficiencias de fondo de diversos aspectos de la vida nacional y no sólo de manifestaciones de circunstancias pasajeras" y dijo que por eso se están realizando "cambios estructurales y cualitativos, que erradiquen inercias negativas,



prácticas obsoletas, vicios e insuficiencias y que generan nuevas actitudes y nuevas formas de comportamiento en la sociedad".<sup>21</sup>

La administración pública transforma los insumos en productos, los primeros proceden de los otros subsistemas de la sociedad, ahora bien, entendamos por insumos los recursos humanos, financieros, materiales, científicos, tecnológicos y de poder. Para elaborar los insumos anteriormente referidos, la administración pública dispone de instrumentos para convertirlos en procesos y sistemas administrativos, desde una perspectiva, y desde otra, los procesos y sistemas operativos. Para algunos investigadores interesados en la administración pública, creen que ésta, en su estructura encontró la mayor contradicción en su excesivo crecimiento no planeado, que estuvo justificado por las necesidades propias de las tareas que se llevaron a cabo durante las décadas de 1960 y 1970s. Este panorama administrativo resultó incoherente, con la visión panorámica de lo que se inició en la década de 1980, porque el esquema del orden internacional cambió, además de que las necesidades internas también se tornaron diferentes. A esto obedece el grupo de replanteamientos que la estructura gubernamental enfrenta a partir de 1982, ante la crisis financiera, las empresas paraestatales se sujetaron a criterios nuevos, tales como: formar parte de un sector estratégico en la economía nacional; las empresas públicas debían ser de interés, como su nombre lo indica, público, o en su operación, rentables; capacidad de transformación y una abierta competitividad; eliminar o reducir subsidios de insumos para la producción; y, reducir la estructura

---

21 Ibid. Fragmento del discurso que pronunciara Miguel de la Madrid Hurtado, el 6 de enero de 1986

administrativa instalada sobre el proceso productivo,<sup>22</sup> de aquí que el principio vital de la administración pública sea la continuación a través de una sucesión de organizaciones “que fenecen para nutrir su vida”.<sup>23</sup> Resulta que renovando su organización, la administración pública propende a la perpetuación. Esta capacidad de renovarse e innovarse garantiza una transición cronológica, por medio de la cual la organización se transforma, ya sea para subsistir, o para ofrecer una configuración distinta al diseño original, cambiando su naturaleza, en que la Reforma Administrativa atiende el mejoramiento en el uso de los recursos y la obtención de resultados, así como el incorporar a los administradores en el quehacer administrativo, a dotarles con más ágiles y eficaces medios de defensa, a conocer con mayor precisión sus demandas y a reconocer su derecho a participar en la toma de decisiones dirigidas a atender esas demandas.<sup>24</sup> Por eso las columnas donde se apoya el poder del Estado consisten en que: debe emplear el máximo esfuerzo mental en la elección de sus funcionarios, debe saber de manera estricta, debe ejercer un control severo y debe siempre tener a la mano la compensación justa.<sup>25</sup>

El Estado, como obra de la humanidad está al margen de una constante revisión, porque no es una obra terminada de por sí, es susceptible de mejorarse y

---

22 Apud. Op. Cit. Pág. 70.

23 Ibid. Guerrero Orozco, Omar. *Continuidad y Terminación de Políticas en Administración Pública*. Trabajo incluido en la Revista de Administración Pública, No. 89. A dicho trabajo corresponde el premio INAP 1978. Publicado en el 40 aniversario del INAP., México., 1995. Pág. 42

24 Cruz Moreno, Juan Carlos. *Aproximaciones al Pensamiento de José Francisco Ruiz Massieu (1946-1994)*. Ibid. Op. Cit. Pág. 70.

25 Uvalle Berrones, Ricardo. *La teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública*. Editado por Plaza y Valdés Editores, México, 1993. Ibid. Pág. 247.

transformarse, porque tiene a su cargo, el cumplir con macrotareas en la naturaleza del orden, el desarrollo y en la justicia,<sup>26</sup> pero básicamente la necesidad de una mayor eficiencia y productividad en los tiempos actuales,<sup>27</sup> en cuya habilidad de la burocracia se torna como un factor decisivo para transformar sus poderes nominales, asignados jurídicamente y por su voluntad política, definida contractualmente en la capacidad real de decisión en las instancias de poder. Esa habilidad se refleja en la calidad de la administración pública medida por indicadores diversos, que consisten en: formación y entrenamiento del personal, así como de los métodos de reclutamiento<sup>28</sup> del citado personal, y dependiendo de la eficiencia y eficacia con que se elijan esos indicadores será la persistencia del esquema administrativo. A eso obedece que en estos tiempos, se hable de liberalizaciones y reformas de diversa índole, augurando ya una transición de mejor convivencia social.

### **3.1.1.- Reforma Económica.**

Para algunos de los que investigan la evolución económica de México, como Roberto Guadarrama, las dos décadas inmediatas a lo que hoy vivimos, son producto del desarrollo económico, social y político de los últimos cuarenta años de nuestra historia contemporánea, consecuencia directa de los trabajos realizados y por extensión de las estructuras generadas de los mismos. Según el referido, son

---

26 Uvalle Berrones, Ricardo. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*. Editado por el INAP, sin fecha. Pág. 135

27 González Tiburcio, Enrique. *REFORMA DEL ESTADO Y POLITICA SOCIAL*, Editado por el INAP, México, 1993. Pág. 33

28 Ayala Espino, José Luis. *Límites del Mercado Límites del Estado*. Editado por el INAP. México, 1992, Pág. 117

dos las etapas que debemos visualizar: una, la de industrialización de bienes de consumo que va desde 1940 a 1958, caracterizada por el desarrollo de actividades industriales de bienes de consumo,<sup>29</sup> realizándose esas actividades de manera extensiva, de otra manera expresado, incorporando masivamente fuerza de trabajo a los procesos industriales con bajos niveles de productividad por cada persona empleada, combinación que se hizo con una excesiva mano de obra que abarató el mercado laboral, manteniendo bajos los salarios de la clase trabajadora.<sup>30</sup>

Así que, en esta etapa el rol del Estado fue primordial, si partimos de que sentó las bases para consolidar las actividades industriales con mecanismos de protección a la incipiente industria de la competencia externa, con barreras arancelarias e incluso, permisos a la importación. Se afirma que apoyó la agricultura y canalizó crecientemente recursos de ésta a la industria vía precios y mecanismos fiscales. Mediante la transferencia de divisas generadas por el sector agropecuario, financió las importaciones de maquinaria y equipo que requería la planta industrial y a través del gasto público generó una demanda importante. El Estado tuvo una política de contención salarial y liberalización de precios durante esta etapa que permitió la rentabilidad y fortalecimiento de las actividades industriales en el país.<sup>31</sup>

---

29 Guadarrama Sistos, Roberto. *Política Económica y Proyecto Nacional, México 1983-87*. Capítulo No 2 del libro "17 ángulos de un sexenio". Coordinado por Germán Pérez y Samuel León. Coeditado por la UNAM, Plaza y Valdés, México, 1987. Págs. 35 y 36.

30 Reynolds, C. *La economía mexicana; su estudio y crecimiento en el siglo XX*. Editado por el Fondo de Cultura Económica, México, 1973 PP. 201-204

31 Op Cit Pág 37

La otra etapa, se caracteriza por la producción interna de bienes de consumo durable y de producción intermedia, cuya tecnología tenía menores requerimientos de fuerza de trabajo y mayores requerimientos de capital así como de escalas de producción elevadas para asegurar una adecuada y rentable operación. Aquí también el rol del Estado fue decisivo, ya que proveyó las divisas necesarias para la adquisición de los bienes de producción necesarios para continuar con el proceso de sustitución industrial en este período. Todo ello se llevó a cabo con el endeudamiento externo y el mantenimiento de una paridad cambiaria sobrevaluada particularmente a partir de 1973, con lo que subsidiaba las importaciones de dichos bienes de capital,<sup>32</sup> además de que aumentó significativamente la fuerza de trabajo, los incrementos salariales siguieron a la zaga, en una gran parte por el excedente de mano de obra en el mercado de trabajo con relación a la demanda y en otra gran parte por la política estatal de mantener una relativa estabilidad de precios, por ello que el excedente generado por incrementos en la productividad es apropiado.<sup>33</sup>

En la etapa que estamos analizando, el esquema de la tecnología adoptado provocó la marginación tanto de recursos como de actividades intrínsecamente agudizadas por las marcadas diferencias en la estructura productiva nacional, de esta manera es como se diseñó el supuesto sector que depende de las importaciones para el abasto de insumos y que su mercado consiste en todo lo que

---

32 Ibarra Muñoz, David *El perfil de México en 1980*, Volumen No.1, siglo XX México, 1970, Pág. 124 Citado por Roberto Guadarrama, en Op. Cit. Porque la verdadera cuestión no reside en abrazar o rechazar la nueva ideología globalizadora del progreso, sino en discernir cómo podría hacerse operante, cómo podría moldearse su praxis instrumental con costos o pérdidas asimilables en términos de sacrificios sociales y de cesión de soberanía.

33 Op. Cit PP. 38-39

demandan el grueso de la población, en tanto que un gran sector se articula para utilizar recursos internos y en apariencia atender la demanda de la población que recibe los más bajos ingresos económicos, razón por la que se agudiza el proceso de desarticulación interna de la estructura productiva de México, su creciente articulación, a consecuencia la explícita dependencia de recursos económicos.<sup>34</sup>

El discurso de la política económica, a su tiempo, estableció el PIRE (Programa Inmediato de Reordenación Económica) cuyos objetivos centrales son: contrarrestar la inflación y la inestabilidad cambiaria, la adecuación de la demanda al potencial de la oferta que estuvo apoyada en la reducción del déficit del sector público, el desaliento y penalización al consumo suntuario por la vía fiscal y la revisión en las tasas de interés para poder fomentar el ahorro privado. La inflación fue atribuida básicamente al Estado, y no tan sólo eso sino que también el déficit público, por que su déficit fiscal generó un exceso de demanda agregada en la economía, no olvidemos que su financiamiento de éste, procede de la emisión de moneda. Comprobado está entonces, que el déficit es consecuencia directa de su intervención en exceso en la economía, y, por mantener un sector paraestatal ineficiente e improductivo.<sup>35</sup> Es así como la política económica neo-liberal se ha

---

34 Martínez, Y. *El perfil de México en 1980*, volumen No. 1, editado por siglo XXI, México, 1970. Aquí se comprueba que ya estaban sentadas las bases para el gran período de la transición, esta etapa sólo comprende lo que le antecede, período conocido como la liberalización, en este caso económica, que resulta tan prolongado como lo exigen los tiempos de reconstrucción de la economía y la reorganización de las fuerzas políticas, a partir de las cuales se definieron los intereses verdaderamente imprescindibles, aunque no como se esperaban, primero por los causas democráticos. Quiérase o no, sigue la persistencia de la desarticulación social y una confusión sobre las directrices que pudieran seguir nuestros gobernantes, porque gran parte de la sociedad civil se siente abandonada o relegada por el gobierno. Apud. Op. Cit. PP. 315-339.

35 González, Claudio X. Discurso de clausura en *Las jornadas de la contaduría pública, 1986*. Centro de Estudios Sociales del C.C.E., septiembre de 1986. Antecedente importante del programa neoliberal, porque se sintetizaba la posición empresarial, cuyo foro fue organizado por la cúpula de dicha posición, específicamente de la COPARMEX y del Consejo Coordinador

basado en la concepción de que el mercado y el libre desarrollo de sus fuerzas, permiten asignar los recursos productivos como: la tierra, el capital y el trabajo diversificado en las actividades económicas de la sociedad actual. La consecuencia directa es que el Estado como agente económico activo tiene una tendencia que consiste en desestabilizar el funcionamiento de la economía, además de distorsionar el posible ajuste que los mercados deben generar, con su intervención se dice que provoca inflación distorsionando los precios de los factores productivos, por eso es indispensable que sea el mercado, quien fije los salarios de la fuerza de trabajo en función de su estricta productividad, del capital, de las materias primas y que permita esa libre movilidad, por que cualquier acto truncativo perjudica la marcha del país.<sup>36</sup>

Según este esquema, el Estado no debería intervenir en la economía de manera activa o competitiva hacia el capital, como tampoco tratar de regular las condiciones del mercado, lo que sí debería de hacer es, apoyar su funcionamiento haciendo factible que el capital privado se desarrolle y le permita que se fortalezca por que en él está la capacidad de crecimiento sustentable de la economía nacional.

La economía de México, hubo de basarse en PIRE por que depende directamente de las importaciones de bienes de capital, materias primas y financieras para su crecimiento; ante la escasez de divisas, el PIRE planteó el estancamiento de la economía mexicana, cambiando de giro a partir de 1986, cuando se hace evidente que sin crecimiento México no podría seguir cumpliendo

---

Empresanal, en 1979, ese foro fue calificado de manera muy significativa como "Atlaya" Citado por Guadarrama Sistos, en Op. Cit Pág. 46.

36 Apud. en Op Cit Pág. 47

con sus compromisos financieros en el exterior, como lo es el pago por intereses de la deuda externa. Ante el cambio de giro en 1986, el PIRE es sustituido en su funcionamiento orgánico por el PAC (programa de alimento y crecimiento) que establecía la necesidad de primero poder crecer para cumplir con los compromisos de pagos que el país tenía que hacer anualmente, de aproximadamente diez mil millones de dólares. El PAC vierte cambios bastante radicales con respecto al PIRE, por que según su esquema la liberalización de la economía mexicana habría de traducirse en incentivar la inversión extranjera, ya fuera directa e indirecta, a través de un paquete financiero por doce millones de dólares, que se convertiría en base de sustento para una supuesta recuperación económica en 1987.<sup>37</sup>

Para la economía mexicana, el desequilibrio externo sigue siendo el talón de Aquiles por que el monto de los pagos anuales por intereses de la deuda también depende de dos coyunturas: por el monto de los préstamos solicitados y por el ritmo de crecimiento de la economía, que yo no le llamaría crecimiento, por el alto grado de importación que tiene la generación del producto nacional. No está por demás destacar la incorporación de México al GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio), aunque incipiente para 1987, es el inicio formal de la liberalización comercial de la economía mexicana. Para abatir la inflación, el gobierno tuvo que asumir medidas drásticas como: a) recorte del gasto público, tanto el corriente como el de inversión, hasta el grado de vender algunas empresas paraestatales, también fue drástica la reducción a los subsidios otorgados en sus montos; b) incremento de

---

37 Apud. en Op. Cit. Pág. 49



los ingresos públicos, vía aumento de precios en los bienes y servicios que el Estado proporcionaba, la instrumentación de una reforma fiscal que permitió ampliar la base gravable para no aumentar los impuestos y continuar con la fuente de ingresos en el endeudamiento interno; c) restricción crediticia con la fijación de tasas reales de interés positivas y de crecimiento del encaje legal, mediante los bonos de regulación monetaria, en pro de un financiamiento al gasto público; d) la libertad de cambio y política de devaluación con un tipo de cambio subvaluado en nuestra moneda nacional; e) fijación de topes salariales en la economía nacional; y, f) reducción del número de productos sujetos a control oficial de precios. Todas estas medidas tuvieron como propósito fundamental, reducir la demanda agregada en la economía y reducir el exceso de demanda sobre la oferta de bienes y servicios en la economía mexicana.<sup>38</sup> Además, de que la crisis de ese momento fue considerada como un período de depuración, de selección, de los participantes más eficientes en el proceso económico, permaneciendo y saliendo fortalecidos los participantes más aptos, más eficientes y extinguiendo a los que carecían de estas cualidades, no sin antes tomar en consideración, que la inflación es, un aliado importante para la superación de la crisis puesto que permite socializar el costo de la misma y sienta las bases para su recopilación. El discurso de la inflación debe ser un agente legitimador de la práctica en la política económica.<sup>39</sup>

---

38 Ibid. Op Cit Pág. 51.

39 Algunas de estas premisas fueron emitidas en el período No 91 de sesiones de la CEPAL, por Carlos Salinas de Gortari. Otras, son extractos del discurso que dió el citado funcionario, en su calidad de Secretario de Estado, particularmente de Programación y Presupuesto, ante la Cámara de Diputados, el 25 de noviembre de 1986 Op Cit PP. 52-56

La política de liberalización de la economía mexicana tiende a sobre dimensionar el peso de factores externos en la determinación de la política económica del Estado mexicano. De ello es evidente el conflicto de querer resolver simultáneamente los desajustes internos y externos de nuestra economía con las medidas planteadas por la política económica neo-liberal. Por eso no se pudieron resolver, la inflación y el desajuste de la balanza de pagos, hasta que existió libertad cambiara ya que ésta permite que la tasa de interés externa y el nivel de inflación de Estados Unidos determinen las medidas, así como los instrumentos de política económica ha utilizar, es más también su dimensión y duración.

Desde la óptica interna, la liberalización de los mercados implica la redefinición del rol del Estado en los mercados y ésta se lleva a cabo en los términos del saneamiento de las finanzas públicas, en el marco del combate al desajuste interno que representa la inflación. Por eso resulta imprescindible señalar que, el PIRE logró adelantos substanciales en las condiciones necesarias para el cambio estructural acorde al proyecto nacional impulsado, ya que logra adelgazar al Estado y redefinirle su rol en el proceso económico. La liberalización del mercado se ha encontrado con fuertes restricciones de disponibilidad de divisas, pese a que se sigue manteniendo la libre convertibilidad del peso, como atractivo para la inversión extranjera, puesto que resulta indispensable para el envío de utilidades de las casas matrices de las filiales extranjeras con presencia en México. Miguel de la Madrid logró establecer una política estabilizadora durante los tres primeros años mediante el PIRE, ya para 1986, ante el peligro de no poder consolidar los cambios estructurales logrados, se recurre a la banca internacional para obtener nuevos recursos financieros y, la

restricción financiera se relaja hasta 1987. La liberalización cuaja, hasta que algunos de los cambios estructurales se alcanzan, tales como: la reducción estructural del nivel de los salarios en la economía mexicana; hasta que el Estado mexicano muestra su total disposición en reconocer sus compromisos de pago internacionales y manifiesta su posición de no llegar a una moratoria del pago de su deuda externa; y, en razón del mercado de bienes y servicios, se ha concretado en la incorporación de México al GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio), en la contemplación de que en forma gradual se ha de reducir la protección del mercado interno.

Con la eliminación de permisos de importación y aranceles, se inició la desprotección, con la esperanza de que en un período de diez años se han de incorporar todos los artículos de importación a dicho sistema.<sup>40</sup>

La liberalización económica también ha tenido obstáculos del orden, tanto técnico como económico para poder penetrar el mercado mundial, porque al interior de nuestra economía, un proceso lento de acumulación de capital se transmuta en un aumento de precios por el atraso en los procesos de producción, y la obligación de depreciar los medios de trabajo en un plazo corto de tiempo y renovarlos para mantenerse en la competencia.

Las causas de la baja inversión en medios de trabajo han sido, por varias razones, a decir verdad son: a) la ausencia de un volumen suficiente de divisas con

---

40 *Ibid* Op Cit. Pág 62.

que importar los bienes de capital; b) las escasas inversiones extranjeras por la crisis en que se encuentra nuestra economía; c) un déficit en la balanza de cuenta corriente que impide la llegada de divisas para importar medios de producción que en nuestro país no se fabrican; d) reducción de créditos externos, principalmente al sector público dada la baja capacidad de pago de nuestra nación; e) aumento del precio de las importaciones por la política permanente devaluación de nuestra moneda; y, f) la reducción del gasto público, en gasto corriente, que desestimula la demanda interna y deprime el mercado. Surge la depreciación del tipo de cambio cuando se desequilibra la balanza de pagos en cuenta corriente, y surge la necesidad de ajustar el valor de las exportaciones con las importaciones.<sup>41</sup> Así que, la economía de nuestro país se está moviendo en una dirección donde un complejo proceso de desincorporación estatal incluye descentralización en unas áreas, centralización en otras, reorganización, liquidación y venta de los activos del gobierno en diversas ramas de la producción y de los servicios.<sup>42</sup>

### **3.1.2.- Reforma Política.**

La reforma política de 1977 fue el punto de arranque del proceso de transición que hoy vivimos hacia elecciones con mayor grado de significación política y con un potencial más alto para provocar efectos sobre los actores políticos formales, así como sobre la generación del consenso, fundamento de la estabilidad política.

---

41 Rosas, Javier *Causalidad de la inflación de costos en México, 1982-1987*. Apud en Op. Cit. PP. 115-136.

42 Apud. Op. Cit. Pág. 154

Al abrirse el sistema electoral a nuevas corrientes políticas, dio agilidad a las elecciones y al debate parlamentario, a la vez que reivindicó el peso de los mismos en conjunto de las estrategias partidarias,<sup>43</sup> a la llegada de Miguel de la Madrid en diciembre de 1982, después de la experiencia electoral de 1979, amparada por la reforma política, en la que el partido comunista conquistó el tercer lugar como fuerza electoral en todo el país, avanzando con ello en la superación de la satanización que tradicionalmente ha pesado sobre él, la ley federal de organizaciones, partidos y procesos electorales (LFOPPE) había logrado legitimarse ante partidos de izquierda como el Partido Mexicano del Trabajo (PMT) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), que originalmente habían estado renuentes en participar en los procesos electorales, considerados como secundarios dentro de sus lineamientos políticos.<sup>44</sup> Además, la propia LFOPPE había sido objeto de dos reformas, una en 1980 y la otra en 1982, orientadas a frenar la virtual pulverización del sistema de partidos y a precisar los derechos de los mismos con procedimientos para la asignación de diputaciones plurinominales.

El sexenio de la Madrid se inauguró con la reforma al artículo 115 de nuestra carta magna aprobada el 2 de febrero de 1983, con el fin buscar rescatar al municipio como núcleo de los principios democráticos, permitió extender la representación proporcional a todos los ayuntamientos del país, sin embargo el proceso de unificación de la izquierda que desembocó en la formación de un nuevo

---

43 Ibid Op Cit Pág 171.

44 Peschard, Jaqueline *Los procesos electorales y sus repercusiones políticas (1982-1987)*. Citada por Germán Pérez y Samuél León, en Op Cit PP. 169-172

partido político, el mexicano socialista, el 29 de marzo de 1987, refleja una tendencia a privilegiar las elecciones como centro de actividad política. Las organizaciones que en ese momento se fusionaron fueron: PSUM, PMT, PPR, MRP y UIC, proclamándose en favor de una organización plural, abierta y respetuosa de las diversas corrientes políticas, ideológicas y sociales. En su seno se declararon dispuestas a incorporar en sus filas a cualquier grupo de cualquier tendencia,<sup>45</sup> por su parte el PRI, reconociendo la necesidad de prepararse para la sucesión presidencial, organizó su XIII Asamblea Nacional del 2 al 4 de marzo de 1987, bajo la conmemoración de su 58º aniversario desde su fundación, bajo el liderazgo de Jorge de la Vega Domínguez. Este sexenio es el que más problemas de tipo electoral ha enfrentado por muchos años.<sup>46</sup>

La extensión del ámbito político podrá coincidir con otros ámbitos, pero en lo democrático la singularidad es que el ciudadano es o no libre para interactuar en la sociedad moderna acorde con el mercado de la política.<sup>47</sup>

Los hilos de la democracia liberal se entretajan con los hilos de la dependencia personal tradicional; los hilos de la autoridad legal o racional se combinan con los de la autoridad tradicional. El resultado es el tejido específico de los modos mexicanos de participación política, donde aparentemente hay un perpetuo desajuste entre el marco legal y el contenido real, mientras en la realidad se establece una modalidad,

---

45 Woldenberg Karakowsky, José. Analiza en forma muy detallada el código federal electoral para que dicho análisis fuera incluido en *17 ángulos de un sexenio* de German Pérez y Samuél León. Ibid. Pág. 186.

46 Molinar Horcasitas, Juan. *Los procesos electorales. 1983-1987* Apud. Op. Cit. Pág. 189.

reconocida empíricamente por todos los actores, que se mueve y se define entre aquel marco y este contenido.

El resultado de esta combinación indestructible hasta antes de 1988, pero en movimiento entre legalidad y realidad, entre normas de la sociedad moderna y realidades de la sociedad agraria tradicional, nuestra política constituida y consolidada adquiere características híbridas o transicionales, si se prefiere su movilidad como un proceso que transita de una sociedad agraria a una sociedad industrial. Pero no sólo la sociedad, sino también el rol de los líderes ha transitado del caudillo al cacique, del cacique al estadista y del estadista al tecnócrata especializado.<sup>48</sup>

En su quinto informe de gobierno el presidente Miguel de la Madrid planteó un cambio medular en la definición del Estado y que contrasta con las concepciones que dieron lugar a las reformas de los artículos 25, 26, 27 y 28 de nuestra carta magna, sobre el tema de la rectoría económica que el congreso aprobara en diciembre de 1982. Por que la sociedad mexicana no quiere un Estado débil con déficit crónico, cuya dimensión o intervencionismo indiscriminado le restan capacidad de acción eficaz y condición clara; quiere un Estado fuerte que dirija al país, que respete, que estimule la libertad, la capacidad de innovación de los mexicanos y cumpla su deber de promover el interés general con eficacia; donde el papel del Estado sea redefinido como planeador, conductor, coordinador y orientador

---

47 Portantero, Juan Carlos *Transición y democracia en Argentina. ¿Un trabajo de Sísifo?*, trabajo publicado en cuadernos de marcha, segunda época, año IV, No. 22, México, julio de 1983. En nexos, No. 91, México, 1985 Pág.18.

en los procesos políticos, sociales y económicos.<sup>49</sup> Por que la democracia es sólo un medio para conseguir un fin y, una vez que la gente se dé cuenta de que sus fines no pueden ser satisfechos mediante instituciones democráticas, cualquier sistema democrático ha de ser descartado para volver a una inestabilidad más bajo cualquier pretexto, de aquí que la distinción entre negar legitimidad al sistema político y negársela al sistema socioeconómico es principalmente de orden analítico.<sup>50</sup> Con esto se aprecia un panorama en el sexenio de Miguel de la Madrid donde los cambios introducidos cobran una tendencia para dar sustento legal a un Estado económicamente destruido y políticamente desgastado.<sup>51</sup>

### 3.1.3- Reforma Social.

Resulta fundamental la distribución de la opinión en relación a las obras públicas, escuelas de gobierno, los servicios de salud en los tres niveles de gobierno, seguridad pública, entre otras, por que es un renglón muy importante dado que refleja la percepción de expectativas, tema central al sistema político mexicano que sirve como un parámetro para situar las condiciones objetivas del país, ya sea con optimismo o pesimismo de los mexicanos ante el futuro. El sistema educativo es un definitivo proveedor de legitimidad para el gobierno; los servicios de salud juegan un papel similar, aunque no en los altos niveles de la educación, así que educación y

---

48 Apud. en Op. Cit. Pág. 19

49 Ibid. Op. Cit. Pág. 46

50 Linz, Juan J. *La quiebra de las democracias*. Coeditado por el consejo nacional para la cultura y las artes y por Alianza Editorial mexicana. Colección los 90, México, 1987. Págs. 26 y 27

51 Puga, Cristina y Tirado, Ricardo, entre otros. *Evolución del Estado Mexicano, Consolidación, 1940-1983* Tomo No 3, Ediciones el Caballito, México, 1983 Apud. Pág. 17



salud evidencian empíricamente el grado de cumplimiento, a los ojos de la población, de dos de los objetivos del Estado mexicano <sup>52</sup>

La salud pública ha sufrido un progresivo aislamiento, lo mismo de los avances científicos que de los esfuerzos por organizar mejores sistemas de salud. Esto la ha relegado a un papel secundario dentro de los espacios tanto académicos como aplicativos en el campo de su asistencia, generando un círculo vicioso entre aislamiento e irrelevancia. Hoy más que nunca las escuelas de salud pública del mundo, y en particular de nuestra región, enfrentan la necesidad de redefinir su misión ante un entorno que se torna cada vez más complejo.

Hoy más que nunca deben preguntarse por su papel social y por los alcances de su acción. En última instancia, enfrentamos la necesidad de modernizar la educación en salud pública,<sup>53</sup> a este proceso debemos responder a los siguientes retos: definir con precisión el concepto mismo de salud pública; la concepción moderna de salud pública no puede restringirse ni al sector gubernamental, como tampoco a un subconjunto de los servicios de salud, por el contrario, el concepto de salud pública debe referirse, en forma integral, a un nivel de análisis específico, que es el nivel poblacional para guiarse en dos vertientes: como campo de investigación y como ámbito para la acción. Como campo de investigación, la salud pública es

---

52 Basañez, Miguel México 85: un pronóstico electoral Artículo publicado en la revista nexos No 91, julio de 1985, México Pág. 33

53 Con esto comprobamos que educación y salud, van de la mano en un camino estrecho donde ninguno de los dos sistemas puede salirse porque se rompe con el orden social que estamos acostumbrados a aceptar, y baya que si estamos atrasados en estos rubros, aunque otras personas cacaraquen lo contrario, claro como agentes políticos, pero como destinatarios de dichos servicios tienen que estar de acuerdo con mi posición que no es nada aduadora del sistema institucional sólo me sitúo desde una óptica, que es la realidad

necesariamente multidisciplinaria, por que su esencia está en la aplicación de las ciencias biológicas sociales y administrativas al estudio de fenómenos de salud en poblaciones humanas. Como ámbito para la acción, la salud pública comprende la organización integral de sistemas de salud con una base de población definida.<sup>54</sup>

La salud en poblaciones comprende: las condiciones de salud de la población misma, que en un momento dado pueden calificarse como necesidades de salud; por otro, la respuesta social organizada a dichas condiciones, a través de su sistema de salud, para satisfacer las necesidades de la población. Son dos los objetos de salud pública que nos conducen al reto que los programas educativos tienen que enfrentar, en efecto, tanto las condiciones de salud, como las formas de respuesta social han cambiado, en forma radical durante los últimos años, el problema estriba en que las escuelas de salud pública no han cambiado a la misma velocidad. Razón por la que nuestro país ha iniciado bastas reformas sanitarias que buscan identificar las fórmulas organizativas y financieras capaces de terminar con los rezagos del pasado y avanzar hacia un nuevo futuro, así que el reto para la modernización de ese sector sea el de aprender a dar respuestas para la nueva complejidad en las condiciones y sus sistemas mismos.

La modernización tiene ante todo que ver hacia afuera, hacia la creciente complejidad del entorno, el mayor reto actual de nuestra modernización es la desigualdad que se manifiesta en todos los sectores. La transición epidemiológica ha

---

54 Frenk, Julio. La modernización de la salud pública. artículo publicado en la revista nexos, No. 122, publicación mensual, México, 1988. Pág. 57

tenido una redistribución muy poco homogénea entre los distintos grupos sociales y regionales, que nos conduce a una polarización epidemiológica de la sociedad que abre una nueva dimensión cualitativa a la tradicional desigualdad cuantitativa.<sup>55</sup>

Se requiere de fórmulas innovadoras para el diseño organizativo y de desarrollo institucional, que permitan definir los elementos siguientes: misión de la escuela de salud pública; asimilación real y cotidiana de la investigación a la enseñanza; vinculación con los titulares responsables de tomar decisiones; la estructura organizacional; y, la planeación estratégica. A todo ello obedece la creación, del Instituto Nacional de Salud Pública, el 27 de enero de 1987, para ahondar en estos elementos, en vinculación con únicamente dos centros de excelencia establecidos en 1984: el centro de investigaciones en salud pública y el centro de investigaciones sobre enfermedades infecciosas. La reforma social en México, y en cualquier parte del mundo es imprescindible por que la escuela, los sindicatos y la iglesia ya no logran difundir los valores que cimentaban a la sociedad en otros tiempos,<sup>56</sup> bastante distintos a los que hoy nos toca vivir en un esquema que no sabemos si es un orden o desorden.

En el aspecto de la vivienda, México está a la vanguardia en sectores solamente de la clase trabajadora, sean de servicios o de la iniciativa privada, con una serie de programas destinados a atender la necesidad de la vivienda, con supuestas

---

55 Aguilar Camín, Héctor. Referido en Op Cit por Julio Frenk, Pág 58

56 Maffesoli Michel La socialidad postmoderna, artículo publicado en la revista nexos, No 152, publicación mensual de México, agosto de 1990 PP 7-13

facilidades de pago a quince, veinte o más años en tiempo, obviamente con sus respectivos intereses cargados de antemano al valor de la vivienda.

Con este sistema de adquisición la mayoría de los trabajadores viven endeudados todo el resto de su estancia laboral, aunque cabe aclarar que un porcentaje de ellos logra salir de esa deuda en períodos de tiempo más cortos, debido a ingresos secundarios que complementan su economía familiar, trabajando por las mañanas en algunos casos, otros por las tardes y/u otros por los fines de semana, lo que importa es salir de esa deuda y antes tener vivienda como el máximo patrimonio familiar.

Ante las nuevas circunstancias, el grueso de la clase trabajadora tiene tareas adicionales, arduas e imprevistas, pero no podemos hablar solamente de los trabajadores, tenemos que hacerlo desde una óptica más colectiva, como son los sindicatos, por que los impactos de una economía hacen que el sindicalismo encare procesos de trabajo, relaciones laborales y un desarrollo científico-tecnológico, que parecen repetir los tiempos de la invención de las máquinas, cuando los trabajadores las enfrentaban como enemigos que deberían ser destruidos. En los últimos años presenciamos un vertiginoso cambio con dimensiones globales y un cúmulo de crisis económicas, y procesos de modernización, con la penetración de las comunicaciones.<sup>57</sup>

---

57 Gordillo Morales, Elba Esther. *Los compromisos con los trabajadores*. Este trabajo complementa la obra *México 2000. los compromisos con la nación*. Editado por plaza & Janés, México, 1996. PP. 237-241

Los sindicatos no son ajenos a esos vertiginosos cambios anteriormente citados, han sido impactados por la mutación planetaria y sus expresiones nacionales generan condiciones adversas para el desarrollo de sus actividades, les plantean retos de sobrevivencia y ponen entre dicho sus formas tradicionales de ser y la naturaleza de sus vínculos tanto con la sociedad, como con el Estado. Ante estos cambios, el sindicalismo en México ha enfrentado el embate de crisis que se repiten y agrandan, en lo moral, en lo político y no se diga también en lo económico. Pero la que hoy presencia es la suma de todas las crisis aguantables hasta hoy por la clase trabajadora.

La profundización de la crisis económica en 1982 explica el carácter conservador de la política laboral adoptada por la administración de ese entonces. Los dos instrumentos de planeación diseñados al inicio del sexenio fueron para dar respuesta a esa incisiva crisis, ellos fueron: el Programa Inmediato de Reordenamiento Económico (PIRE) y el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 1988, cuyos objetivos consistieron en la defensa de la planta productiva y del nivel de empleo. El primero de ellos se orientaba, además, de combatir la inflación y la inestabilidad cambiaria, a proteger el consumo básico y a recuperar la capacidad de crecimiento; el segundo, contenía la estrategia del cambio estructural para impedir un crecimiento económico desequilibrado, objetivo reiterado en el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PNFICE), adoptado a mediados de 1984. Ante la austeridad presupuestal el recurso utilizado para defender la planta productiva fue la política de moderación salarial, con la inmediata pérdida del poder adquisitivo en razón del

proceso inflacionario, prueba de ello lo son los años de 1983 y 1986 en que la reducción del gasto social afectó los salarios directos de la clase trabajadora.<sup>58</sup>

En el sexenio de Miguel de la Madrid, con el mentado PIRE, los salarios mínimos tuvieron un incremento del 25% en atención a la grave aceleración del ritmo inflacionario, que en seis meses después fueron incrementados en un 12% y con ello se les incorporó la revisión semestral, modificada en octubre de 1986; en 1987 ese período se acortaría, para que dicha revisión fuera trimestral, a causa de la alta velocidad inflacionaria y, esa revisión trimestral sería a partir del primero de abril de 1987. Todas estas prácticas, anticipadamente, estuvieron legitimadas por la reforma al artículo 570 de la ley federal del trabajo, dicha reforma fue impulsada, otros afirman que promovida, por el sector obrero y adoptada por el Congreso de la Unión en diciembre de 1982. Con esta reforma se autorizó a la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos y la misma Secretaría del Trabajo y Previsión Social a solicitar la revisión de los salarios en atención a las circunstancias económicas.<sup>59</sup> Los salarios contractuales constituyen un problema para la defensa del poder adquisitivo de los trabajadores frente al fenómeno inflacionario, la mayor resistencia se enfrentó nuevamente en las empresas estatales en las revisiones extraordinarias.

### **3.2.- Reforma del Estado en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.**

La reforma en el sexenio comprendido, entre 1988 y 1994 cobra mayores dimensiones por los acontecimientos tanto externos, como internos, en sus

---

58 Bensusan A , Graciela *Las instituciones laborales en la crisis (1983-1986)*. Op. Cit. Págs 247 y 248

correspondientes contextos, sin afán de restarle méritos al presidente de dicho sexenio, todas las iniciativas de reforma de su competencia, no podían ser menos que las que se llevaron a cabo, por que de no haber sido así no hubiera sido posible abordar la transición a la democracia en México. La reforma del salinato se sustenta en los artículos 5º, 35, fracción III, 36, fracción III, 41, 54 y 60 de nuestra carta magna.

### 3.2.1.- Reforma Económica.

En el universo de acreedores hay cuatro grupos, como oficiales para asistir financieramente a los países con los que tienen compromisos y que lo necesitan, ellos son: acreedores miembros del Club de París, acreedores oficiales que no participan en las negociaciones; del Club de París; acreedores privados tales como: bancos privados e instituciones multilaterales. A partir de 1984 de entre las instituciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco de Desarrollo Asiático (BDA) y el Banco de Desarrollo Africano (BDA), han establecido una posición respecto a los otros grupos de acreedores y han logrado estar exentos de brindar apoyo en la proporción de su participación certificada en el país deudor en cuestión.<sup>60</sup>

---

59 Bolívar, Augusto Política y Salarios, El Cotidiano, No. 7, agosto-septiembre de 1985 PP1-31.

60 Stein, José Luis *La deuda externa*. Trabajo incluido en el libro *La transformación del Estado mexicano*, coordinado por Diego Valdez y Mario Ruiz Massieu Editorial Diana, México, 1989 PP 299-307

En la historia contemporánea de nuestro sistema financiero, el año de 1925 no puede ser olvidado por que es justamente en ese año cuando se promulga la ley que creara el Banco de México y con él, el establecimiento del marco de lo que posteriormente sería un sistema financiero de tres niveles: a) un primer nivel donde los bancos comerciales aceptaban depósitos a corto plazo y otorgaban créditos en favor de empresas además de financiar las necesidades crediticias del Estado, b) un segundo nivel estaba formado por las instituciones auxiliares como son seguros, fianzas y compañías almacenadoras, estas instituciones eran auxiliares, pero también existían las instituciones financieras que captaban el ahorro a largo plazo, que en un momento dado era utilizado para proveer de financiamiento a largo plazo empresas y consumidores; y, c) el tercer nivel lo formaban los bancos de fomento, cuyos fondos provenían principalmente de los recursos públicos bajo la forma de asignaciones presupuestales,<sup>61</sup> recursos externos o créditos recibidos del banco de México. Estos fondos eran utilizados para financiar pequeñas empresas, obras públicas, ejidatarios y agricultores privados, entre otros.

La incursión en los 90 en la economía de mercado y en la construcción de un Acuerdo de Libre Comercio con los E.U. y Canadá, no significa cesión de soberanía, por que no se pierden las posibilidades de fortalecer la presencia de México y su independencia en el mundo, que radican precisamente en las capacidades para participar y negociar al seno de las tendencias como la regionalización económica y

---

61 Aspe Armella, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*. Editado por el Fondo de Cultura Económica, México, 1993. Pág 65.



no se diga, también ante los nuevos equilibrios geoestratégicos. Cuando se inicia el sexenio del salinato, de inmediato se inició como necesidad macrogubernamental, la estrategia que regiría la renegociación de la deuda externa a partir de 1988, el principal objetivo de ésta, consistió en dar prioridad al crecimiento de la economía, condición mínima para poder pagar posteriormente y, que además planteaba lo siguiente: reducir radicalmente la transferencia neta de recursos al exterior; reducir el valor de la deuda; asegurar nuevos recursos por una diversidad de medios hasta el momento no conocidos; y, reducir el monto global de la deuda, como proporción de la producción y de las exportaciones.<sup>62</sup> En el sexenio referido, se realizó la cuarta gran ronda de renegociación de la deuda y se suscribió, a petición de México, el Acuerdo de Facilidad Ampliada (AFA) con el Fondo Monetario Internacional (FMI) el 26 de mayo de 1989 para fortalecer el programa de estabilización y crecimiento, a través de un crédito de 2,997.2 millones de dólares de Derechos Especiales de Giro (DEG), con 3,916 millones de dólares para ejercerlos en un período de tres años. Con la Banca Comercial también se firmó un acuerdo para reestructurar 48,231 millones de dólares de deuda pública en el contexto del llamado Plan Brady, éste, consistió en un paquete financiero compuesto por tres fórmulas: a) sustitución de deuda original por bonos a la par; b) sustitución de deuda original por bonos a descuento; y, c) dinero nuevo.

La composición de la deuda externa estaba de la siguiente manera: 76.1% correspondía al gobierno federal, el 12.0% a empresas controladas en términos

---

62 Op. Cit. de Fuentes, Mano Luis y Lumbreras, Jorge PP 414-418

presupuestales, el 11.8% a las instituciones de la banca de fomento, y el 0.1% a las entidades no controladas en su presupuesto. Los principales acreedores de nuestra deuda son Estados Unidos con un 24.9%, Organismos Financieros Internacionales con un 20.2%, Japón con un 17.1%, e Inglaterra con un 10.0%. Todos estos acreedores registraron nuestra deuda en las siguientes monedas: en dólar estadounidense el 60.6%; en la canasta de monedas<sup>63</sup> se suscribió en un 20.2%; y, en yenes japoneses se suscribió en 8.1%. Este es el esquema mínimo para poder entender la estructura de nuestra deuda externa.<sup>64</sup>

La interacción económica propicia el acercamiento y la conciencia de utilizar los foros de discusión internacional para resolver los problemas, es más, queda preciso que la globalización que hoy vivimos va de la mano con la regionalización y con el avance de mecanismos que intentan consolidar los bloques económicos con formas nuevas de protección y reglas de competitividad bastante estrictas. Así que, las economías con una infraestructura productiva instalada, capaz de competir en los mercados del hemisferio, han de configurar sus respectivas zonas de influencia e incluso establecer sus condiciones de acceso, por que ya se está viviendo la megacompetitividad entre regiones económicas que ahora es el vector fundamental de la industria y del comercio mundiales.<sup>65</sup>

---

63 La canasta de monedas está integrada por dólares americanos (que pueden ser estadounidenses o canadienses), por liras italianas, por yenes japoneses, por libras esterlinas, por marcos alemanes, por francos suizos, por coronas noruegas y por francos franceses.

64 *Ibid.* Op. Cit. Págs. 419-420

65 *Apud.* Op. Cit. Pág. 298

En 1993 nuestro país entró de lleno a una nueva fase económica con una serie de cuestiones y condicionantes, tales como: a) la aprobación del Tratado de Libre Comercio, sumamente significativo y en algunos casos hasta precursor para los factores de la producción nacional; b) la evidencia contundente en el enorme grado de disparidad en las empresas, con el mentado proceso de modernización que procedía desde 1990, por la problemática de liquidez que enfrentaron la pequeña y mediana empresas; c) la presencia de lo causal en los dos escenarios anteriores, generó una contracción en el crecimiento económico; d) la repercusión de un proceso recesivo en la economía interna mexicana, procedente del contexto internacional, particularmente de Estados Unidos, que significaría altos costos en la planeación del desarrollo nacional; e) las nuevas reglas de acceso a la producción, la apertura comercial y los mercados, dieron a entender lo delicado del desarrollo desigual en México, desigualdad que marcó tiempos históricos distintos, donde cada sector y rama económica exigieron transitar a la fase de crecimiento, y no solo ello, sino también en cada región, estado y municipio, en cada ciudad, ejido, y en cada comunidad agraria también afloraron los conflictos como una consecuencia directa de lo señalado en las líneas anteriores; f) el personal con mano de obra calificada comenzó a escasearse en los diferentes sectores de la economía, que a mi muy particular punto de vista no es que se escaseara, sino que la incipiente planta productiva siempre había carecido de mano de obra calificada, sólo que en ese momento así se apreciaba el escenario laboral, por que no se podía competir con tecnología de punta procedente del exterior, prueba de ello son los bajos niveles de escolaridad que le impiden a nuestra población integrarse tanto a los sectores de

servicios, como al industrial, fenómeno social que afecta la composición de la población económicamente activa (PEA), la misma participación en el producto interno bruto (PIB); y, g) por último, la concentración del ingreso, como factor relevante por que aparece en escena y se constituyó en el debate nacional como un problema que abarcó dimensiones éticas, ideológicas, técnicas, políticas y científicas.<sup>66</sup>

El esquema de políticas públicas fue un eje estratégico para incrementar la producción, el empleo y la productividad, pero sólo después de haberse sentado las nuevas condiciones, las tareas del crecimiento económico se fincaron en la sociedad, mientras que en el Estado se configuraron una serie de atribuciones y capacidades que serían el sustento posterior para una actividad promotora del desarrollo, que además daría respuesta a las demandas de la población. Desde esta óptica se puede sostener que aquí terminaba una fase y, comenzaba la otra fase de la macroeconomía que mantendría en un dinámico, certero e inaplazable desempeño microeconómico. Una vez lograda en general la estabilización macroeconómica, se llegó, aunque tarde al tiempo de la economía familiar.

Son tres los momentos económicos que sintetizan el escenario nacional, en los que se condensan múltiples cuestiones cuyas direcciones son: una primera, donde resaltan los efectos negativos de una política de subvenciones, de fuertes desequilibrios macroeconómicos, carente de racionalidad estratégica; una segunda, son las consecuencias negativas por el ajuste económico que se llevara a cabo en

---

66 Apud. en Op. Cit. Pág. 128.

1982 por la crisis que en ese momento se había desatado, dichas consecuencias impusieron altos costos a la población, ésta etapa se conoce como de transformación por que estuvo caracterizada por una serie de políticas tendientes a estabilizar la economía, en delinear otro tipo de relaciones entre el Estado, los privados y los servidores públicos, además de emprender el cambio estructural; una tercera y última, fue cuando a pesar de los avances de gasto social, en el crecimiento del PIB y de los logros en las condiciones monetarias, financieras, cambiarias y fiscales del país, entre 1988 y 1993, se impusieron costos a los grupos en desventaja, como una verdadera fase de entrada a la economía de mercado.<sup>67</sup>

### **3.2.2.- Reforma Política.**

La reforma del Estado exige, en lo político de la democratización de la vida política para perfeccionar el sistema de justicia fortaleciendo, primero al poder legislativo y, segundo, apuntalando el orden federal. Por que el modelo gubernamental mexicano siempre estuvo basado bajo el esquema de la revolución, que un grupo de la élite llegó a considerarle como patrimonio de grupo, en realidad si es un patrimonio, pero de toda la sociedad mexicana.

Los partidos políticos y los gobiernos federales se han comprometido en esfuerzos de reforma para dar confiabilidad y transparencia, legalidad y certeza a

---

67 Apud en Op. Cit. Pag 130 En este período según la óptica de David Ibarra Muñoz, México recibió flujos netos de capital por más de 100 mil millones de dólares, y el fisco se benefició con cerca de 65 mil millones de los mismos, como ingresos extraordinarios asociados a las privatizaciones de empresas públicas. No se escatimó en aprovechar vanas circunstancias que fueron favorecidas y validaron transitoriamente el experimento neoliberal, pese a sus deficiencias y asimetrías la renegociación de la deuda externa que redujo su servicio anual, la adopción de la más estricta disciplina ortodoxa y en algunos momentos hasta heterodoxa antiinflacionaria; la apertura de cuenta del capital a los flujos externos de ahorro El

nuestros procesos electorales, dicho compromiso se aceleró después de 1988, donde la elección presidencial alcanzó el nivel máximo de competitividad en un marco de conflictividad, por que los regímenes gubernamentales mexicanos estuvieron basados en un sistema de partido hegemónico-pragmático,<sup>68</sup> en el que el poderoso partido del gobierno se encontraba rodeado de pequeños partidos satélites, el poder no estaba en juego en los procesos electorales donde sólo se cumplía el requisito de una supuesta legitimidad y, en caso necesario se falseaban impunemente los resultados de cada proceso electoral.

En 1994 ya se había planteado la necesidad de una nueva reforma electoral, con una propuesta de agenda suscrita por cinco de los seis Consejeros Ciudadanos integrantes del Consejo General del IFE (Santiago Creel Miranda, Miguel Angel Granados Chapa, Agustín Ortíz Pinchetti, Ricardo Pozas Horcasitas y José Woldenberg Karakowsky) y un documento que por separado se presentó del consejero cuidando Fernando Zertuche Muñoz. Dichos consejeros plantearon cuatro aspectos básicos que se sustentaron como ejes para la discusión de la nueva reforma, esos aspectos son: a) principios rectores, órganos y procedimientos electorales; b) condiciones de la competencia; c) democratización de la representación; y, d) partidos, asociaciones políticas y coaliciones. Ambos aspectos habrían de cimentar una nueva cultura de política nacional donde la población

---

financiamiento del déficit en cuenta corriente y cancelación exitosa de las presiones inflacionarias a través de importaciones subvaluadas e incompettivas, eran los dos obstáculos mayores para la viabilidad inmediata del proyecto económico.

68 Valdés Zunta, Leonardo y Larrosa Haro, Manuel. *Las reformas electorales*, en *Elecciones, diálogo y reforma en México, 1994*, Tomo No. 2, en la coordinación de este libro estuvo Jorge Alcocer V. Coeditado por Nuevo Horizonte Editores y Centro de Estudios para un Proyecto Nacional". México, 1995. Pág. 13.

percibiría los procesos y sus actores como integrantes de los universos claramente diferenciados, lo positivo que es plausible y lo negativo que es denostable.<sup>69</sup>

El Código Federal Electoral (COFIPE), sólo estuvo vigente de 1987 a 1990 por que no sólo tenía insatisfecha la oposición sino también al mismo PRI de donde procedió su origen, su aplicación no le garantizaba legitimidad al segundo, a la primera le mostraba rasgos de una aguda inequidad y parcialidad. En la etapa inaugural del salinato, diciembre de 1988, hubo que derogarse el código federal electoral delamadrista, acto que no resultaba suficiente, por que resaltaba la necesidad de reformar algunos preceptos constitucionales, cuyo inicio fue hasta octubre de 1989.

En los primeros meses de 1990, los diversos partidos presentaron sus iniciativas de ley secundaria (legislación electoral) para reglamentar la reforma constitucional en marcha; para abril de ese mismo año ya había pasado por la Cámara de Diputados, por las legislaturas de la mayoría de los estados y por el senado de la república, en sí, se puede afirmar que fue legitimada por el poder legislativo en sus dos niveles de gobierno, las iniciativas de reforma electoral, tanto constitucional como de ley reglamentaria fueron enviadas del poder ejecutivo al legislativo (novedad sin precedente de acuerdo a la costumbre mexicana) para su consideración y aprobación. Para julio de 1990 cinco de las seis fracciones parlamentarias acordaron el articulado del nuevo Código Federal de Instituciones y

---

69 Santiago Becerra, Antonio Hacia la nueva reforma electoral, artículo publicado en la revista nexos No 205. México, enero de 1995 PP 22-23

Procedimientos Electorales (Cofipe), aprobado en agosto del mismo año, por que el escenario de los consensos sólo duró cuatro meses, y en diciembre de ese mismo año el Cofipe fue, por vez primera reformado, ocho meses antes de pasar su primera prueba electoral; poco más de un año después el Cofipe fue modificado por segunda ocasión con motivo de otra intervención; en el cuarto informe de gobierno el licenciado Carlos Salinas manifestó la necesidad de volver a reformar el Cofipe, esto fue un indicador de arranque para los trabajos del Foro para la reforma electoral en 1993. En ese año el Cofipe fue reafirmado y adicionado en dos ocasiones. La primera en septiembre, el día 24 se publicó el decreto que reformó 164, adicionó 67 y derogó 12 artículos. La segunda se publicó en diciembre, decreto del día 23, en el que se reformaron diversos artículos. La diferencia de estas dos ocasiones es, que en la primera hubo reformas constitucionales, en tanto que en la segunda no las hubo.<sup>70</sup>

La prueba más contundente de que la reforma política ahora sí aterrizaría en el campo de la democracia, a diferencia de la de 1977, el Cofipe se modificó cuatro ocasiones en tan sólo un corto período que comprende entre 1990 y 1993, lo trascendental es que esas modificaciones se hicieron tres de ellas después de las elecciones federales de agosto de 1991, como prueba de que sí existió la voluntad suficiente para buscar la democracia; una de ellas fue la que se hizo antes de dicho evento electoral, por que se auguraban algunas imprecisiones. Después de esas modificaciones el espectro político, a nivel federal presencié la existencia de un

---

70 Apud. en Op. Cit. Págs. 15-16.



Tribunal Federal Electoral y el Instituto Federal Electoral, ambas instituciones, serían las responsables de la valoración y análisis del Cofipe con competencia exclusivamente electoral.

El proceso electoral, del 18 de agosto de 1991 fue el examen confirmado, que acreditó el Cofipe y aprueba ser un instrumento legal lo suficientemente bien diseñado. En lo que respecta al registro condicionado, el Cofipe reincorpora la posibilidad de obtenerlo, revirtiendo la proscripción que hizo de él el código delamadrista, y que tan importantes frutos dio en 1979 (Lfoppe); en tanto que la fórmula lopezportillista sirvió para que seis institutos políticos se incorporaran al sistema de partidos (PSD, PRT, PDM, PST 'hoy PFCRN' y el PCM-PSUM-PMS 'hoy PRD'. De aquellos seis que obtuvieron registro, hoy no existe ni uno solo como tal. La evolución de los partidos políticos, en México está vinculada con la regulación jurídica de su financiamiento a partir de 1979, aunque cabe aclarar que en cuanto a prerrogativas y financiamiento es con la reforma de 1977 cuando el financiamiento público adquiere importancia sustancial para el desarrollo de los institutos políticos en las elecciones, a pesar de que la figura del financiamiento ya existía desde las reformas a la ley electoral de 1963, sólo que no alcanzaba llegar a la praxis, se quedaba en el papel.

En lo que a prerrogativas se refiere, es hasta 1973 cuando se establece por primera vez un capítulo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos en la Ley Electoral federal, que incluía exenciones de impuestos, franquicias postales y telegráficas, además del acceso a la radio y televisión, aunque sólo en períodos de

campaña. Fue hasta que los códigos de 1987 y 1990 asumieron el régimen de prerrogativas en los mismo términos que la ley de 1977, pero difirieron en su contenido.<sup>71</sup> Porque comparado el Cofipe con el CFE, vemos que el primero incrementó substancialmente las especificaciones referentes a los medios de comunicación, tanto en la categoría de lo cuantitativo como en la de lo cualitativo.

En lo que respecta al financiamiento, el Cofipe a distinción del CFE, estableció cuatro fuentes de financiamiento, ellas son: a) por actividad electoral; b) por actividades generales como entidades de interés público; c) por subrogaciones del Estado de las contribuciones que los legisladores habrán de aportar para sostener sus partidos; y, d) por actividades específicas. En cuanto el CFE, sólo establecía una sola fuente de ingresos.<sup>72</sup> Y, lo que también se le debe reconocer es que, trajo consigo la acuñación de nuevos conceptos en el derecho electoral mexicano como: votación nacional, votación efectiva y la votación total, que serían utilizados por el código electoral de 1987, con un sentido similar para la aplicación de la fórmula de asignación de diputados por el principio de representación proporcional.<sup>73</sup>

El lenguaje técnico del Cofipe torna distinto, por la reforma al artículo 54 de nuestra Carta Magna, cuyos conceptos son: votación emitida, que consiste en el total de los votos depositados en las urnas; la votación nacional emitida, que es la

---

71 Apud. en Op Cit. Págs. 19-20.

72 Los documentos investigados no señalan cuál es esa fuente, se limitan indicar que sólo es una, sin especificar cuál es, yo supongo que ese financiamiento tiene una procedencia de las subrogaciones del Estado de las contribuciones que los legisladores hacían para sostener a sus respectivos partidos. Deduzco esto porque vienen a mi mente en este momento, las palabras de Don Jesús Reyes Heróles, que solía decir *mi voto y mi cuota* no han de faltar al partido.

73 Apud. en Op Cit Pág 20.

resultante después de haber restado a la votación emitida los sufragios de los partidos que no alcanzaron a cubrir el requisito mínimo del 1.5% del total y los votos nulos.<sup>74</sup> Hasta lo que aquí se ha escrito, puede considerarse como génesis de la Reforma Política.

A partir de esta línea, lo que se analiza es la actualidad de la Reforma Política, que implica necesariamente, remontarse al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo contenido establece que la “organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público y autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos, según lo disponga la ley”. Y, para ser más preciso, veamos que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en su artículo 68 señala que el Instituto Federal Electoral “es el depositario de la autoridad. Y responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones”, y en marzo de 1994, la autonomía del IFE fue elevada a rango constitucional. Volviendo a nuestra Carta Magna, vemos que en su artículo 41, dice que el IFE será “autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones<sup>75</sup>” y como organismo público agrupará para su desempeño, en forma integral y directa, además de las que

---

74 Ibid. Op. Cit PP. 21-36

75 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917. Editorial Porrúa, México, 1997. Creo que nuestra Carta Magna es uno de los instrumentos normativos que más reformas y modificaciones ha tenido en su estructura, se dice que hasta la edición más reciente de la misma, contaba con 1,412 reformas, que son demasiadas si

determine la ley, las actividades relativas al padrón electoral, representación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales. También atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos que cuenten con registro legalmente autorizado.

En el segundo nivel de gobierno (estatal) son los institutos estatales electorales, considerados como filiales del IFE, son quienes se encargan de organizar los procesos electorales en su respectiva entidad. La máxima autoridad en la toma de decisiones dentro del IFE es, el Consejo General (CG), el “responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar por que los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del instituto”, todo esto en función de lo que contiene el artículo 73 del COFIPE. El consejo general estuvo formado por un presidente, que era el secretario de gobernación y por ende ostentaba la representación del Poder Ejecutivo Federal), cuatro representantes del Poder Legislativo, dos de la Cámara Alta y dos de la Cámara Baja (en cada caso, uno correspondiente al partido mayoritario y otro a la primera minoría), seis consejeros ciudadanos, y un representante por cada uno de los partidos políticos que contaban con su debido registro, aunque no tenían voto, sólo voz.<sup>76</sup> Esta

---

analizamos las condiciones políticas en que vive nuestra población, inmersa en una sene de injusticias y abusos por parte de las autoridades.

76 Crespo, Jose Antonio. *Votar en los estados, análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*. Libro coeditado por Miguel Angel Porrúa, fundación Fredrich Naumann y por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, 1996. PP.21-22

conformación fue producto de la reforma electoral de 1994, que modificó radicalmente la estructura del máximo órgano ejecutivo en materia electoral, en la reforma antes citada el PRI fue afectado por que se le dejó sólo dos de once votos, los correspondientes a dos de los cuatro representantes del Poder Legislativo, y si a caso con el voto del secretario de gobernación, que ya no sería de calidad a partir de ese año. El 55% del voto<sup>77</sup> se concentró en los nuevos consejeros ciudadanos, variante de los magistrados, pero con la característica de que serían propuestos por los propios partidos y no ya por el titular del Poder Ejecutivo, además ya no tendrían que detentar como requisito, la profesión de abogados, como ocurría con los magistrados ciudadanos, de ahí el término de magistrado.

Es preciso especificar que los consejeros ciudadanos, que lo más correcto en llamarles sería consejeros electorales representan al conjunto de los partidos que los proponen y ratifican, como árbitros de calidad en los que se deposita la confianza partidaria para organizar los comicios. Eso mismo genera en algunos el temor de que los consejeros no sean auténticamente neutrales e imparciales, pues al proponerlos los partidos éstos buscarán gente que les sea a fin, desvirtuando un tanto (o un mucho) el hecho de que formalmente no pertenezcan a partido político alguno.<sup>78</sup>

La figura de consejeros-ciudadanos ha sido reproducida en casi todas las legislaciones estatales, aunque su número y su peso específico en la votación total

---

77 Sic Debería decir de la votación o de los votos, no del voto

78 Apud Op Cit. Págs. 26-27.

del Consejo Estatal Electoral (CEE) y su denominación formal, varían de un estado a otro. También, la forma de elegirlos en varios estados reproduce el método de 1990 y no el de 1994, es decir, son propuestos todavía por el titular del Poder Ejecutivo para ser ratificados por el Congreso Local de la entidad federativa correspondiente.

De acuerdo al artículo 41 de nuestra Carta Magna, los partidos políticos son “entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo”. Señala también este artículo que “los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales”. Los partidos fueron definidos como tales constitucionalmente en la legislación de 1977.

En lo que se refiere al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), de acuerdo al artículo 22 de su apartado 1, señala que “La organización o agrupación política que pretenda participar en las elecciones deberá obtener el registro correspondiente ante el Instituto Federal Electoral” (IFE). Y en lo que se refiere a la obtención del registro, prescribe que existirán dos procedimientos: un registro definitivo y el registro condicionado. Para poder obtener el primer tipo de registro, a los partidos se les pide que cumplan con el requisito, que señala el artículo 24 del COFIPE que, además de formular con una declaración de principios un programa de acción y estatutos que normen sus actividades, contar con 3,000

afiliados como cantidad mínima de afiliados en por lo menos la mitad de las entidades federativas. Para que un partido político obtenga el registro condicionado necesita reunir los requisitos que se estipulan en el artículo 33 del COFIPE, que son: a) contar con declaración de principios, programa de acción y estatutos; b) representar una corriente de opinión con base social; y, c) haber realizado permanentemente actividades políticas propias y en forma independiente de cualquier otra organización o partido político, por lo menos durante los dos años anteriores a la solicitud de registro.<sup>79</sup> Una vez que han obtenido el registro condicionado, según el artículo 34 del COFIPE, tienen derecho a las prerrogativas de las que gozan los partidos con registro definitivo, también contar con un representante con voz en la Comisión de Vigilancia del IFE.

En relación con las coaliciones, frentes y fusiones entre los partidos políticos, el COFIPE les señala de acuerdo al artículo 59 en su fracción 2 que deberán: acreditar que la coalición fue aprobada por la Asamblea Nacional u órgano equivalente y, comprobar que los órganos partidistas respectivos de cada uno de los partidos coligados aprobaron la plataforma electoral de la coalición, de conformidad con la declaración de principios, programa de acción y estatutos correspondientes.<sup>80</sup>

En lo que a la pérdida del registro de los partidos políticos se refiere, el COFIPE señala en su artículo 66 como causas suficientes para ello: no participar en un proceso electoral ordinario; no obtener en dos elecciones federales ordinarias

---

79 Apud Op. Cit. Pags. 39-40.

80 Ibid Op. Cit Pág 56

consecutivas por lo menos el 1.5% de la votación emitida; no obtener el 1.5% de la votación estatal en ninguna de las elecciones federales ordinarias; haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para mantener su registro; incumplir de manera grave y sistemática las obligaciones que les señale el COFIPE, a juicio del Consejo General del IFE; acordar la no participación de sus diputados cuando la cámara se elija<sup>81</sup> como Colegio Electoral para elegir gobernador; haber sido disuelto por acuerdo de sus miembros; y, haberse fusionado con otro partido.<sup>82</sup>

La representación parlamentaria vigente en México se denomina como sistema mixto, por que combina los dos principios en la asignación de escaños en las democracias del mundo; el principio de mayoría relativa, según el cual en cada distrito electoral gana sólo el candidato que obtiene una mayor votación y el principio de representación proporcional, según el cual los partidos tienen derecho a cierto número de curules a partir de su votación global;<sup>83</sup> y, en lo que toca a la representación de los partidos en las casillas, el COFIPE señala en su artículo 198, que “los partidos políticos, una vez registrados sus candidatos, fórmulas y listas, y hasta trece días antes del día de la elección, tendrán derecho a nombrar dos representantes propietarios y un suplente, ante cada mesa directiva de casilla, y representantes generales propietarios”, además podrán acreditar en cada uno de los distritos electorales uninominales un representante general por cada diez casillas electorales ubicadas en zonas urbanas, y uno por cada cinco casillas rurales, en esto

---

81 Sic. Dice elija, debe decir enja. *Ibidem* Op. Cit. Pág 60

82 *Ibid.* en Op Cit. Pág 61



se manifiesta una variación del número de casillas según las legislaciones estatales.<sup>84</sup> Otro aspecto importante, lo son los observadores electorales, elemento inédito en la legislación electoral mexicana hasta antes de la reforma al COFIPE de 1993, con el propósito de ayudar a presionar en favor del sufragio libre, pero también como contribución para reducir los posibles conflictos entre contendientes, además de legitimar los comicios que cumplan con los estándares de equidad y limpieza.<sup>85</sup>

Las campañas electorales, según el artículo 182 del COFIPE son, “el conjunto de las actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto”, el mismo precepto antes citado define a la propaganda electoral como “el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas”, a mi manera de ver la propaganda electoral se debería de definir como el conjunto de materiales tangibles a los sentidos humanos, que hacen posible el desarrollo completo de un proceso electoral que abarcase todas sus etapas.<sup>86</sup> La propaganda impresa debe contener la identificación del partido registrado, de acuerdo al artículo 185 del COFIPE.

---

83 Apud. Op. Cit. Pág. 67

84 Ibid. Op. Cit. Pág. 77

85 Apud. Op. Cit. Pág. 83.

86 Apud. Op. Cit. Pág. 93

El financiamiento de los partidos, es un asunto bastante controvertido por que cobran presencia las siguientes aristas del mismo, tales como: la forma, las fuentes y los límites al financiamiento de los mismos. A partir de la reforma se rompe con la tradición y se establece una de las reglas fundamentales de la democracia electoral, según la cual el partido en el poder no puede hacer uso de los recursos del Estado para propiciar directamente su permanencia en el poder, es decir, que ya no se pueden desviar recursos humanos, materiales y financieros del Estado en favor de un candidato o partido específico, para financiar directamente acciones de campaña y proselitismo político,<sup>87</sup> según lo estipulado en el COFIPE, en su artículo número 49, fracción dos.

La jornada electoral es una instancia final de un proceso electoral, donde se busca la transparencia y limpieza, evitando en todo lo posible los fraudes y turbulencias que obstaculicen la culminación del evento electoral antes citado y, para ello la estructura institucional define que las condiciones generales para que se lleve a cabo una jornada electoral son las siguientes: certificación del líquido indeleble; urnas transparentes de material traslúcido; las boletas pueden ser firmadas por representantes de partidos, condición que no es obligatoria; para cambiar el lugar de las casillas todos los miembros de la mesa tienen que estar de acuerdo para ello; y, la casilla no podrá cerrarse mientras hayan<sup>88</sup> electores formados en espera de emitir su sufragio. La calificación de las elecciones, en ocasiones, también ha sido motivo

---

87 Ibid. Op. Cit. Pág. 103.

88. Sic. Pág. 107 Op. Cit

de múltiples controversias, por que hasta 1988, el problema estribaba en que la Cámara de Diputados recién electa, constituida como colegio electoral, la que calificó en última estancia la elección del presidente, partidizando un proceso que por principio debió ver sido totalmente neutral; hasta la fecha, el COFIPE determina que es la Cámara Baja, erigida en Colegio Electoral, la que calificará la elección presidencial.

Otro elemento muy debatido es la llamada “autocalificación”, o sea, la facultad de los presuntos diputados y senadores de calificar su propia elección, constituidos como Colegio Electoral, permitido por nuestra carta magna en su artículo 60, hasta que en 1976 prefirió hacerse de un colegio electoral. Las causales de nulidad de los comicios, constituyen otro elemento determinante en los procesos electorales, de acuerdo a los artículos 288 y 289 del COFIPE, no sin antes referir que el artículo 287 del mismo código, señala que la votación recibida en una casilla será nula cuando se acrediten las siguientes causas: Instalar la casilla, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por la junta distrital; entregar, sin causa justificada el paquete que contenga los expedientes electorales al Consejo Distrital, fuera de los plazos tipificados; realizar, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al que señale la junta distrital; recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección; la recepción de la votación por persona u organismos distintos a los que faculta este código; haber mediado dolo o error en la computación de los votos con tendencias favorables hacia algún candidato o fórmula; permitir sufragar sin credencial para votar o aquellos cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores, salvo las excepciones que la ley faculta; haber impedido el

acceso a los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado sin justificar las causas; ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores, con la intención de resultados tendenciosos; y, se compruebe que se impidió, sin causa justificada, ejercer el derecho de voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la elección.<sup>89</sup>

Por primera vez en la historia de nuestro país, se inauguró un tribunal especializado para litigios electorales, denominado de lo Contencioso Electoral, ello con el Código Federal Electoral de 1987. En ese sentido, uno de los avances formales de la reforma al COFIPE en 1990, fue dotar al nuevo Tribunal Federal Electoral (TFE) con capacidad resolutoria mayor, dado que sus veredictos no podrían ser modificados por los colegios electorales por mayoría simple, como ocurría en 1987; además se creaban cuatro salas regionales y una central frente a la única Sala del Tribunal de lo Contencioso Electoral, esto permitió una mayor descentralización de esta tarea, si nos abocamos lo que expresa el artículo 264 del COFIPE, que a la letra dice “El Tribunal Federal Electoral es órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral federal...” en cuya cabeza está un presidente que es electo entre los magistrados de la Sala Central, por el Pleno del Tribunal, el cual se conforma con los magistrados propietarios de las Salas Centrales y las Regionales.<sup>90</sup>

---

89 Apud. Op. Cit PP. 111-117-

90 Apud. Op. Cit Pág 121.

Con la reforma de 1993 se estableció la creación de una Sala de Segunda Instancia, en la que se podría solicitar revisión del dictamen emitido por el Tribunal en relación a sus reclamos, no está de más señalar que en cada una de las entidades federativas existe un Tribunal Estatal Electoral (TEE), pero no en todas existe una equivalencia de la Sala de Segunda Instancia.<sup>91</sup>

### **3.2.3.- Reforma Social.**

La reforma del Estado consistente en una reducción de su tamaño y atribuciones ha permitido destinar recursos al bienestar social, es decir, dirigirlos hacia áreas prioritarias como la salud, servicios, educación, investigación y desarrollo. Un Estado con tantos compromisos, inserto en las más variadas actividades económicas, disponía de pocos medios para dar soluciones efectivas a conflictos tan grandes como la pobreza; esto sentó el argumento para poner en práctica políticas tendientes a disminuir gastos en áreas no prioritarias y apoyar las estratégicas.<sup>92</sup>

El Estado no ha suplido a la sociedad, se ha hecho con mérito en promotor de tareas, solidario frente a los más desprotegidos, equilibrado en el manejo del presupuesto y a la vez ha apoyado la competitividad de la planta productiva. Puesto que sólo a través de eficiencia, participación social y dinamismo en las instituciones se da una clara comprensión de las diferencias regionales y disparidades del desarrollo en sectores y grupos sociales, y sólo así se podrá transitar hacia una modernización fincada en el pleno desarrollo de recursos humanos, con la

---

91 Ibid Op Cit Pág. 122

92 Ibid. Op Cit Pág 287

optimización de los recursos naturales y en un contexto de una verdadera justicia social.<sup>93</sup>

La reforma del Estado no ha venido para desmantelarlo, sino para responder a una sociedad mutante, que en su dinamismo exige nuevas formas, instituciones y actitudes. La reforma del Estado tiene una arista, que algunos investigadores la llaman, "Reforma de la Revolución" mexicana, cuyos planteamientos son: el fin del nacionalismo excluyente; el redimensionamiento de lo estatal; la aceptación de la diversidad étnica y cultural del país; respecto del Estado, la reforma a la Revolución establece tres momentos (su reivindicación con la justicia social, abandona el concepto propietario y excluyente, para favorecer tanto la iniciativa pública como la privada, su acción en la sociedad será rectora y promotora, intercala conceptos propios de los nuevos escenarios internacionales como la globalización y la competitividad.

El ajuste económico en el marco de las difíciles condiciones del erario y la patente necesidad de contraer el gasto incidieron en el presupuesto en educación, salud y servicios. De esta manera los rezagos en materias sustantivas para el bienestar social se agudizaron y se tradujeron en un retraimiento de la capacidad de cobertura, y todo ello necesariamente repercutiría en el ánimo de la población. Sucesivas devaluaciones, corrupción, esperanzas diluidas del milagro mexicano, cancelación súbita de expectativas y severas condiciones que impusieron a la población las

---

93. Apud. Op. Cit. Pág. 288

políticas restrictivas para enfrentar la crisis, son sólo algunos de los elementos del profundo malestar social.<sup>94</sup>

El fortalecimiento de la capacidad financiera del país es base para enfrentar el atraso de los sectores más desprotegidos; el mismo saneamiento en las finanzas se convierte en un sustento rector que posibilita además de la estabilidad de las variables macroeconómicas, incrementos reales del gasto en desarrollo social, por que sólo con unas finanzas públicas verdaderamente sanas y una inflación baja se reúnen las condiciones macroeconómicas para dar soluciones a la pobreza extrema, en la que se encuentra el grueso de la población mexicana, el incremento del gasto social no es una fórmula voluntarista, sino que requiere estudiar posibilidades efectivas para canalizar recursos; nuestro país tiene el gran reto de traducir en mejores resultados la estabilidad macroeconómica en un verdadero desarrollo social, en bienestar para millones de mexicanos que vieron extinguirse las promesas del milagro económico, que soportaron el mayor peso de la crisis, que demandan educación de calidad y empleos bien remunerados, y para otros tantos más que nunca han sabido de bienestar, justicia y democracia.<sup>95</sup>

Los derechos humanos en México provienen de cuatro grandes fuentes: a) de los pueblos precolombinos; b) de la colonización; c) del horizonte cultural de la modernidad occidental europea, (renacimiento, ilustración, revoluciones parlamentarias, división de poderes y los mismos derechos humanos sin afán de

---

94 *Ibid* Op Cit. Pág. 413.

95 *Apud*. Op Cit. Pág. 421

redundancia); y, d) de los distintos intentos en el país y en el contexto internacional por afianzar esta serie de derechos, (consagrados en nuestra Carta Magna como garantías individuales).<sup>96</sup>

La década de los 80 vino a recrudecer el estado de marginalidad en grandes núcleos poblacionales del país, especialmente en el campo donde se encuentra el 70% de la pobreza nacional, ante esta situación, a nivel interno se plantearon formas de trabajo y se adoptó una nueva actitud de las agencias de gobierno hasta llegar al Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) y su institucionalización en la Secretaría de Desarrollo Social, programa que fue en mucho el reconocimiento de que los medios previos de relación gobierno-sociedad se encontraban agotados, aunque dicho programa respondió a un esquema descentralizado y desigual. Como consecuencia directa, los esquemas paternalistas, burocratismo y la legislación agraria tutelar, incidieron en el contexto de la crisis económica y en los efectos de priorizar los sectores industrial y de servicios. Algunos vicios de origen, existentes en otros programas, fueron disipados con la política social del salinato, que incrementó el gasto social a más del 53% del total del presupuesto del gobierno en 1994, al tiempo que trajo consigo inversiones bajo control y supervisión de las comunidades destinatarias.

La política social de un país es materia fundamental para los derechos humanos, por que en ella se cifran la educación, salud, alimentación y todos los derechos de un individuo. Desde esta perspectiva se deben tomar en cuenta dos niveles que son:

---

96 Apud. Op. Cit. PP 464-466.



uno, el que se refiere básicamente al análisis respecto de si el diseño y la implementación de las políticas responde a las demandas de la población e incrementa el bienestar, y si estas políticas son afectadas negativamente por errores u omisiones en otras esferas de la vida estatal, en este nivel el sistema de justicia, cobra especial relevancia, por que puede verse a la política social como el instrumento central en el cumplimiento y la realización de los derechos humanos; segundo, hay que observar si la explotación, el robo o la impunidad hacen víctima a la ciudadanía de intereses privados.<sup>97</sup>

### **3.3.- Reforma del Estado en México, 1982 1994.**

La Reforma del Estado ha logrado extenderse a diversos escenarios, tales como: el campo, la iglesia, la administración pública, apertura económica y el libre comercio, todos ellos incrustados en un proyecto de modernización nacional, cuya orientación básica ha radicado en crear condiciones para un mayor dinamismo de las distintas estructuras sociales. Dicha reforma, como proceso no ha sido agotada, por que en algunos ámbitos apenas inicia. Por lo menos son dos los niveles en que se desarrolla la reforma del Estado, uno de ellos está hecho de las transformaciones ejercidas en las dos últimas administraciones (delamadrismo y salinato) y en los efectos sobre varias dimensiones de lo social, como la política y la economía. En ese primer nivel, con Miguel de la Madrid, se inauguró una acción administrativa distinta a la impulsada desde 1940, donde el Estado inició de manera ineludible el desplazamiento de su presencia excluyente y corporativa, en dicho periodo se

---

97 Ibid. Op Cit Pág 468

presentó un movimiento con tres aristas: a) se estableció una estrategia de contención a la crisis económica; b) se sentaron las bases para los lineamientos del cambio estructural; y, c) comenzaron a perfilarse reformas jurídicas, administrativas y en materia de política exterior. El otro de los niveles se dio durante la continuidad de los grandes procesos de transformación impulsados en la administración anterior, y su grado incisivo radicó en el dinamismo que tomaron las reformas iniciadas en ese mismo período. Ya, para el siguiente sexenio (1988-1994) se convoca a la reforma del Estado en condiciones socio-políticas inéditas en la historia de nuestro país posrevolucionario.<sup>98</sup> Los cambios se ubicaron en el sistema de políticas, particularmente en materia social, comercial y económica; asimismo el sistema jurídico se vio inmerso en constantes modificaciones; los términos de las relaciones gobierno-sociedad transitaron del esquema paternalista al de cooptación y reclutamiento a la puesta en marcha de las nuevas lógicas en lo referente a la concertación y negociación; por último se consolidaron otras formas de expresión, trabajo y organización político-ideológicas.

En el sexenio que estamos analizando, se supuso una continuación de la reforma estatal. Desincorporación, desregulación, apertura comercial y dinamismo en las relaciones con los bloques financieros, políticos y comerciales, son algunos de los factores que en conjunto constituyen las nuevas condiciones para el desenvolvimiento futuro del país en el concierto de las naciones. La reforma económica ha significado un proceso trascendente para un nuevo manejo de la

---

98 Ibid. Op Cit. Pág. 460.

economía, además de que trajo consigo un viraje irreversible en la relación obligada entre gobierno y sociedad, en este proceso, la transición mexicana implicó transformar, y en algunos momentos definir, el rompimiento en diferentes órdenes donde se involucraron grandes cambios operados en la población, en las actividades, en las formas de organización y en las mismas estructuras y tarea gubernamentales, esta transición ha sido un proceso generador de nuevas instituciones que han modificado substancialmente los ejes del sistema jurídico.

El Estado tiene la obligación de producir bienes públicos, y en el caso de necesidades estratégicas en la producción de bienes privados existen mecanismos con los cuales puede proveerse de ellos; como en el caso de la contratación de servicios, esto es que, el Estado no puede producir todo lo que necesita, razón por la que no puede aislarse de la iniciativa privada.<sup>99</sup>

La reforma del Estado mexicano es un proceso social que otorga una gama de respuestas al agotamiento de la forma anterior, al no representar en aspectos cruciales la dinámica social, implica realizar cambios en al ley conducentes: a) a redefinir la estructura, el sistema y la orientación del orden jurídico para que con las instituciones se establezca un ordenamiento justo; b) en establecer un proceso de transición de una forma política a otra, en el entendimiento de que los cambios al sistema jurídico han de responder en la vida pública y en la vida privada; c) en establecer formas, procedimientos y organismos para expresar las demandas con base en sus formas de organización; d) a utilizar los procedimientos jurídicos

definidos para dar lugar a una transición en un Estado de libertades y estabilidad; e) en buscar la concertación dentro de las relaciones reales de poder que actúan como factores progresivos en el proceso de reformas y tratar de sumar e incluso compensar a quienes sufren ese tránsito de una forma política a otra; y, f) a replantear valores y el sentido de los hechos históricos sobre los que se ha erguido la razón de ser del Estado mexicano.<sup>100</sup>

La reforma del Estado contó con varias fases, como se aprecia en la gráfica número tres, entre ellas la de apertura, de certidumbre y cambio productivo, éstas se circunscriben en el sexenio de Salinas de Gortari, cuya administración enfrentó un panorama bastante adverso, no así entre otras necesidades, resultaba indispensable responder a factores y tendencias, como: a) la revolución científico-tecnológica; b) los nuevos esquemas de organización en la distribución y consumo de las mercancías; y, c) la creación de condiciones macroeconómicas indispensables para adscribirse a la economía mundial. El titular del Poder Ejecutivo Federal de la administración en referencia propuso, con su Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, tres grandes acuerdos nacionales para la modernización que agregaban diferentes problemas y soluciones, con la clara tendencia de alcanzar el crecimiento económico, el bienestar social, una actitud distinta del país ante el exterior y la apertura política. A decir verdad dichos acuerdos son: Acuerdo para la Ampliación de

---

99 Apud Op. Cit PP. 19-74

100 *ibid* Op. Cit Pág 44.

la Vida Democrática; Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios; y, el Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.<sup>101</sup>

La transición en México es un proceso donde cualquier ciudadano puede verificar por experiencia propia las tensiones características de un período de cambios acelerados, en el que las viejas reglas que normaban las instituciones políticas comienzan a declinar sin que las nuevas formas democráticas adquieran todavía la plena carta de naturalización, éste escenario de la transición es bastante claro para quién tenga interés en ello. En México no se está transitando de una dictadura militar a la democracia, se está transitando de un sistema gubernamental cuasi híbrido, que para otros observadores sería de un sistema indefinido, a un esquema de gobierno en los albores de la democracia,<sup>102</sup> donde la reforma no puede dejar de aportar resultados halagadores para todos, como resultado inmediato tenemos que la transición mexicana ha girado en torno al diseño institucional procesado por sus élites, pero pareciera que la misma dualidad de significados que la empujó a su desarrollo puede limitarla.

Los años de la transición han sido de enorme descontento social y de ello tuvimos como indicadores: la competencia electoral (una necesidad impostergable), la frecuencia de marchas y protestas públicas, el clima y tono de la prensa, las encuestas y los debates parlamentarios. Esta es la secuencia temporal, la

---

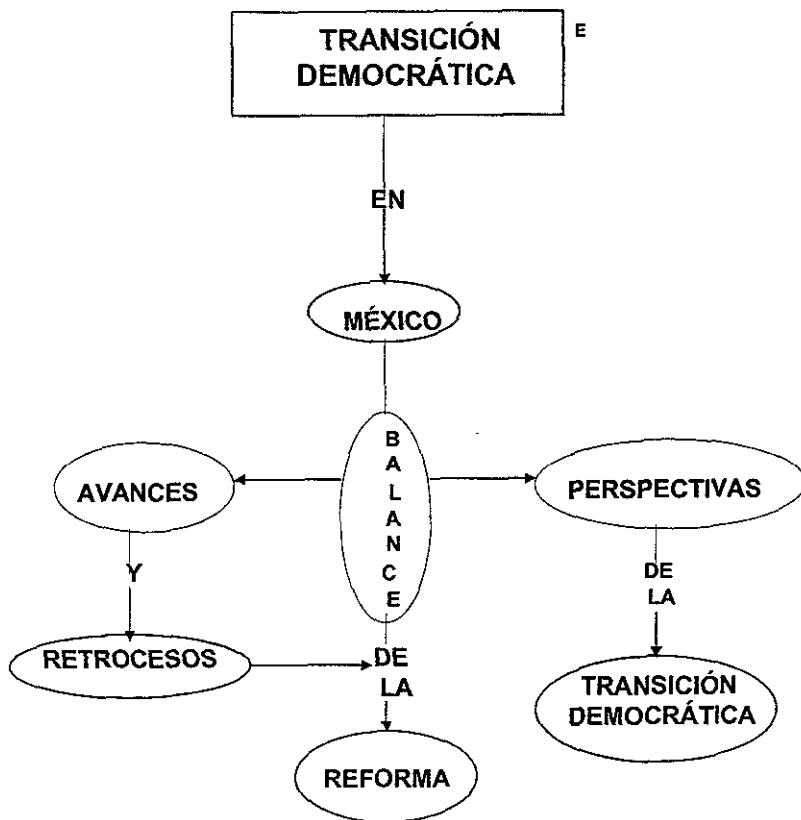
101 Ibid Op. Cit PP. 98-99

102 Cordera, Rolando y Sánchez Rebolledo, Adolfo *La transición mexicana, política y reforma social* Trabajo incluido en el tomo No 2 de *elecciones diálogo y reforma*, México, 1994 Libro que se escribiera bajo la coordinación de Jorge Aicocer V., editado por CEPNA, Méx 1995 Pág 183

satisfacción con la manera en que funcione el gobierno, que llevó a un deterioro máximo, y según las encuestas realizadas en enero de 1994, alrededor del 48% de los mexicanos reconoció insatisfacción ante la forma de gobierno de nuestro país; para agosto de ese mismo año el porcentaje citado se incrementó, para llegar al 57%; en julio de 1995 llegó al 72%; y en julio de 1996 llegó al 76%. De acuerdo a las teorías de legitimación, un régimen democrático sustenta una legitimidad que depende de la *responsabilidad* del sistema de partidos, mientras que en régimen autoritario gira alrededor del desempeño político del gobierno y el ejercicio económico<sup>103</sup> y en el caso de nuestro país en atención a la respuesta que se dé de las políticas públicas, particularmente de la política social.

---

103 Loza Otero, Nicolás. La transición en sus espejos. Es un ensayo de legitimidad democrática, que fue publicado en la revista nexos No. 239, noviembre de 1997. Méx. PP. 1-15.



<sup>E</sup> Este mapa conceptual contiene el capítulo número cuatro de mi tesis, aquí se puede comprobar que México está en una transición a la democracia, de tipo abierto e incluso con el riesgo de que no se llegue a consolidar la democracia en nuestro país

# CAPÍTULO IV



## 4. LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN MÉXICO, 1982 1994.

El sustento de balance que aquí hago es lo que alcanzo a calibrar de nuestra democracia bajo perspectivas de un alcance institucional, que si la transición mexicana no alcanzara consolidarse es, por la ausencia de una supercomisión que la conduzca. Sigo sosteniendo que si para el 2006 no se ha consolidado la democracia en nuestro país, resulta casi lógico que antes de concluir la primera década del próximo milenio tenga lugar otra revolución más en su historia del país.

### 4.1.- Balance de la transición democrática en México.

El modelo neoliberal, ya no tiene el soporte político en México ni siquiera del partido del presidente, resulta necesario que ese modelo se quite ya sea por decisión, por convicción o por dirección. El régimen político mexicano, si bien no democrático y con rasgos incuestionablemente autoritarios, no ha sido ni es una dictadura o un régimen totalitario. El ordenamiento jurídico mexicano, cuyos orígenes y fundamentos residen en el pensamiento político liberal, se levanta sobre los principios y se informa con las normas garantistas propios de gobierno de las leyes, derivan diferencias cruciales entre las transiciones a la democracia desde dictaduras o regímenes totalitarios y la transición mexicana; diferencias que permiten distinguir nítidamente el tipo de relación entre legitimidad y legalidad que se ha dado en las primeras y la relación que se da en el caso de México como cualquier proceso de transición.

*En una transición a la democracia que tiene como punto de partida un régimen dictatorial o totalitario, donde además y normalmente sólo después, de diseñar y dotar de eficacia jurídica a los procedimientos para legitimación democrática del poder, se requiere y es posible construir una legalidad liberal que sustituya a la anterior legalidad autoritaria, el desequilibrio puede ser relevante, siempre y cuando el proceso sea resuelto en un período breve. Más aún el desequilibrio puede formar parte de la lógica del cambio, en la medida en que la doble exigencia de construir y positivizar un nuevo paradigma de legitimidad y un nuevo paradigma de legalidad, se atiende, siguiéndose orden en forma secuencial, al punto de ser común que casi en todas las transiciones desde regímenes dictatoriales o totalitarios se sirvan de la vieja legalidad, para arribar a una nueva legalidad, legitimación democrática del poder y proceso constituyente de por medio.*

En el caso de nuestro país el panorama transicional es distinto, por que ese desequilibrio debe ser visto desde otra óptica, por que al no partir de una dictadura o de un régimen totalitario, y al no requerir construir un nuevo paradigma de legalidad fundado en los principios del pensamiento político liberal, por la simple razón de que nuestra Carta Magna vigente ya se levanta sobre esos principios, así que el proceso de transición no encontrará la asociación y el equilibrio entre legitimidad democrática y legalidad liberal, entre democracia y gobierno de las leyes, con la formulación de un ordenamiento jurídico nuevo, por que la transición mexicana no puede concebirse a la secuencia poder de hecho-legalidad autoritaria-legitimación democrática del poder-legalidad liberal, en la cual el desequilibrio entre legitimidad y legalidad forma parte de la lógica en el proceso de cambio, por que como hemos asentado nuestra

transición no procede de una legalidad autoritaria, así que el desequilibrio se produce entre la creciente eficacia de nuevos procedimientos electorales, es obvio que el proceso mexicano no puede escapar a los efectos negativos del desequilibrio entre legitimidad y legalidad, a diferencia de otras transiciones, la nuestra tiene su desequilibrio acentuado en el paso del tiempo donde se van planteando riesgos y problemas que pueden hacer tambalear la factibilidad de nuestra construcción democrática, o mínimamente socavarla sin tregua como se ha hecho por costumbre con la incesante adición de infinidad de disposiciones en materia electoral y las prácticas ilícitas que se cuelan por otros ámbitos del ordenamiento jurídico, en lugar de atender y resolver las deficiencias normativas que, propias de materias distintas a la electoral inevitablemente la afectan.

A estas alturas del proceso transicional mexicano todo parece indicar que la lentitud sigue siendo inevitable, así que es impostergable atender el desequilibrio señalado en líneas anteriores, antes de que su incisión provoque un truncamiento de nuestro proceso con todo y las piezas democráticas que se han logrado construir, y en algunos casos su incipiente articulación. En síntesis, podemos afirmar que los principios que han hecho posible el inicio del tránsito hacia la democracia son: el respeto y la tolerancia por parte de gobernados y gobernantes; la justicia y equidad, todavía por conquistarse son una esperanza en la vida real, no así su existencia en teoría no nos ha faltado en nuestra Carta Magna; la pluralidad con sus subuniversos (lo político, lo religioso, lo racial, el de género, el étnico) es la base de nuestra política nacional; y, la cooperación, entendida como la inversión que el gobierno

hace en los programas tendientes al desarrollo de la sociedad, así como del ejercicio democrático.

La transición democrática en México dio inicio de manera gradual, en forma que pocos la pudieron anticipar por que fue a través del neoliberalismo como doctrina que favoreció todos los cambios en el modelo de gobierno que en México estábamos acostumbrados ver. Sólo que el neoliberalismo alberga una contradicción paradójica del liberalismo que corresponde a una tensión con tendencias hacia el neodemocratismo, esa contradicción se da entre una política de reabsorción del Estado por la sociedad y una política de intervención estatal. Política que implica una relativa idealización del Estado y el gobierno en cuanto a ese papel que se les adjudica y descuenta de representantes democráticos, de la voluntad popular y supuestamente agentes neutrales de el bien común,<sup>1</sup> en suma debemos entender que el gobierno, las instituciones y el poder del Estado no deben entregarse a una mera y pasiva vigilancia garantista del desempeño de la sociedad civil, ni reducirse a delegar sus atribuciones prioritarias en una sociedad de naturaleza estatista. Sin olvidarnos de lo que estamos tratando, el punto fuerte del neodemocratismo entendamos que está dado por una participación más alta de quienes tienen conocimiento primario e interés directo en las decisiones a tomar cada vez; en tanto que el del neoliberalismo, en la capacitación política y profesional, y en el punto de vista más panorámico de los decisores y administradores.<sup>2</sup>

---

1 Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?*. Editado por Nueva Imagen. México, 1997. Págs. 257-262.

2 *Ibid* Op. Cit Pág 101

Entendamos también, que la teoría y la práctica de la democracia liberal tienen, en América Latina un “piso contemporáneo general de un demoliberalismo ideológico” que comenzó a establecerse a partir de un cierto momento, para ser más preciso fue a fines del siglo XVIII y a principios del siglo XIX, su forma de establecerse fue lenta y sin pausa pero de manera firme, por que lo hizo sobre un determinado contrapiso preexistente, compuesto por: la cultura española y la hispanoamericana.<sup>3</sup> Los ideólogos de ese tiempo en nuestro contexto temporal no se tomaron la molestia en elegir entre la democracia liberal y un liberalismo, tanto que ni hoy todavía los absorbe y los actúa sin contradicciones, pese a lo mucho que ha cambiado e intercambiado la naturalidad cultural de nuestra región (América Latina). Es pedir demasiado, si de lo antes citado, los sucesos de Francia en 1789 y el liberalismo, los cambios en el nuevo continente apenas y alcanzaron para empapar los contornos y humedecer sólo las capas más altas y a la vista de una geografía humana compactada durante trescientos años de la colonia.

Partiendo del campo sistémico podemos afirmar que, el análisis más estrictamente político y la sociología política tienen claro que esa arquitectura formidable reposaba por su lado en un decidido (según teoría y tipología weberianas) patrimonialismo estatal. Descansaba también, entonces, en una maquinaria burocrática y un legalismo y un burocratismo necesariamente con comitantes, todos

---

<sup>3</sup> Ibid. Op Cit Pág 103

ellos en la praxis sucesivamente muy trabajados y de larga extensión, aún vinculados a un ejercicio entre un esquema paternalista y autoritario del gobierno.<sup>4</sup>

Tampoco podemos seguir hablando de reforma y transición, sin antes citar lo que implica el propio neodemocratismo, que en parte lo sucede su regreso por lo democrático, revalorando, recogiendo y recuperando los aspectos que considera más dignos de rescate de la historia y las tradiciones de ese democratismo popular por su parte hibridado o al menos infiltrado en el tiempo que va del siglo XIX al sigloXX. Aunque también reconoce en su esencia la existencia de sus partidarios que proceden de otras fuentes como liberales, demoliberales jacobinas; la misma ilustración, por inesperable en doctrina, la proporciona empero el mismísimo liberalismo a la latinoamericana, con sus característicos rasgos de inclinaciones centralistas, entre político (sic) paternaes y francamente autoritarias, estamentalistas (aristocráticas), estado dependientes, en verdad muy poco dadas al pluralismo y la competencia abierta y cada vez más conservadoras de estructuras socio-políticas sólo lenta y resistidamente transformadas, y entonces paradójica pero nada sorprendentemente desafectas a un sistema político basado en partidos y actuado por los partidos y la ciudadanía.<sup>5</sup>

#### **4.2.- Perspectivas de la transición democrática en México.**

El singular desequilibrio de nuestra transición se manifiesta en el proceso de cambio, pero lo precede por mucho la inobservancia de las leyes, así como su

---

4 Ibid. Op. Cit. Pág. 105.

deficiente y desigual aplicación. Ese desequilibrio entre legitimidad y legalidad dentro del multicitado proceso revela la desatención a una serie de problemas arraigados en nuestra sociedad mucho antes de que se universalizara el concepto de democracia, que en nuestro país siempre ha sido relegada a un segundo plano por los regímenes postrevolucionarios en aras de la efectividad política, sobretexto de exigencias prioritarias desde la perspectiva del gobierno en turno. Así que, las perspectivas más palpables de nuestra transición son: a) reducción de las actividades del Estado en servicios públicos ha de seguir hasta alcanzar su expresión mínima (razón por la que desde 1986 se habla en distinto foros, del achicamiento del Estado); b) la modernización del país tiene que ir acorde a los requerimientos consumistas del capitalismo, a costa de seguir el endeudamiento del país; c) la democracia no es y ni será, el modelo de gobierno perfecto para resolver los problemas que aquejan nuestro país, así que esta perspectiva tenga más de decepción que de promisoría; y d) un laberinto cíclico donde sólo se dé el inicio del ingreso a la democracia y que ahí nos quedemos, sin lograr su consolidación, por el desequilibrio entre la legalidad y la legitimidad. Porque la inobservancia de las leyes inquieta, aún en el supuesto de que sea resuelta la exigencia de elecciones limpias y equitativas a pesar de la insatisfacción de la exigencia de legalidad, se corre el riesgo de llegar a una democracia carente de sustento, además de no contar con los soportes mínimos de un efectivo Estado constitucional, con una democracia así, la calidad humana del ciudadano se reduce a un simple emisor de sufragio (elector),

que sólo garantiza los intereses del Estado pero no los de la verdadera democracia. Atendiendo la perspectiva del inciso ce, asimilemos que la democracia como producto histórico no ofrece muchas esperanzas a las sociedades en donde por tradición de ella se ha carecido, además de que es una visión de inmutabilidad, porque la transmutación de los hábitos sociales es muy lenta, razón por la que la esperanza, de que la democracia aterrice en el campo social, se ha de tomar en pequeña. Y, como combinación de los tres incisos esperamos tener: nuevas y mejores instituciones para lograr que tengamos elecciones confiables, competencia justa y un sistema de partidos moderno, donde la ingeniería institucional pueda terminar con toda la cultura malformada del fraude electoral en todas sus expresiones; Los cambios institucionales van a reflejar gradualmente en las entidades los valores y las estrategias de la sociedad, donde las instituciones han de nutrir a una cultura política más moderada, pragmática y tolerante.

En los tiempos que hoy vivimos, la reforma del Estado nos lleva necesariamente transitar a la democracia, por que ni el liberalismo ni aún el demoliberalismo de América Latina hacen dos gotas de agua con sus pares anglo-americanos, si bien es cierto que tiene mucho que ver con el trasfondo de los distintos procesos económico-sociales que corren en el norte y en el sur, y con las distintas reciprocidades entre economía y sociedad, y en particular entre mercado y clases sociales que interactúan en unos y otros lados, lo cierto es que todo ello responde más o menos al factor de la historia y a las características culturales de nuestra región.



La democracia no es el único modelo de gobierno perfectible anhelado por todos los pueblos de la tierra; existen otros modelos de gobierno como lo es la poliarquía, donde muchas de las posiciones de poder político no son posiciones formalmente políticas, y menos posiciones que se alcancen por elección popular, el acceso a ellas es a través de el reclutamiento y la composición de la dirigencia, cuya dependencia estriba en factores muy diversos, como económico-familiares, las grandes empresas, y claro las corporaciones empresarias, las corporaciones del sector capital, y por qué no también los medios de comunicación que hoy no podemos omitir dada su relevancia que en estos tiempos cobra.<sup>6</sup>

En México no es el campo propicio, ni lo ha sido, el de una poliarquía, a lo que hoy nos aproximamos es el tránsito a una democracia que todavía no se sabe si el objeto de la misma ha de ser: defensivo o participativo.<sup>7</sup> En el universo de la democracia son pocos los tipos concebibles y todavía más, menos lo son, los que se pueden adaptar a las condiciones intrínsecas de los pueblos, entre los tipos concebibles que podemos citar tenemos: a) la democracia garantista que cuenta con un objeto defensivo y con un sujeto plural que indican un régimen de gobierno ordenado en favor de asegurar la vigencia del conjunto de libertades, derechos y garantías individuales, sus asociaciones voluntarias y los agrupamientos económicos, políticos y sociales que existen y que la sociedad reconoce. La democracia garantista es la de un régimen electoral popular que tiende al

---

6 Ibid Op Cit. Pág. 126.

7 Ibid Op Cit. Pág. 127.

establecimiento de un ente superior que garantice la regla de las leyes; en él la soberanía popular es un principio que se vuelve instrumental a los otros principios, y un medio subordinado a ese fin, aquí no son los sectores el auténtico sujeto, sino los representantes; b) también existe la democracia poliárquica, en su contenido existe el mismo sujeto plural con un objeto participativo, de auto-gobierno, ya que toda democracia supone el conjunto de libertades anteriormente referidas, derechos y garantías individuales. Es aquí donde el auto de autogobierno devuelve a aquél sujeto plural, refiere a esa poliarquía, cuyo sujeto son los sectores y los representantes; c) otro de los tipos concebibles, lo es la democracia democratista, que contiene un objeto también de carácter participativo y un sujeto masivo (no plural) y más bien unitario, da ese autogobierno que puede ser directo y/o indirecto de el pueblo que más pertinente u ortodoxo que ninguno puede llamarse democracia; y, d) un último tipo concebible de democracia no es tanto un tipo de régimen de gobierno del Estado cuanto un proceso o un momento político en la historia de la sociedad. Cuando el sujeto es masivo y el objeto es la vigencia del conjunto de libertades, de garantías individuales y derechos, lo que hay es una lucha contra un régimen autoritario (no necesariamente militar) como es el caso de México, una lucha que tiende a el establecimiento de un orden constitucional al de uno cualquiera de los tres tipos de democracia anteriormente descritos. Las condiciones de posibilidad requeridas deberán ser correlativas a la especie de democracia para reconocer cada vez y en cada caso la correspondencia necesaria y suficiente entre tipo de poder político y tipo de sociedad, una correspondencia que permita establecer la relación y reproducirla en el contexto temporal requerido.

En la transición democrática, las variables de Estado y gobierno condicionan a una sociedad que se entiende igualitaria a efectos democráticos, con efectos suficientemente uniformados, aunque hay otros determinantes culturales, económicos, sociales y/o políticos en existencia ahí que cancelan o por lo menos neutralizan el efecto democratista esperado de la clase social ampliamente mayoritaria, a diferencia de que la poliarquía ya no requiere una igualdad de condición social de la población sino y sólo una igualdad en términos de que los distintos sectores políticos, sociales, y económicos tengan todos la misma posibilidad de competir por el poder y de participar en su ejercicio, en general y como mínimo en las ocasiones o las cuestiones más importantes a cada uno, sus condiciones con carácter de prerequisites están vinculadas básicamente a la finalidad de establecer dos situaciones: a) la intervención de los sectores; y, b) los equilibramientos en la formación y la toma de decisiones.<sup>8</sup> Por que una poliarquía requiere grados de desarrollo general ya alcanzados por una importante cantidad de países; requiere diferencias no inicuas; requiere las normas políticas y jurídicas más comunes. Así que en una democracia poliárquica en confrontación con una democracia garantista, ambas no requieren de condiciones históricamente imposibles.

#### **4.3.- Condiciones necesarias para la transición democrática.**

---

<sup>8</sup> Apud. Op. Cit Pág. 131.

En la mayor parte del mundo han comenzado otras liberalizaciones políticas y democratizaciones más o menos francas, menos o más decididas, como una verdadera ofensiva con tendencia a extinguir la terrible oleada del autoritarismo sea o no militar, los sistemas precursores de dichos eventos han sido las democracias del tipo poliárquico y garantista. Por que no puede dejar de verse que las democracias del caso están establecidas en los nuevos Estados formalmente libres pero estrechamente asociados a los países más desarrollados, si en el ancho resto del mundo, todo es todavía lucha por la democracia, incertidumbre, recaídas, alternancias y mutaciones accidentadas, qué nos esperamos en un país como lo es México, que no podemos medir con la misma *tabula rasa* con los países desarrollados. De lo que si estoy seguro es que en nuestro país se sigue luchando por la democracia en medio de situaciones y contextos socioeconómicos en sensible contracción y deterioro, situaciones y contextos de pavorosos déficits fiscales y de recesión, inflación, desempleo creciente, redistribución regresiva de ingresos, empobrecimientos notorios en distintos estratos sociales, particularmente los bastos sectores de bajos recursos.

Si las condiciones de posibilidad de las democracias poliárquicas y garantistas no son históricamente imposibles, lo que también se ve históricamente claro es que, para que una clase y una cantidad de países son ciertamente muy difíciles de alcanzar, para otros demasiado difíciles y para otros que ya las han conquistado les sería difícil mantenerlas. México está entrando simultáneamente en las dos primeras condiciones (de muy y demasiado difícil de alcanzar), ya se está transitando a la democracia, que no está por demás aclarar que su esclarecimiento no se define de

manera muy precisa, a cual de los tipos concebibles de democracia que señala Carlos Strasser, corresponde. Los insumos para la producción de las democracias poliárquica y garantista, no son de fácil conseguimiento, valen un precio mucho más alto del que ha podido parecer en cualquier parte del hemisferio, por la razón de que vertebran tipos no sólo de régimen de gobierno sino además de una vida política civilizada, que son en lo sumo suficientemente apetecibles por todos los pueblos de la tierra; en las sociedades contemporáneas y en el sistema internacional de los tiempos en que hoy vivimos existen factores y actores no sólo internos, sino parte misma de su estructura propia y de su lógica de acción, que se tornan por naturaleza contrarios a la democracia.<sup>9</sup> México ha superado ya, el elemento incertidumbre en relación a nuestro tránsito hacia la democracia.

Las condiciones necesarias para la transición democrática ya se han dado, algunas de ellas, tales como la reforma del Estado, con todas las modificaciones que ésta implicó en la estructura de nuestra Carta Magna, donde gran cantidad de preceptos constitucionales (tanto de la parte orgánica como de la parte dogmática) fueron reformados como una condición básica que exigió el neoliberalismo en un momento dado; otra de las condiciones (en forma derivada) ha sido la convergencia de los partidos políticos en la vida política del país; la total certidumbre de que la democracia que hoy vivimos, aunque sea el inicio, sí es democracia de a deveras, prueba de ello son las posiciones donde el poder público es ejercido por partidos de oposición; una condición más lo es un fenómeno político-social de envergadura

---

9 Apud Op Cit PP 132-137

mundial, éste es, la tercera ola de democratización iniciada en 1974 y, no sabemos cuando concluya dicho fenómeno.<sup>10</sup> No olvidemos que la transición es el intervalo en que prevalecen múltiples condiciones políticas indefinidas, que se extiende y abarca dos regímenes distintos, uno en vías de extinción, pero que todavía tiene vigencia y otro que todavía no se define claramente su modelo (democrático) pero ya se vislumbra lo que de él se quiere,<sup>11</sup> lo característico de la transición es que en el curso de su desarrollo no existen reglas de juego que estén bien definidas, por eso debemos tener cuidado de no confundir los tiempos coyunturales, entre: liberalización y democratización; transición y consolidación.

En el proceso de cambio político, todos tenemos la obligación de reflexionar qué tipo de instituciones han de propiciar un desarrollo favorable a la democracia, y como dice Sartori, todos debemos establecer cuáles son las condiciones que permiten la implantación de un sistema distinto, basado en partidos capacitados que posean la disciplina suficiente, la coherencia y la solidez necesarias para cumplir con el papel de apoyar el tipo de gobierno que queremos.

En México todavía pesa bastante el presidencialismo agonizante, por que no cuenta con un nuevo sistema de sustento fiel, nuestro país no cuenta con la mecánica ni con las reglas necesarias para una democracia consolidada, como el límite de una función discontinua; una tendencia irregular sobre la cual incide tanto la vocación del poder a autoperpetuarse como la incapacidad de la libertad del

---

10 García Cárdenas, Jaime F *Transición Política y Reforma Constitucional en México*, libro editado por la UNAM, México, 1994. Pág 21

individuo para convertirse en libertad de todos.<sup>12</sup> Si la acción política, es la acción del sujeto principal de la acción política en las sociedades de masa, que es el partido, el que necesita, por un lado, de ideas generales acerca de los fines a perseguir, que en líneas anteriores le hemos llamado principios y que también se les puede llamar concepciones del mundo, valores de conocimientos técnicos que son absolutamente necesarios para proponer soluciones a los problemas cuya solución no basta la institución del político puro, sino que son necesarios conocimientos específicos que solamente los especialistas en cada aspecto del saber útil están capacitados para ofrecer.

La necesidad de conocimientos técnicos, en los últimos tiempos muestra una tendencia a aumentar en la sociedad moderna, sobre todo por que el Estado interviene en todas las esferas de la vida política, particularmente en la esfera de las relaciones económicas, en el mercado y en las relaciones sociales, por que es lógico que el Estado no puede tomar decisiones contra la inflación sin la opinión de los economistas, y no puede decidir alguna reforma social, sin antes consultar con los profesionistas de cada área.<sup>13</sup>

---

11 Apud. Op. Cit. Pág. 24.

12 Pipitone, Ugo. Libertad, democracia, izquierda. Ensayo publicado en la revista nexos No. 196. Méx., abril de 1994. PP.65-69

13 Bobbio, Norberto. Los intelectuales y el poder. Ensayo que fue publicado en la revista nexos No. 195, México, marzo de 1994. PP. 29-41. Este texto fue presentado durante el seminario, los partidos y la cultura, que se llevó a cabo en la ciudad de Milán, Italia, entre el 28 y el 29 de octubre de 1977, por iniciativa de la sección cultural de la dirección del Partido Socialista Italiano (PSI) y del Club Turati Republicano, en octubre de 1993 en la antología de escritos de Norberto Bobbio sobre la

#### 4.4.- Avances y retrocesos en la reforma política de 1996.

*Empezaremos con una afirmación severa, sino es que radical, de que no existen reformas definitivas, recordemos que en la historia universal, versa una reforma católica, que de inmediato tuvo su contrarreforma, pero no es el caso que hoy nos debe ocupar. Para analizar las condiciones de la reforma no podemos omitir los ciclos de poder en el sistema político mexicano y, tres que a decir verdad son: a) el ciclo de los generales que tuvo una duración de setenta años, este período estuvo comprendido desde el régimen de Porfirio Díaz hasta el del general Manuel Ávila Camacho, para ser más preciso fue de 1876 a 1946, en este ciclo los militares tuvieron una serie de tareas consistentes en normalizar al país, pacificarlo, crearon las instituciones públicas, permitieron el desarrollo económico y crearon la dictadura del partido político más longevo que la historia haya conocido (PRI); b) el ciclo de los dinos cuya duración fue de treinta años y su período abarca desde Miguel Alemán Valdés a Luis Echeverría Álvarez, los años de este período son de 1946 a 1976, la tarea primordial de los políticos fue urbanizar al país, iniciarlo en la industrialización, acabar con el agro y crearon las clases medias; y, c) el ciclo de los tecnócratas, comprende un período de tiempo de veintidós años que va de 1976 con el sexenio de José López Portillo hasta Ernesto Zedillo Ponce de León, 2000.<sup>14</sup>El Estado mexicano, destacan entre sus etapas temporales las siguientes:*

---

relación entre los intelectuales y el poder con título, es hasta 1993 cuando se publica en la lengua española por vez primera en la ciudad de Nápoles, Italia.

<sup>14</sup> *Ibid* Pág 3, análisis publicado en *La Carpeta Púrpura*, publicación quincenal, Año X, No 226 México, 25 de octubre de 1996.



A) El Estado Soberano comprende un período de tiempo que va de 1810 a 1824, en 1810 se da el "Grito de Dolores". En 1813 se proclama la independencia; en 1814 se aprueba la Constitución de Apatzingán; en 1821, con el Acta de Independencia, se crea el Estado mexicano, cuando México obtiene su independencia política del exterior; el 4 de octubre de 1824 se promulga la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Podemos sintetizar que es en esta etapa cuando nace el Estado mexicano, que a través del tiempo ha logrado modificarse para poder adaptar sus regímenes de gobierno a las necesidades de la nación mexicana.

B) El Estado de la Reforma, comprende un período que va de 1846, después de que se pierde la mitad del territorio ante la invasión norteamericana del año referido; en el año de 1854 se desarrolla la Revolución de Ayutla y se proclama la constitución liberal de 1857. Dos años después se desamortizan los bienes de la Iglesia, con lo cual el Estado se hace más soberano. Se inicia la Guerra de Tres años con la Iglesia y en 1862 se produce la invasión francesa que en 1863 ocupara la ciudad de México e impuso a Maximiliano de Habsburgo como emperador, cuatro años después es fusilado Maximiliano y triunfa la Reforma.

C) El Estado Social de la Revolución, inicia en 1910, cuando Porfirio Díaz huye del país; en 1913 Victoriano Huerta Marques da un golpe de Estado; en 1914 Venustiano Carranza Garza obliga a renunciar a Victoriano Huerta, en ese mismo año, Estados Unidos ocupa el Puerto de Veracruz, sus tropas llegan hasta el Zócalo; en 1917 Venustiano Carranza convoca a un Congreso Constituyente que proclama una nueva Constitución; en 1938 se lleva a cabo la expropiación petrolera que se

convertiría en la riqueza nacional y principal fuente de recursos financieros para el país, a la fecha no se puede prescindir de dicha fuente.

D) El Estado Moderno, abarca el período postrevolucionario a la Constitución y, ésta es reformada en demasiadas ocasiones. La nueva Constitución de 1996 ya no se parece en nada a la de 1917. Los artículos torales: separación Iglesia-Estado, el ejido y la educación, fueron alterados por las necesidades de la modernización que impulsara Salinas de Gortari; en 1993 se firma el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos; en 1995, por la prevaeciente crisis, se entrega la facturación petrolera a Estados Unidos; la revolución tecnológica, en información y telecomunicaciones, sustituye las fronteras reales por virtuales.

El Estado se ve amenazado por el crimen y el narcotráfico internacional: millones de mexicanos invaden el vecino país del norte en busca de oportunidades económicas; el concepto de independencia es reemplazado por interdependencia; México se inscribe en el proceso de globalización mundial; nuevos criterios geopolíticos dominan al mundo; y, varios Estados pierden sus fronteras (URSS).<sup>15</sup>

En México, la Constitución ha potenciado también un Estado Social, con un movimiento revolucionario, que se autocalificó como portavoz de la soberanía popular, de la voluntad mayoritaria. De esta manera, en nuestro país se establece el Estado Social sin Estado de derecho.<sup>16</sup> La liberalización política en el pasado

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, Pág. 2.

<sup>16</sup> Farah Gebara, Mauricio. Comentario que hace al trabajo que aporta Elías Díaz, cuyo título es *La cultura en la oposición. La cultura en la transición*. Op. Cit. PP 235-283.

reciente ha estado fuertemente vinculada y precedida por una liberalización económica de profundas consecuencias para el tejido social y que, en términos generales, ha creado ciertas condiciones favorables a la liberalización política. De hecho, la adopción de la política neoliberal en México, pretendiendo encontrar en ella la solución a la crisis fiscal del Estado, ha implicado una fuerte erosión de las bases en que se sostenía el Estado mexicano postrevolucionario hasta los años ochenta, dando paso a mayores demandas de democratización que se dejan escuchar por parte de los grupos afectados y de la oposición tradicional.<sup>17</sup>

La legitimidad de origen en la democracia ya no se discute, de lo que se trata sería de arbitrar los mecanismos para solventar los problemas afectos a la legitimidad de ejercicio. Ahora bien, esa legitimidad de ejercicio no puede fundamentarse a través del mandato imperativo, por la aniquilación que éste implica del propio concepto de representación política, se hará necesario apelar otra vez a la noción de opinión pública. Sometiendo de esta forma, la acción política del representante a ese definitivo control y supremo tribunal de la opinión, del que algún día Edmundo Burke dijera que, la legitimidad de la representación quedaría definitivamente satisfecha.<sup>18</sup>

Para entender la reforma del Estado en México, tenemos que asimilar las principales transiciones políticas en nuestro país, que se describen de la siguiente manera, en su vertiente política tenemos. Que el sistema político mexicano actual

---

17 *Ibid.* Op. Cit Pág 284

nació en 1929 con la creación del Partido Nacional Revolucionario. Desde entonces es el partido de Estado con sus tres cambios respectivos (PNR-PRM-PRI) ha ejercido el monopolio político en el país, sin embargo a partir de finales de la década de los sesenta comienzan a surgir nuevas fuerzas políticas de izquierda y derecha que empezaran a arrebatarle gradualmente, parcelas del poder, la votación de los candidatos presidenciales del partido oficial bajan de 90 a 51%, así como su aplastante mayoría en el congreso. Cada vez se ven obligado a hacer leyes electorales más equitativas, para ello razonemos los siguientes incisos: a) en 1968 se produce la peor crisis política; numerosas huelgas y una agitación estudiantil, que concluyen con la matanza del 2 de octubre en Tlatelolco. En 1970 son liberados los líderes obreros encarcelados anteriormente. En 1971 se reprime la manifestación estudiantil del jueves de Corpus. Ese mismo año se liberan los presos políticos del 68. En 1973 surge una nueva agitación política y, surge el Partido de los Pobres de Lucio Cabañas Barrientos y la Liga Comunista 23 de septiembre; b) en 1977, se llevó a cabo la Reforma Política de Jesús Reyes Heróles, la cual legalizó al Partido Comunista, hasta entonces clandestino, situación que permitió acabar con los grupos guerrilleros izquierdistas de los 70s. Se creó la fórmula para diputados de representación plurinominal con la cual la lucha política transitó desde las sierras hasta el Congreso.

---

18 De Vega García, Pedro *En torno a las ideas de representación y de legitimidad. Este trabajo es parte de la gran obra La reforma del Estado, estudios comparados*. Op. Cit. en el primer capítulo de esta tesis. Ibid. Pág. 32

Los partidos políticos se declararon instituciones de interés público, algunos de ellos (PCM, PST y PDM), lograron su registro, aún siendo de oposición; c) surge el neopanismo y el bipartidismo, apoyado por E.U., empresarios se unen al PAN, y en 1983 el PAN obtiene inéditamente importantes triunfos en Chihuahua; d) en 1988, Cuautémoc Cárdenas Solórzano al frente de una coalición de partidos de izquierda en el Frente Democrático Nacional gana las elecciones presidenciales, pero es objeto de un escandaloso fraude por parte de Carlos Salinas de Gortari, candidato del partido oficial; e) en 1989, por vez primera desde la creación del PNR en 1929, un candidato de oposición, para ser más preciso del PAN es electo gobernador de una entidad federativa (Baja California Norte); f) el PAN gana en Chihuahua, en las elecciones de 1991, conquistando la gubernatura de dicho estado; y, g) en 1995 el PAN vuelve a obtener importantes triunfos en las gubernaturas de Guanajuato, Jalisco y Baja California por segunda ocasión. Según sus propias cuentas, Acción Nacional gobierna ya casi la tercera parte de la población nacional, esto es 25 millones de habitantes, por que se dice que preside 156 alcaldías, con 2,600 regidores en las mismas, 25 senadores, 118 diputados federales, de donde se dice que obtuvo 9.2 millones de votos en las elecciones para presidente de la República (1994) representando el 26.7% de toda la votación. Todos ellos son indicadores que vislumbran la naciente democracia en México, gracias a la reforma que ha fortalecido el federalismo al reconocerle a las entidades federativas el dominio originario sobre

sus recursos,<sup>19</sup> al otorgarles sus competencias constitucionales sin afectar la competencia federal.

Para la verdadera Reforma del Estado operan en el ejercicio del poder tres principios básicos que la han determinado, ellos son: la democratización del poder público; la gobernabilidad del sistema con su respectivo periodo presidencial, con una retracción meramente administrativa; la figura del presidencialismo se manifiesta minimizada.<sup>20</sup> Aún, no es suficiente todo lo que acabamos de describir, por que resulta imprescindible tratar el tema de la Reforma Electoral y, para ello veamos sus secuencias mínimas: en 1947 se concede el voto a la mujer en las elecciones municipales, Manuel Ávila Camacho realiza cambios importantes a la ley electoral; en tanto que Miguel Alemán mejora la redacción y el contenido de la ley electoral en 1952; en 1955 se emite por vez primera el voto de las mujeres en las elecciones para elegir diputados federales; en 1958 se emite el voto femenino por vez primera en las elecciones para presidente de la república, Adolfo López Mateos institucionaliza el sistema de representación política mixto, en el que se complementaba el principio de gobierno de mayorías, con el de representación proporcional; en 1969 se establece la mayoría de edad a los 18 años cumplidos, Gustavo Díaz Ordaz elimina las limitaciones en cuanto a estado civil y reduce el límite de edad para poder intervenir en procesos electorales; Luis Echeverría, en su sexenio, fomenta la participación política de grupos opositores al gobierno, entre

---

19 Quiroga Lavié, Humberto. *Breve informe sobre la reforma de la Constitución Argentina de 1994*. Trabajo que se encuentra en Op. Cit. PP. 299-358.

20 Apud. Op. Cit. PP. 303-305.

1970 y 1976; José López Portillo, en 1978. aprueba la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), se integra la Cámara de diputados con un sistema electoral mixto (trescientos de mayoría y cien de representación proporcional), los partidos políticos comenzaron a tener acceso autorizado a los medios de comunicación; en 1986, Miguel de la Madrid Hurtado promueve un nuevo Código Federal Electoral (CFE) que sustituye a la LOPPE y permite el surgimiento del bipartidismo PRI-PAN, éste último obtiene triunfos electorales muy importantes en el norte del país señalados en las líneas anteriores; entre 1989 y 1990 el régimen de Salinas de Gortari lleva a cabo negociaciones con el PAN y con el PRD, aunque cabe aclarar que el último decide romper con los acuerdos, se modificó la Constitución Política y se formuló el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), organismo que sustituye al CFE; en 1993 se lleva a cabo la reforma electoral de mutuo interés entre el PRI y el PAN, su parte positiva fue la creación del senador de primera minoría en cada entidad, entre las cosas negativas estuvo la fórmula para el reparto de diputados plurinominales; en 1994 tiene lugar el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, obligó al gobierno realizar una nueva reforma político-electoral, el 27 de enero, ocho de los nueve candidatos a la presidencia de la república firmaron un manifiesto a la nación con compromisos democráticos, se aceptó el debate entre los tres principales candidatos, se iniciaron las conversaciones de Barcelona entre el PRI, PAN, PRD y el Secretario de Gobernación, se hicieron modificaciones a la Constitución y al COFIPE; en 1996, ante el reconocimiento del presidente Ernesto Zedillo, de la inequidad en la

competencia electoral se realizaron nuevas negociaciones entre el Secretario de Gobernación, el PRI, el PAN, el PRD y el PT, que llegaron a un nuevo acuerdo el 25 de julio del mismo año, cuyo contenido contempla modificaciones a nuestra Carta Magna y a las leyes electorales, entre los cambios más importantes están, el que suprime la afiliación forzosa a los partidos, regular el financiamiento de los partidos, sacar al gobierno del IFE, disminuir la sobrerrepresentación del PRI en la Cámara Baja, incorporar al Tribunal Electoral en el Poder Judicial y elegir en un proceso electoral abierto a toda la población del Distrito Federal, el Jefe del Departamento del mismo.<sup>21</sup> Con todos estos acontecimientos, en México se logra modificar el sistema de equilibrio multilateral, y surge el equilibrio homeostático con ciertos mecanismos de autorregulación,<sup>22</sup> con ello comprobado está lo que afirma Giovanni Sartori, en razón de que todo sistema político tiende a la conservación propia, mediante la renovación o transformándose.

#### **4.5.- Reforma del Estado y transición democrática en México.**

La Reforma del Estado como proceso de cambios constitucionales, puede verse desde muy distintas ópticas, según sea nuestra formación académica y/o ideológica. Por que el año de 1994 será recordado como un parteaguas en la historia política de México, los cimientos del sistema político en su conjunto se cimbraron en unos cuantos meses, más aún, a año y medio de iniciada la crisis del sistema político

---

21 Ibid. *La Carpeta Púrpura*, Año No. 1 Págs. 3-7.

22 Sartori, Giovanni. *La política, lógica y método en las ciencias sociales*. Editado por el Fondo de Cultura Económica, México, 1992, Pág. 166



mexicano, surgen las explicaciones sobre los factores estructurales que contribuyeron al desorden político en que quedó inmerso nuestro país.

Los eventos del 94 constituyeron un triste descalabro para la ciencia política, cualquier explicación retrospectiva de lo que ha ocurrido deberá dar cuenta, no solamente de los acontecimientos referidos, sino también de los supuestos que nos impidieron anticipar el desorden político. La situación política requiere urgentemente explicaciones de lo que está ocurriendo, la turbulencia política tiene orígenes estructurales y de largo plazo vinculados al desarrollo del sistema político mexicano.<sup>23</sup> Ni la misma reforma del Estado ha contribuido lo suficiente para mitigar los conflictos, a los que me refiero en las líneas anteriores (Chiapas con el EZLN, Guerrero con el EPR y Oaxaca con el ERIP), por que en México la violencia nunca ha estado ausente de las relaciones políticas y sociales, por que el papel de la violencia que se desempeña en los procesos de transición a la democracia no puede ser una máxima para todos los países que en sus condiciones internas difieren tanto como las huellas dactilares del humano.<sup>24</sup>

El proceso de liberalización política que México ya presenció, puede ser un eje central explicativo, dicho proceso tuvo lugar a mediados de la década de los 70, de las mejores si la comparamos con las que otros países han tenido, donde no ha sido suficiente una reforma constitucional para transitar a la democracia, han tenido que cambiar totalmente su carta magna , para poder llegar a la democracia; por si esto

---

23 Aguilar Rivera, José Antonio Las razones de la tormenta, violencia y cambio político en México Este es un ensayo que fue publicado en la revista nexos No. 241. Publicación mensual, México, enero de 1998. Pág. 63

fuera poco han presenciado revoluciones internas en su etapa de apertura, otras en la liberalización, otras en la transición, y otras tantas más, sin haber consolidado su democracia han enfrentado momentos muy difíciles en términos de violencia. Así es que, en México no podemos seguir augurando la acostumbrada y duradera paz de la que nos hemos caracterizado como país ejemplo del mundo, después de los acontecimientos del 94, en nuestro país no todo es incertidumbre, pero tampoco podemos garantizar una promisoriosa paz.

*La liberalización política es un proceso social que hace efectivas las garantías individuales y las garantías sociales en los países, que protegen tanto a los individuos cuanto a los grupos sociales de actos arbitrarios o ilegales por parte del Estado. Según Wayne Cornelius la liberalización política debe ser un proceso muy distinto de la democratización, la primera es un proceso abierto que no tiene un destino vislumbrado y en el caso de México había logrado dejar la instauración de la democracia política para un futuro.*<sup>25</sup>

La reforma del Estado, para muchos no ha creado nuevos canales que medien las demandas y las protestas populares, por que las políticas de ajuste macroeconómico tensan el funcionamiento de las instituciones democráticas, en México no existía un sistema representativo, que cortara<sup>26</sup> a lo largo de los tres niveles de gobierno, que fuera capaz de canalizar las nuevas y crecientes tensiones

---

24 Ibid. Pág. 64

25 Menno, Mauricio. Democracia, después, artículo publicado en la revista nexos No. 185, México, mayo de 1993. PP.51-61.

26 Sic. Pág. 69.

sociales y políticas que fueron producto de las reformas. Con la gran reforma del Estado, el sistema político mexicano no fue desbordado por la sociedad civil como en otros casos, por que en México la liberalización política logró hacerse compatible con la movilización social y con la legitimidad del régimen, además permitió que existiera el espacio necesario para que la sociedad civil se organizara en un inmenso número de asociaciones de diversos tipos, como ejemplo de ello tenemos, las ONG'S, por que nuestra democratización efectiva va más allá de las elecciones, la democracia encarna un valor social fundamental que consiste en, la protección contra la violencia arbitraria.<sup>27</sup>

De acuerdo a "la tercera ola" de democratización, de Samuel P. Huntington, el mundo comenzó a vivir cambios radicales, sentando las bases para las condiciones mínimas de la democracia política, ellas son: a) los sujetos involucrados en los procesos de toma decisiones son la mayoría de la población adulta; b) el procedimiento de la toma de decisiones se rige por el principio de mayoría; y, c) están garantizadas un conjunto de libertades básicas, en el caso de nuestro país se llaman garantías individuales, que permiten a los sujetos involucrados la factibilidad de elegir opciones políticas definidas sin que medien mecanismos de coacción entre ellos.<sup>28</sup> Hemos presenciado una transición social y cultural de largo aliento, una transición que ha permitido la emergencia de sociedades más complejas y plurales, fruto de la modernización socioeconómica y cultural de las décadas precedentes,

---

27 Ibid. Pág. 71

28 Huntington, Samuel P. *La tercera ola 'la democratización a finales del siglo XX* Ediciones Paidós Barcelona, España, 1994 (edición en español) Apud. PP. 104-108.

que ya no pueden ser contenidas en los marcos estrechos de un autoritarismo vertical.

La dinámica de la modernización desarrollista se le ha visto un sobreimpreso, generando tensiones y conflictos, pero también oportunidades de nuevo tipo, una modernización globalizadora cuyos rasgos característicos son objeto de arduo debate en la actualidad, este nuevo estilo modernizador puede ser, según sus rasgos estructurales: la creciente transnacionalización de flujos de bienes, de servicios y factores de producción; la emergencia de la economía del saber, o sea, un modo de producción que hace del dominio del conocimiento un factor productivo estratégico; y, lo que parece ser la tendencial separación del patrón de crecimiento económico respecto del patrón pleno de empleo, con las todavía inciertas consecuencias sobre la conformación de una nueva estructura social. Otra de las facetas que acabamos de dejar es, la transición económica, en el sentido de que los programas de ajuste y reestructuración aplicados han reemplazado al viejo modelo de desarrollo de postguerra por otro basado en la sistemática liberalización del mercado y la creciente privatización y transnacionalización de las economías latinoamericanas, en dicho proceso, el papel del Estado, se ha venido redefiniendo como regulador de la esfera económica y en su relación con actores sociales estratégicos, el marco de ésta transición económica ha sido útil al menos para distinguir tres procesos diferenciados que son; el de estabilización económica o de ajuste en sentido restringido (equilibrio fiscal, reducción del déficit en la balanza de pagos y control de la inflación a niveles compatibles con un crecimiento sostenido y continuo), el proceso de la reforma estructural, cuyas coordenadas básicas son la

apertura comercial y la desregulación de los mercados (en esta fase es donde habitualmente se produce la desincorporación o privatización de empresas públicas); y, el proceso de reestructuración económica, un vasto y complejo conjunto de transformaciones que van definiendo el perfil productivo de un país.<sup>29</sup> La transición política, como el proceso social que vuelve efectivos todos los derechos que consagran las garantías individuales, y que protegen a los grupos sociales ante los actos arbitrarios por parte del Estado o su servidumbre, la hemos dejado de presenciar y, hoy nos encontramos inmersos en un verdadero tránsito a la democracia, como producto inmanente de la reforma del Estado, el tal tránsito, nadie sabe cuánto va a durar, a pesar de que no estemos en período de incertidumbre.<sup>30</sup> El proceso de transición a la democracia ha sido caracterizado como un cambio en el patrón legitimatorio de normas que regulan el acceso, distribución y ejercicio del poder político. Aunque otros califican a este proceso tajantemente de democratización, en tanto que en el proceso de consolidación democrática, en el que las reglas de juego político se institucionalizan, volviéndose más sólidas, estables y previsibles para todos los analistas.<sup>31</sup> Nuestro país se ha embarcado en un proceso de cambio múltiple que concluyó transformaciones sustantivas en diversas esferas de la economía, de la política y de la sociedad, el concepto transición ocupó el centro ordenador de la discusión pública nacional, permitió observar en perspectiva a

---

29 Germant, Gino. *Sociología de la Modernización*. Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina, 1969. Pág. 109.

30 Ros, Jaime. La crisis mexicana: causas, perspectivas, lecciones. Trabajo que fue publicado en la revista nexos No. 209. México, mayo de 1995. PP. 43-49.

31 Camou, Antonio. Gobernabilidad y democracia en América Latina. Trabajo publicado en la revista nexos No. 241. México, enero de 1998. Pág. 110.

nuestro país como una gigantesca y barroca casa de cristal, cuya transparencia y fragilidad veíanse como el resultado de las viejas y nuevas tensiones que coexisten en él,<sup>32</sup> la transición múltiple es calificada así por que puede observarse desde varias aristas, como que se ha pasado de una economía cerrada y poco competitiva a una economía abierta y, en algunos sectores, bastante competitiva, mientras que otros cientos de pequeñas empresas sobreviven a los vientos salvajes de la internacionalización. El cambio de un régimen político semiautoritario, basado en él hiperpresidencialismo y un sistema político prácticamente monopartidista, se está transitando a un régimen político democrático, basado en la competencia política electoral, en la división real de los poderes y en un sistema político pluripartidista.

En la esfera de la cultura política, la apertura de los medios a los códigos democráticos, ha implicado la cristalización de una genuina libertad de expresión y discusión de los asuntos públicos, también en las dos últimas décadas se han construido macrotransformaciones que no han podido ocultar la persistencia de viejos problemas de nuestra sociedad. La pobreza y la desigualdad son las herencias negras que persisten aún cuando seamos un país que se ha enfilado hacia una economía abierta, liberalizada, un régimen político democrático, y con libertades relativamente consolidadas de expresión y discusión públicas, todo ello al parecer sin punto de retorno.

Hoy contamos con un Estado activo, no propietario, que aún padece los efectos de la paradoja neoliberal que le dio cierta fisonomía peculiar en la década de los

---

32 Acosta Silva, Adrián País de cristal Ibrid Op. Cit. Pág 207.

ochenta. Específicamente en el campo político, la relativamente veloz transformación del régimen político aún no cristaliza, sin embargo en la transformación plena del sistema político. Si el primero es el conjunto de instituciones, reglas y normas formalizadas de los intercambios políticos; el segundo es, el dominio de las reglas no escritas, informales, que regulan las interacciones políticas. Aquí es donde se aprecia con suma claridad una de las tensiones manifiestas a lo largo de las dos últimas décadas en el escenario político mexicano: la que existe entre un régimen político tendencialmente democrático y un sistema político inercialmente autoritario, o sea la tensión entre un reformismo jurídico que intenta sentar las bases normativas para la instauración de un régimen democrático, y un sistema donde los principales actores deciden resolver sus intereses en el viejo estilo semiautoritario y corporativista.

La continua reforma de las leyes electorales, o las conocidas dificultades de los partidos en el Congreso para lograr comportamientos democráticos, son sólo algunas de las expresiones más acabadas de esta tensión entre lo formal y lo informal, donde se le exige a la población que cumpla con leyes escritas y en tanto los gobernantes se rigen por las leyes no escritas. La modificación paulatina del sistema, los cambios y la reforma del Estado al mismo, según las variaciones en las correlaciones de fuerzas, y en una lucha de clases, en parte mediada por la coalición y en parte marginada de ella, revelan que cualquier cambio ocurrido se haya limitado

por el sistema mismo.<sup>33</sup> Si en la transición a la democracia, México no lograran consolidarse, las unidades-miembros del sistema político, sólo se diría que habrían alcanzado las siguientes propiedades esenciales: compromisos generalizados con los valores específicos de la colectividad (lealtad); compromisos especificados que constan de derechos y obligaciones para tomar ciertos tipos de decisiones con sus propios roles y status internos; una responsabilidad integrativa para ejecutar decisiones especificadas y proteger ciertos intereses, como responsabilidad que constituye un contexto normativo para los roles y funciones específicas; y, la capacidad de implementar decisiones que constituyen obligaciones en roles particulares, dicha capacidad comprende la competencia personal y el control de recursos adecuados para fines muy específicos.<sup>34</sup> Todo ello es producto de la eficacia, entendida ésta, como una pauta valorativa para una colectividad, donde idealmente todos los miembros deben comportarse por igual con ella como valor en un nivel general.

La tendencia del Estado es su destino definitivo en la perfección, sólo que para su estado de perfección deseada, hemos de entender que los seres de la naturaleza tienen causas y efectos; las acciones humanas tienen un principio y consecuencias, donde conocer las causas y los efectos, los principios y las consecuencias, es buscar acercarnos al método de la perfección. Si la justicia nace de la obra de los

---

33 González Casanova, Pablo. *El Estado y los partidos políticos en México* Colección Problemas de México, Ediciones Era México, 1993. Pág. 44.

34 Parsons, Talcott. *El aspecto político de la estructura y el proceso sociales*. Este trabajo está incluido en el libro *Enfoques sobre teoría política*, cuyo compilador es David Easton. Amorrortu Editores, Buenos Aires, Argentina 1996 PP 113-122.



sabios y no de la naturaleza humana, entonces el Estado ha de dejar de reformarse cuando el hombre alcance un justo equilibrio entre sus deseos y aversiones a la vez y se manifieste frente al prójimo y así mismo una perfecta serenidad. Porque la sociedad de los hombres es lo que los hombres han hecho mediante una actividad concreta, económica en su punto de partida, aunque política por encima de todo; en el centro de esta política, el Estado como un ordenador de la edificación cultural.

El Estado como entidad social suprema no es un ser, porque el poder de producir por sí mismo no pertenece a los seres ya perfectos; produce uno y se mueve uno en la medida en la que se es imperfecto; los seres bienaventurados son inmóviles en sí mismos, les basta con ser lo que son. El Estado cuenta con una analogía paralela a la del ser humano, constituída por tres estadios determinados en una transición evolutiva infinita, de acuerdo a la hipótesis de Plotino son: la inteligencia, el alma y la materia, sólo ésta es incapaz de conciencia.

El hombre limita por virtud sus necesidades (acto opuesto a la razón de Estado) somete a la medida las relaciones en que está implicado; intenta poner armonía en el desorden e imponiendo una forma a la materia.<sup>35</sup> En cualquier civilización, la reflexión política que se intente formular y desarrollarse se ha de recurrir a elementos de la naturaleza humana y, significación que a ellos se dé no depende de la capacidad de invención individual (sólo redescubrimiento), además de esquemas que trascienden el espíritu de cada uno, de tal manera que la relación entre signos y

---

<sup>35</sup> Aubenque, Pierre Op Cit. de Francois Chatelet PP. 206-224

# **CONCLUSIONES**

La reforma del Estado no se puede calificar como total, aún, cuando se reformaran todos los 136 preceptos constitucionales, porque hablar del Estado, no solamente es referirnos al primer nivel de gobierno (federal), sino que implica los tres niveles; quedan las cuestiones abiertas: ¿hasta dónde han sido reformadas y en qué cantidad y/o calidad, cada una de las constituciones locales de las entidades federativas?; ¿se estarán reformando?; ¿se reformarán?. La perfecta coherencia que cada una de éstas constituciones ha tenido con la Carta Magna, ¿sigue? o ¿se ha modificado?. Todas las leyes federales tienen que modificarse para que se adecúen a los preceptos referidos. La Ley Orgánica Municipal de cada uno de los más de 2 mil municipios, también se tiene que reformar para que responda a un embone de las leyes federales con las constituciones locales y con la General. De no ser así, no se puede hablar de la Reforma del Estado, total, mucho menos de una verdadera transición a la democracia. En México, a diferencia de otros países, el problema no son la falta de instituciones, ni las constituciones; las primeras ya existen, las segundas por igual, y son tan perfectas como las mejores del mundo civilizado. Con esto se deduce que el problema no es estructural, sino orgánico, o sea, que la estructura del Estado está bien, lo que no lo está, es la edad mental de la población mexicana por nuestra tan baja escolaridad en promedio nacional, y, como se asentó anteriormente, si no estamos preparados para presenciar la democracia, tampoco y mucho menos para ser ya protagonistas de ella. Así que en la democracia han de prevalecer la cantidad mayor de los votos y la calidad de conocimiento que ostenten los favorecidos por los primeros. Imaginemos los pueblos gobernados por líderes carismáticos analfabetas, sólo favorecidos por la cantidad de votos, esto es

regresar a tiempos pasados donde se da una relación paralela entre el poder de la fuerza física con la fuerza del poder carismático, y no es otra cosa más que vivir como en los tiempos primitivos. En México, los valores y la ideología no son aptos para una verdadera democracia, porque la crisis de nuestro país es muy diferente a todas las de los países analizados, dado que la del nuestro es una crisis de tipo axial, donde la gente ya no cree en la verdad del gobierno, aunque no está demás asentar que este tipo de crisis estuvo matizado de lo político y lo económico. Así que, en México, la transición democrática es procedente de una reforma constitucional y de una liberalización política, y vemos cómo se han transmutado los sectores productivos, unos, otros se rezagan. El sector primario ha disminuido su actividad y su presencia en cantidad; en tanto que el sector terciario (servicios) se ha disparado notablemente, esto es lo que nuestros políticos califican de civilización, hoy las personas se muestran mejor realizadas en la prestación de servicios, y, se apenan de hacer producir el campo. En México ya se dio una gran transición relativa, hoy el rol del mexicano ya no es de charro, agricultor, no, hoy es como el de los habitantes de otros países. Es de esperarse que en lo político, sólo se ha de prolongar la paz, que en lo económico hemos de seguir dependiendo del exterior, no se resuelven nuestros problemas; que en lo social, la población ha de evolucionar en conciencia cívico-política y, ha de creer en los procesos electorales por un corto tiempo; que en lo administrativo se ha de dar una perfección hasta hoy poco conocida.

La reforma del Estado es la búsqueda del carácter racional, legítimo y formalmente democrático de las instituciones públicas, además de su capacidad

efectiva para organizar y estabilizar los espacios de creación y aplicación a unas reglas de convivencia social más duraderas, de dicha reforma se deriva otro proceso con el nombre de transición democrática y, es que la transición democrática es un intervalo de tiempo y circunstancias que se extiende entre un régimen político de tendencias desacreditadas y un régimen político viable desconocido pero aceptable por la sociedad.

En México la reforma del Estado fue dirigida desde arriba, para modificar el sistema presidencialista cerrado de cúpulas, la intención de quienes la dirigieron fue, según se aprecia en el primer capítulo para preservar privilegios y continuar en el poder, sólo que en el transcurso de dicha reforma, surgieron las condiciones para los pactos y las negociaciones, donde la determinación de participar, por parte de los grupos opositores, fue tajante al hacer efectivas sus propuestas usando medidas de presión con grandes concentraciones en la ciudad de México (marchas y mítines).

La reforma del Estado fue una respuesta, no a las necesidades de la sociedad, sino a las del sistema político mexicano, con toda la intención de perpetuarse en el poder por un tiempo indefinido, y se justifica en apariencia que atiende las necesidades de la sociedad. La prueba más contundente de que responde a las necesidades del sistema político es si no se consolida la democracia en México antes del año 2,006, como plazo máximo; la prueba de lo otro es que si sí se consolida en ese plazo es porque se atendió a las necesidades sociales. Ahora bien, por otro lado se puede decir que la reforma obedece más, a las necesidades del mercado en la globalización, cuya inserción de nuestro país resultaría corta sino

prepara mano de obra calificada y competitiva, para que su población tuviera acceso a satisfactores básicos mínimos, en lo referente a educación, salud, vivienda, justicia y seguridad, donde también ha resultado necesaria la política social que redefinió el nexo entre el Estado y la sociedad extinguiendo las relaciones corporativas que resultaban ineficientes desde el punto de vista económico; no así desde el punto de vista político, donde el sistema consecuentó inestabilidad porque la toma de decisiones dentro del mismo sistema lo hacían ver antidemocrático.

Así que, la reforma del Estado en México es el antecedente inmediato de la transición, entendida ésta, como un proceso de tensiones características en un período de cambios acelerados, tomando en una aparente contradicción, una transición lenta. En ese proceso tanto las instituciones, como las reglas de las mismas del viejo orden comienzan a extinguirse, en tanto que las nuevas, con intento de democracia, todavía no se vislumbra su existencia real. En donde se supone que el pluralismo marca la dirección y busca un nuevo equilibrio político basado en la equidad y en la competitividad en las condiciones de la lucha política y el acceso a los recursos para todos los partidos políticos.

Desde el punto de vista social, la reforma ya cumplió su cometido, hoy los pactos, ya no tendrían el mismo significado que tuvieron en su momento, los programas también han perdido fuerza, prueba de ello es, el caso de PROGRESA, que no suena como unos años anteriores inmediatos sonó el PRONASOL. Hay un verdadero estancamiento en todo lo social, pero nadie de los agentes interactuantes dice nada, ni la prensa, ni los sindicatos, ni las ONG's, ni los partidos políticos, Etc.,

tal parece que están cansados de tanto trajinar en la reforma misma, todo ello hace sentir una transición democrática más lenta de lo que se esperaba. No existen índices de bienestar social suficientemente aceptables como para que los actores políticos se muestren sustraídos a un silencio indecifrable, la pregunta es ¿qué está pasando?, ¿creen los políticos que ya cumplieron con su tarea?, en política la acción no tiene límites más que la muerte de los actores.

A estas alturas de nuestro proceso, tanto los sectores duros, como los blandos se han fundido en un marasmo político raro en comparación con el período visixenal que en este trabajo se analiza, en conclusión sostengo que la reforma ya pasó; la transición democrática la estamos viviendo; y, sólo falta la consolidación de la democracia en México, de que se dé depende de sus actores, de que no se dé depende del pueblo. Por eso resulta necesaria la integración múltiple, de una comisión federal, que conduzca nuestra transición democrática, esa comisión, a mi manera de ver, estaría compuesta por representantes de: el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo, el ámbito académico, el sector productivo, cada una de las entidades federativas, hasta aquí, dos representantes de cada ente público; además que de los dos representantes de las entidades federativas, uno ha de representar la entidad en general y el otro ha de representar el total de sus municipios de la misma. Esta supercomisión dejará de estar en funciones una vez consolidada nuestra transición democrática.

La decepción más grande para algunos es que la democracia no resuelve nuestros problemas económicos, porque es un eje político, no económico; como

tampoco los sociales porque, prevalece en nuestro país un atraso cultural, en el que todos fallamos, cuando no son unos, son otros, y nadie tiene conciencia de lo que es y no es, el indicador más palpable es la inseguridad que se ha propagado en todo el país, pero con más intensidad en las grandes ciudades; otro lo es el bajo nivel de escolaridad generalizado también en todo el país, cómo es posible que ya seamos miembros de la Organización Mundial del Comercio, cuando todavía tenemos cuarto para algunos, sexto para otros, grado de primaria en promedio; en la impartición de justicia todavía se siguen cometiendo actos tan cínicos como la venta de la misma; en el campo todo sigue igual, porque los campesinos no saben leer, mucho menos saben de leyes. De aquí que la consolidación de la democracia, es muy posible que no se dé, sin la presencia de la comisión antes citada, además de que el grueso de la población no estamos preparados para presenciarla, mucho menos para ejercerla.



## GLOSARIO

AFA.- Acuerdo de Facilidad Ampliada

ALADI.- Asociación Latino-Americana de Integración

BDA.-Banco de Desarrollo Asiático

BERD.- Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo

BID.- Banco Interamericano de Desarrollo

BM.-Banco Mundial

CEDES.- Centro de Estudios de Estado y Sociedad

CEE.- Comunidad Económica Europea

CLN.- comités de Liberación Nacional

CNC.- Confederación Nacional Campesina

CNOP.- Confederación Nacional de Organizaciones Populares

COFIPE.- Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales

CONALTE.- Consejo Nacional Técnico de la Educación

COPLADES.- Comités de Planeación y Desarrollo

COPRODES.- Comités Promotores de Desarrollo

CTM.- Confederación de Trabajadores de México

DEG.- Derechos Especiales de Giro.

EPR.- Ejército Popular Revolucionario.

ERIP.- Ejército Revolucionario de Insurgencia Popular.

ETA.- Euskadi Ta Askatasuna.

EZLN.- Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

FMI.- Fondo Monetario Internacional.

GATT.- Acuerdo General de Aranceles y Comercio

INAP.- *Instituto Nacional de Administración Pública.*

INI.- Instituto Nacional Industrial.

LFOPPE.- Ley Federal de Organizaciones, Partidos y Procesos Electorales.

OCDE.- Organización Para la Cooperación y Desarrollo Económico.

OEA.- Organización de Estados Americanos.

ONGS.- Organizaciones No gubernamentales.

ONU.- Organización de Naciones Unidas.

PAC.- Programa de Alimento y Crecimiento.

PIRE.- Programa Inmediato de Reordenación Económica.

PNR.- Partido Nacional Revolucionario.

PRM.- Partido de la Revolución Mexicana.

PROCAMPO.- Programa de Apoyo al Campo.

PRONASOL.- Programa Nacional de Solidaridad.

RSI.- República Socialista Italiana.

SELA.- Sistema Económico Latino-Americano.

TEE.- Tribunal Estatal Electoral.

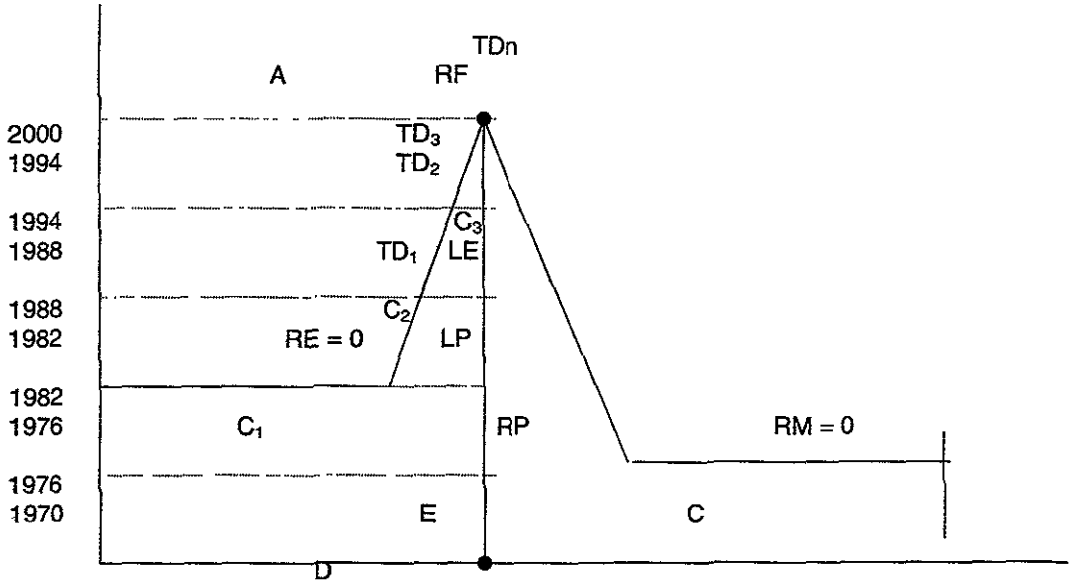
TFE.- Tribunal Federal Electoral.

TLC.- Tratado de Libre Comercio.

TRIFE.- Tribunal Federal Electoral.

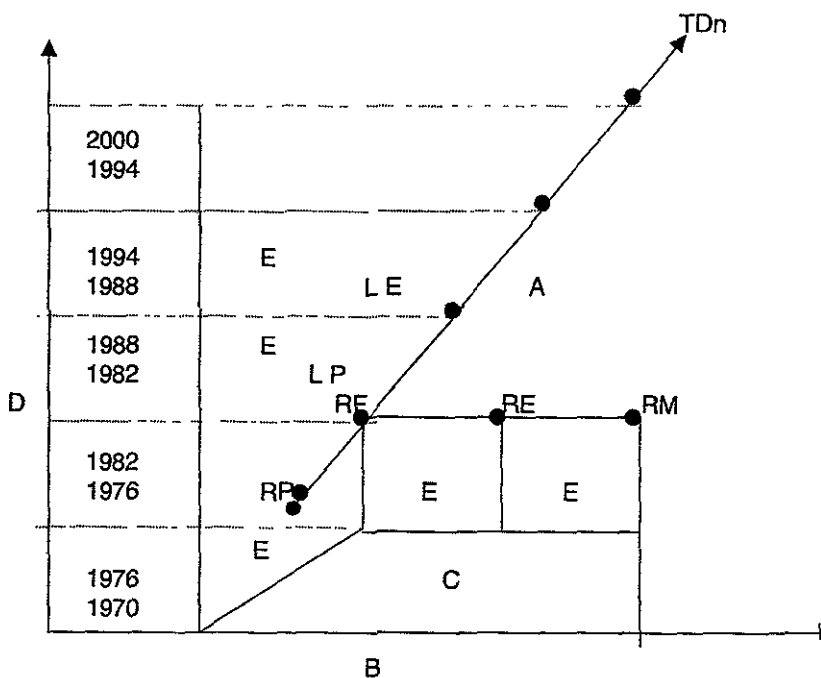
## ANEXOS

GRAFICA 1:  
ELEMENTOS DEL ESTADO Y NIVELES DE GOBIERNO



- A= niveles de gobierno  
 B= regímenes ( $F_6$ ), ( $E_6$ ) y ( $M_3$ ).  
 C= convulsiones sociales.  
 D= territorio.  
 E= población.  
 RM= reforma municipal.  
 RE= reforma estatal.  
 RF= reforma federal.  
 RP= reforma política.  
 LP= liberalización política.  
 LE= liberalización económica.  
 TD<sub>1</sub>= primera fase de transición a la democracia.  
 TD<sub>2</sub>= segunda fase de transición a la democracia.  
 TD<sub>3</sub>= tercera fase de transición a la democracia.  
 TD<sub>n</sub>= la transición a la democracia en México, es abierta.

GRAFICA 2:  
 RUTA DE LA TRANSICION DEMOCRATICA



A = Niveles de gobierno  
 B = Territorio  
 C = Población  
 D = Regímenes (gobierno)

E = Convulsiones sociales

RP = Reforma Política

LP = Liberalización Política

LE = Liberalización Económica

TD = Transición Democrática

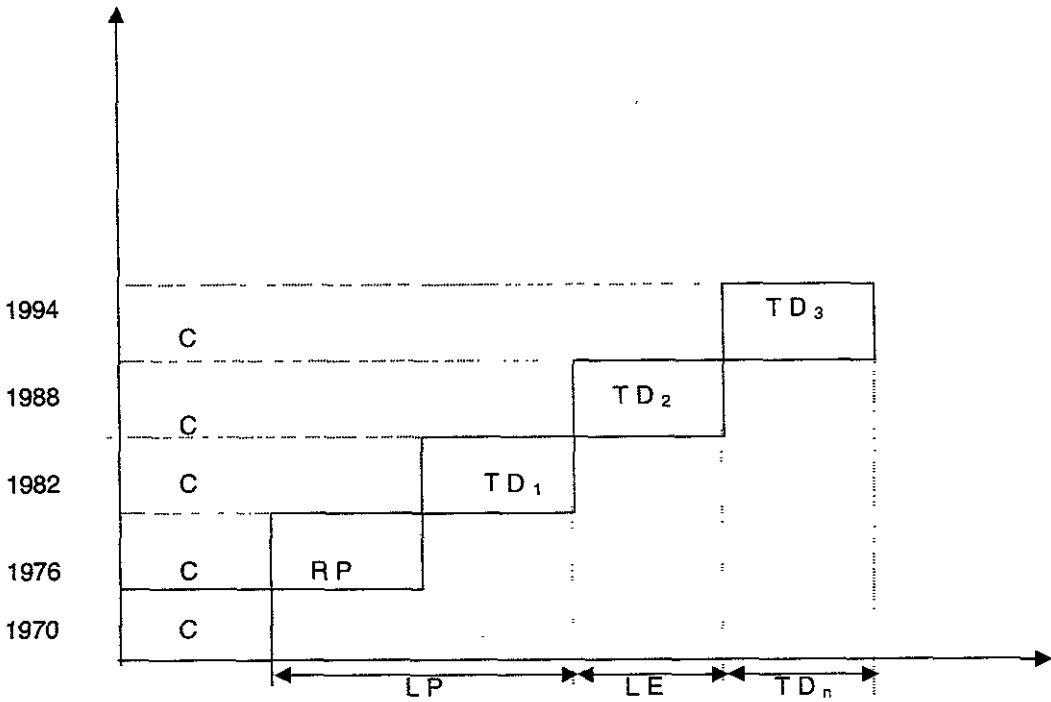
RF = Reforma del Estado a nivel Federal

RE = Reforma del Estado a nivel estatal

RM = Reforma del Estado a nivel municipal.

- La E es una constante en los tres niveles de gobierno con intensidades variables.
- La reforma del Estado sólo se ha desarrollado en un solo nivel de gobierno (federal).

GRAFICO 3:  
RUTA DE LA REFORMA DEL ESTADO



C = convulsiones

RP = reforma política

LP = liberalización política

LE = liberalización económica

TD<sub>1</sub> = la transición democrática inicia

TD<sub>2</sub> = la transición democrática continúa

TD<sub>3</sub> = la transición democrática continúa

TD<sub>n</sub> = la transición democrática en México es abierta.

\* La C es una constante con diferentes grados de intensidad en cada uno de los periodos sexenales, su variación obedece a la capacidad de consenso que cada uno de los candidatos triunfantes haya logrado en los distintos estadios y sectores.

**ÍNDICE TEMÁTICO****A**

- 
- abogados, 51; 52; 161; 183; 185; 229
- Acta, 22; 157; 172; 263
- actividades económicas, 17; 26; 199; 237
- actores masivos, 136; 165
- actores políticos, 19; 73; 84; 114; 115; 136; 144; 172;  
174; 204; 285
- actos ilegales, 172
- acuerdo, 5; 12; 22; 25; 33; 49; 51; 61; 65; 70; 72; 115;  
120; 142; 148; 152; 159; 167; 181; 191; 209; 217;  
224; 230; 231; 232; 234; 235; 246; 270; 273; 279; 15
- administración, 11; 15; 17; 18; 32; 51; 55; 56; 58; 67; 70;  
71; 95; 117; 119; 120; 124; 149; 153; 164; 166; 167;  
169; 179; 182; 183; 184; 185; 187; 188; 189; 191;  
192; 195; 213; 241; 244; 7; 9; 10
- administración pública, 11; 15; 17; 18; 55; 56; 70; 71; 95;  
124; 149; 153; 179; 183; 184; 185; 187; 188; 189;  
191; 192; 195; 241; 7; 9; 10
- administrativa, 17; 58; 59; 70; 73; 179; 184; 191; 193;  
242; 268; 20
- administrativo, 1; 3; 5; 10; 15; 17; 19; 57; 58; 73; 74; 77,  
188; 193; 195; 282
- agentes sociales, 185
- agotamiento, 13; 43; 44; 45; 243
- alcance institucional, 247
- alimentación, 50; 67; 241
- antagonismos,, 3
- apertura comercial, 31; 219; 242; 275
- articulación federal, 190
- artículos, 2; 203; 207; 215; 224; 235; 264
- Asamblea, 16; 24; 107; 126; 145; 169; 173; 206; 231
- asistencia técnica, 127
- autocalificación, 235
- autodefensa, 51
- autonomía, 40; 42; 44; 46; 67; 72; 106; 110; 140; 167;  
175; 182; 227
- autoridad ejecutiva, 172
- autoridad pública, 94
- autoridad tradicional, 206
- autoritaria, 9; 123; 154; 157; 248; 249
- autoritarios,, 81; 106; 129; 247
- autoritarismo militar, 153; 175
- ayuntamientos, 205
- 
- B**
- bases, 10; 31; 43; 45; 49; 56; 63; 81; 84; 91; 96; 97; 115;  
128; 143; 162; 164; 178; 180; 191; 196; 198; 201;  
242; 265; 273; 277
- bienes, 2; 62; 64; 67; 70; 129; 147; 181; 190; 195; 196;  
199; 200; 203; 243; 263; 274
- bienes públicos, 182

bienestar, 43; 48; 59; 60; 62; 67; 70; 102; 158; 184; 237;  
 238; 239; 241; 244; 285; 13  
 blandos, 85; 93; 96; 98; 103; 178; 285; 20  
 bloque dominante, 161  
 bloques, 20; 26; 29; 41; 146; 218; 242  
 bloques económicos, 20; 218  
 bloques políticos, 146  
 burguesía, 33; 116; 125; 147  
 burocracia, 45; 54; 70; 71; 101; 102; 112; 120; 141; 166;  
 185; 187; 195

---

## C

caídas cíclicas, 136; 157  
 Cámara de, 164; 201; 223; 235; 269  
 cambio, 7; 10; 11; 14; 17; 20; 35; 44; 45; 47; 49; 60; 79;  
 85; 87; 88; 92; 108; 115; 120; 125; 129; 132; 135;  
 136; 137; 140; 150; 151; 155; 164; 175; 176; 188;  
 192; 199; 201; 202; 204; 207; 212; 213; 221; 242;  
 244; 248; 249; 253; 260; 271; 275; 278; 14  
 cambio político, 126; 141  
 cambios, 2; 3; 13; 14; 17; 21; 30; 31; 45; 47; 52; 69; 73;  
 95; 112; 115; 117; 129; 144; 151; 155; 161; 166; 167;  
 172; 179; 187; 190; 192; 200; 202; 208; 212; 242;  
 243; 245; 250; 251; 254; 266; 268; 270; 273; 277;  
 284  
 cambios estructurales, 130; 202  
 candidato, 134; 187; 232; 234; 236; 267  
 capacidad de adaptación, 118  
 capacidad de decisión, 72  
 capitales, 30; 40; 46; 151  
 capitalismo, 1; 8; 10; 59; 71; 130; 133; 253; 11  
 carta magna, 11; 13; 16; 51; 52; 55; 87; 205; 207; 215;  
 235; 272  
 casillas, 233; 235  
 cauces pacíficos, 47  
 cause institucional, 68  
 centralización, 54; 55; 56; 57; 73; 94; 159; 204  
 centralización política, 55; 56  
 centros de inteligencia, 179  
 centros económicos, 46  
 ciencias políticas, 99  
 ciencias sociales, 33; 37; 38; 39; 77; 86; 99; 107; 143;  
 178; 185; 11  
 científico, 28; 34; 87; 180; 212; 244  
 círculo vicioso, 209  
 ciudadano, 31; 40; 85; 113; 206; 245; 254  
 civilizaciones, 39  
 clase comercial, 141  
 clase dominante, 61  
 clase media, 48; 125; 130; 165  
 clase trabajadora, 108; 117; 147; 148; 196; 211; 212; 213  
 clases sociales, 12; 56; 66; 70; 182; 254  
 coalición gobernante, 165  
 coaliciones políticas, 156; 157  
 Código Federal, 51; 223; 224; 227; 230; 236; 269; 3  
 colaboración, 3; 113  
 colectividad suprema, 42  
 Colegio Electoral, 232; 235  
 competitividad, 46; 69; 193; 218; 222; 238; 284

- complejidad, 13; 83; 210  
 comunicaciones, 46; 55; 83; 147; 212  
 comunidad concreta, 64  
 comunidades, 10; 41; 140; 192; 240  
 Comunista, 112; 119; 124; 266  
 comunistas, 118; 125  
 concentración, 62; 64; 74; 94; 159; 162; 220  
 concentraciones, 283  
 concertación, 14; 24; 26; 48; 116; 120; 142; 143; 172;  
 175; 176; 242; 244  
 concertación internacional, 24  
 conciencia social, 92  
 condición social, 33; 257  
 condicionantes, 26; 219  
 conducción civil, 136  
 conflicto, 30; 43; 117; 135; 201  
 conflictos, 14; 21; 45; 78; 84; 90; 98; 113; 121; 131; 143;  
 146; 148; 167; 191; 219; 233; 237; 271; 274  
*conformado*., 27  
 conocimientos técnicos, 261  
 consecuencia, 2; 12; 13; 18; 19; 20; 40; 43; 50; 53; 54;  
 59; 64; 74; 78; 81; 108; 125; 136; 140; 158; 184; 188;  
 189; 195; 198; 219; 240  
*consejeros ciudadanos*, 229  
 Consejo, 24; 108; 119; 123; 124; 198; 222; 228; 230;  
 232; 235; 3; 10  
 consenso, 14; 65; 120; 158; 204; 5  
 consensual, 18; 67  
 consolida, 43; 283  
 consolidación, 7; 56; 110; 115; 120; 136; 139; 156; 157;  
 160; 169; 173; 174; 192; 253; 260; 275; 285; 286  
 consolidación democrática, 275  
 constitución, 41; 76; 90; 114; 120; 133; 142; 145; 170;  
 171; 172; 174; 176; 263  
 constituciones, 82; 281  
 Constituyente, 107; 145; 169; 173; 264  
 Contencioso Electoral, 236  
 contextos, 5; 121; 133; 179; 214; 258; 280  
 contradicciones, 36; 109; 128; 251  
 contradicciones de clase, 109  
 controles administrativos, 165  
 Convenio, 26  
 convergencia, 65; 78; 259  
 coordinación, 24; 140; 181; 222; 246  
 corrupción, 99; 132; 166; 185; 239  
 crecimiento, 1; 2; 18; 25; 26; 32; 43; 56; 60; 63; 66; 68;  
 69; 75; 89; 94; 116; 130; 133; 147; 149; 165; 170;  
 188; 193; 196; 199; 200; 213; 217; 219; 220; 221;  
 244; 274  
 crisis, 2; 15; 17; 28; 29; 43; 44; 45; 46; 47; 50; 56; 57;  
 59; 60; 62; 64; 68; 78; 86; 93; 108; 116; 117; 120;  
 125; 131; 133; 136; 139; 155; 157; 161; 165; 166;  
 167; 170; 171; 177; 187; 193; 201; 203; 212; 213;  
 221; 239; 240; 242; 264; 265; 266; 271; 275; 282; 12  
 crisis aguantables, 213  
*crisis rural*., 127  
 cuerpos parlamentarios, 182  
 cultura laboral, 185  
 Cumbre Iberoamericana, 21



cuotas de poder, 87; 90; 93

---

## D

dandysmo, 20; 33

de Segunda Instancia, 237

debates, 46; 169; 245

debilidad, 78; 116; 122; 131; 154

declaración de, 231; 232

deficiente, 49; 185; 253

déficit público, 198

demanda agregada, 198; 201

democracia, 1; 3; 4; 10; 11; 19; 25; 39; 40; 48; 64; 65;  
67; 69; 75; 77; 79; 81; 82; 83; 87; 93; 95; 96; 98; 101;  
102; 103; 104; 106; 107; 115; 116; 118; 119; 121;  
126; 128; 129; 131; 133; 139; 143; 145; 149; 152;  
154; 157; 159; 162; 163; 169; 171; 172; 173; 174;  
175; 176; 177; 180; 183; 206; 207; 215; 224; 234;  
239; 245; 247; 248; 249; 250; 251; 253; 254; 255;  
257; 258; 259; 260; 261; 265; 267; 271; 272; 273;  
275; 278; 281; 283; 284; 285; 286; 7; 8; 9; 11; 13; 16;  
17

democracia limitada, 104; 110

democradura, 5; 99; 104; 172; 20

democrático, 1; 3; 4; 80; 82; 88; 92; 93; 102; 104; 105;  
111; 115; 119; 131; 142; 159; 162; 173; 175; 176;  
184; 206; 207; 246; 247; 250; 252; 260; 276; 277;  
283; 11

democratización, 25; 77; 80; 81; 97; 103; 104; 110; 131;  
137; 138; 150; 152; 153; 159; 162; 168; 173; 177;  
181; 187; 221; 223; 260; 265; 268; 272; 273; 275

dependencia, 17; 57; 58; 114; 162; 198; 206; 255

derecho, 24; 32; 51; 64; 84; 91; 112; 168; 172; 175; 176;  
183; 194; 226; 230; 231; 232; 236; 265

derecho de veto, 24

derechos, 9; 23; 25; 47; 48; 67; 86; 99; 104; 113; 154;  
157; 174; 176; 205; 228; 240; 241; 255; 275; 278

derechos políticos, 100; 104; 158

derrocar, 146; 173

desarrollismo, 147; 148

desarrollo, 1; 2; 6; 10; 18; 20; 21; 23; 24; 25; 28; 30; 31;  
32; 33; 36; 39; 40; 43; 46; 48; 57; 58; 62; 63; 64; 69;  
70; 72; 74; 77; 81; 88; 89; 95; 111; 115; 116; 126;  
130; 139; 143; 147; 149; 160; 161; 167; 169; 174;  
183; 185; 187; 188; 189; 190; 194; 195; 198; 211;  
212; 219; 220; 225; 234; 237; 238; 239; 245; 250;  
257; 260; 262; 271; 274

desarrollo de los pueblos, 183

desarrollo social, 239

descentralización., 57

desconcentración, 55; 57; 72; 73; 75

desempleados, 2

desempleo, 50; 131; 258

desequilibrios macroeconómicos, 221

deserción, 50; 75; 97

desigualdad, 42; 69; 166; 210; 219; 276

Desincorporación, 242

desorden político, 139; 271

desregulación, 242; 275  
destrucción, 40; 50  
deuda externa, 166; 199; 203; 216; 217; 218; 221  
dialéctica, 36; 40  
dictablanda, 5; 51; 99; 104; 20  
dictadura militar, 111; 245  
dictaduras., 81  
dinámica social, 13; 28; 243  
dínos, 262  
dirección única, 39  
disciplina, 4; 127; 131; 147; 184; 221; 260  
discrepancias, 3  
disidencia magisterial, 163  
división de poderes, 19; 49; 52; 53; 179; 240  
doctrina dialéctica, 36  
doctrinas, 131; 151; 159  
dogmática, 259

---

## *E*

economía, 2; 3; 18; 20; 29; 30; 31; 32; 39; 46; 50; 60; 63;  
64; 66; 68; 116; 147; 152; 158; 159; 168; 170; 187;  
189; 193; 196; 198; 199; 200; 201; 203; 212; 216;  
219; 220; 221; 241; 243; 244; 254; 274; 276; 15; 18  
económica, 2; 3; 6; 9; 11; 17; 29; 31; 33; 37; 55; 59; 60;  
61; 62; 63; 64; 69; 72; 84; 86; 87; 120; 125; 131; 136;  
147; 148; 151; 158; 160; 165; 166; 167; 169; 190;  
195; 198; 200; 201; 203; 207; 213; 216; 217; 218;  
219; 240; 241; 243; 265; 274; 279; 11; 13; 20, 21  
económico, 1; 2; 3; 5; 6; 8; 10; 15; 19; 21; 23; 24; 28; 29;  
30; 33; 35; 44; 46; 60; 63; 64; 68; 71; 74; 77; 116;  
122; 126; 128; 130; 133; 149; 151; 160; 162; 163;  
165; 175; 176; 179; 187; 195; 199; 201; 202; 203;  
213; 219; 220; 221; 238; 239; 244; 254; 255; 262;  
274; 282; 284; 286  
educación, 36; 48; 58; 67; 103; 149; 176; 208; 209; 228,  
237; 238; 239; 241; 264; 284  
eficacia, 10; 18; 96; 136; 148; 165; 182; 183; 189; 195;  
207; 248; 249; 278  
eficiencia, 9; 10; 44; 70; 71; 121; 181; 183; 189; 195;  
238  
ejecutivo, 11; 16; 52; 53; 54; 65; 100; 157; 170; 171;  
175; 224; 229  
ejerceria, 18  
el poder del, 194  
elecciones, 82; 100; 107; 119; 134; 138; 150; 153; 168;  
171; 177; 204; 205; 225; 227; 230; 232; 235; 246;  
253; 267; 268; 273; 13  
elecciones federales, 100; 225; 227; 232  
electorales, 1; 52; 65; 82; 89; 95; 104; 143; 205; 206;  
222; 223; 228; 229; 233; 235; 236; 249; 266; 268;  
277; 282; 8  
elementos interactuantes, 28

---

## *É*

élite, 33; 132; 134; 140; 143; 158; 165; 222

---

**E**

empleados públicos, 168

empresas paraestatales, 18; 166; 193; 200

empresas públicas, 3; 26; 151; 168; 193; 221; 275

encauzan, 131

enfoque filosófico, 27

enfoque genético, 115

ente supremo, 36

entidad social, 87; 279

entidades de interés público, 226; 230

entidades supranacionales, 21

epistemológico, 5

equidad, 69; 70; 138; 233; 249; 284

escenarios, 13; 22; 32; 92; 144; 179; 219; 238; 241

escrutinio, 236

espacial, 5; 16; 20; 68; 106; 111; 179

estabilidad, 11; 14; 26; 31; 43; 56; 66; 128; 130; 141;  
177; 197; 204; 239; 244

estadios, 8; 69; 279; 5

Estado, 1; 2; 3; 4; 5; 6; 7; 8; 9; 10; 11; 12; 13; 14; 15; 16;  
17; 18; 19; 20; 26; 28; 29; 31; 32; 33; 35; 37; 38; 42;  
43; 45; 46; 47; 48; 49; 51; 53; 55; 56; 57; 59; 61; 62;  
63; 64; 65; 66; 67; 68; 69; 70; 71; 72; 73; 84; 85; 87;  
88; 90; 93; 95; 97; 99; 102; 103; 106; 108; 116; 120;  
122; 123; 129; 130; 131; 133; 138; 139; 143; 145;  
147; 148; 151; 157; 159; 162; 167; 170; 171; 173;  
174; 176; 178; 179; 182; 183; 184; 187; 188; 189;  
190; 191; 194; 195; 196; 197; 198; 200; 201; 202;  
207; 208; 213; 214; 216; 220; 221; 226; 234; 237;

238; 241; 243; 244; 250; 253; 254; 256; 257; 259;  
261; 263; 264; 265; 266; 268; 270; 271; 272; 274;  
277; 278; 279; 281; 283; 284; 3; 5; 6; 7; 8; 9; 10; 12;  
13; 14; 17; 20; 21; 23

estado civil, 268

estado de equilibrio, 156

estancamiento, 112; 147; 166; 199; 285

estrategia, 8; 9; 17; 22; 64; 69; 89; 117; 118; 132; 133;  
137; 138; 146; 148; 154; 170; 186; 188; 213; 217;  
242

estrategias de transición, 136

estratificación social, 70

estructura bipolar, 22

estructura capitalista, 114

estructura de un sistema, 155

estructura gubernamental, 193

estructura institucional, 91; 115; 164; 184; 234

estructura organizacional, 211

estructura permanente, 161

estructura social, 11; 42; 141; 150; 157; 274

estructuras de poder, 156

evolución, 36; 47; 90; 155; 163; 195; 225

expresiones nacionales, 212

expropiaciones, 127

---

**F**

factor, 1; 9; 98; 122; 145; 171; 175; 189; 195; 220; 254;  
274

factores, 4; 14; 26; 63; 72; 78; 79; 86; 110; 125; 132;  
 136; 142; 148; 151; 159; 162; 164; 181; 199; 201;  
 219; 242; 244; 255; 259; 271; 274

facultades normativas, 72

federación, 41; 72

federal, 11; 16; 51; 53; 56; 57; 73; 164; 190; 205; 206;  
 214; 218; 222; 223; 225; 226; 237; 268; 281; 285; 5;  
 6

fenómeno, 27; 33; 44; 55; 80; 132; 143; 177; 214; 220;  
 259

figuras políticas, 169

finanzas públicas, 18; 202; 239

fiscal, 17; 19; 29; 31; 120; 170; 198; 200; 265; 274

forma, 2; 3; 7; 13; 14; 27; 29; 31; 32; 33; 43; 48; 50; 57;  
 58; 59; 67; 68; 69; 74; 94; 99; 106; 109; 121; 124;  
 135; 136; 140; 152; 157; 164; 181; 187; 191; 192;  
 203; 206; 209; 210; 216; 228; 230; 231; 234; 243;  
 246; 248; 249; 250; 251; 259; 265; 279; 17

formación política, 41

formas de organización, 14; 45; 46; 192; 243; 244

formas democráticas, 155; 245

formas., 14; 238; 243

fuerza política, 146

fuerzas, 1; 2; 31; 35; 36; 43; 60; 79; 87; 95; 110; 115;  
 119; 125; 129; 134; 136; 138; 142; 150; 153; 157;  
 162; 164; 167; 169; 173; 198; 266; 277

fuerzas armadas, 112; 126; 134; 157

fuerzas internas, 115

fuerzas mundiales, 31

fuerzas sociales, 79; 87

funcionalismo, 28

funcionarios, 18; 38; 53; 95; 97; 102; 104; 110; 181; 186;  
 190; 194

funcionarios de carrera, 112

---

## G

garantías individuales, 52; 87; 173; 240; 255; 272; 273;  
 275

gasto público, 46; 62; 68; 71; 120; 196; 200; 204

gasto social, 10; 213; 221; 239; 240

globalización, 2; 6; 20; 46; 178; 218; 238; 264; 284

gobierno, 3; 8; 9; 17; 18; 19; 47; 49; 52; 54; 57; 58; 63;  
 65; 67; 73; 78; 81; 88; 89; 90; 93; 95; 97; 100; 101;  
 102; 103; 108; 116; 118; 119; 120; 123; 127; 130;  
 131; 133; 138; 143; 145; 147; 149; 151; 152; 155;  
 157; 158; 159; 161; 162; 163; 164; 167; 168; 169;  
 170; 171; 174; 176; 179; 180; 185; 187; 189; 190;  
 191; 192; 198; 200; 204; 207; 208; 214; 218; 222;  
 224; 228; 240; 242; 243; 245; 246; 247; 248; 250;  
 252; 253; 255; 257; 259; 260; 263; 268; 273; 281; 5;  
 6; 9; 12; 13; 15; 18; 21

gobierno constitucional, 146; 152

gobiernos civiles, 82; 113

gobiernos militares, 144, 150

Golpe de Estado Técnico, 98

grupo gobernante, 61; 65

grupos, 3, 8, 10; 11; 12, 19; 20; 39; 41; 42; 44; 45; 48;  
 62; 68; 70; 71; 75; 77; 78; 86; 87; 89; 93, 94; 95; 96;  
 103; 109; 122; 139; 152; 160; 165; 168; 182; 189;

191; 210; 215; 221; 238; 265; 267; 268; 272; 275;  
283

grupos sociales, 12; 48; 88; 160

gubernamentales, 3; 9; 102; 145; 158; 166; 168; 173;  
178; 182; 222; 243; 4

guerra, 43; 60; 83; 107; 131; 132; 136; 139; 152; 12

---

## H

hegemonías, 30

historia, 29; 35; 36; 37; 39; 44; 82; 90; 98; 100; 170;  
185; 195; 216; 236; 242; 247; 252; 254; 256; 262;  
270; 10

historia universal, 29; 262

homeostasis, 60; 118; 143; 174; 188

horizonte cultural, 240

huelgas, 109; 266

---

## I

ideas, 35; 106

ideología, 3; 42; 78; 114; 157; 160; 174; 197; 282

ideologías, 76; 118

ideológica, 141

impuestos, 70; 75; 201; 226

indicadores, 34; 48; 121; 166; 195; 245; 267

industria, 2; 37; 40; 43; 54; 64; 124; 147; 151; 162; 196;  
219

infraestructura, 48; 116; 147; 218

infraestructura industrial, 116

inseguridad pública, 186

instauración, 80; 98; 107; 174; 272; 277

institucionales, 15; 47; 69; 85; 98; 123; 130; 133; 141;  
146; 150; 254

institucionalización, 95; 117; 120; 133; 135; 142; 156;  
160; 161; 192; 240

institucionalizar, 21; 56; 190

instituciones, 7; 8; 10; 11; 12; 13; 14; 19; 34; 35; 43; 53;  
54; 66; 68; 70; 72; 76; 79; 81; 85; 86; 88; 94; 95; 108;  
120; 132; 133; 138; 139; 143; 145; 146; 152; 169;  
175; 180; 207; 213; 215; 216; 218; 225; 238; 243;  
245; 250; 254; 260; 262; 267; 272; 277; 281; 283;  
284; 16

instituciones del Estado, 110; 182

instituciones políticas, 11; 12; 19; 79; 86; 94; 95; 133;  
139; 152; 175; 245

instituto, 13; 116; 228; 10

instrumentos normativos, 17; 186; 228

insumos, 188; 189; 192; 197; 259

insurrección, 145; 149; 173

integración, 9; 20; 22; 25; 27; 55; 66; 89; 130; 140; 155;  
174; 175; 187; 227; 230; 285

interacción, 2; 12; 27; 32; 45; 60; 73; 84; 106; 121; 152;  
218

intercambio cultural, 46; 83

intereses, 19; 22; 31; 34; 40; 42; 44; 45; 49; 55; 61; 65;  
66; 71; 76; 79; 99; 106; 109; 125; 131; 141; 143; 145;  
146; 147; 149; 155; 157; 160; 174; 182; 198; 199;  
200; 211; 241; 277; 278

intervención estatal, 70; 148; 159; 250

invasión, 263

inversión extranjera, 26; 31; 200; 202

izquierda, 4; 114; 117; 120; 123; 124; 128; 168; 171;  
173; 205; 261; 266; 267; 12; 17

---

## J

jefe, 11; 16; 38; 66; 134; 159; 172; 173; 189; 270

jornada electoral, 228; 234

junta, 159; 172; 235

jurídica, 17; 21; 225; 227; 248

justicia, 19; 40; 49; 51; 52; 105; 173; 186; 194; 221; 238;  
239; 241; 249; 278; 284; 286

---

## L

la administración pública, 17; 71; 72; 179; 183; 184; 187;  
189; 190; 191; 192; 193

La transición, 3; 6; 77; 106; 107; 115; 129; 143; 156;  
157; 210; 245; 246; 250; 275; 16; 17; 20

la transición democrática, 3; 4; 5; 6; 85; 159; 247; 252;  
257; 259; 282; 283; 285; 21

las instituciones, 7; 8; 10; 11; 13; 19; 34; 43; 53; 54; 66;  
68; 70; 72; 76; 81; 88; 94; 95; 108; 132; 133; 139;  
143; 145; 146; 152; 175; 215; 216; 218; 238; 243;  
245; 250; 254; 262; 272; 283; 284; 16

Las reformas, 13; 222

las sociedades, 11; 28; 34; 35; 41; 74; 155; 180; 254;  
259; 261; 14

legalidad, 4; 84; 115; 119; 167; 207; 222; 228; 248; 253

legislación, 49; 52; 67; 176; 223; 230; 233; 240

legislaciones estatales, 230; 233

legitimidad, 37; 62; 78; 81; 83; 84; 91; 110; 115; 121;  
132; 133; 138; 152; 165; 191; 208; 222; 223; 246;  
248; 253; 265; 266; 273

legítimo, 37; 78; 283

lexicográficas, 8

Ley, 51; 117; 119; 190; 226; 269; 281; 3

Ley de, 190

leyes, 28; 29; 51; 53; 54; 61; 84; 102; 180; 186; 247;  
248; 253; 255; 266; 270; 277; 281; 286

liberalismo, 2; 10; 20; 34; 91; 146; 148; 250; 251; 252;  
254; 10; 12

liberalismo social, 20

liberalización, 5; 77; 80; 81; 84; 86; 88; 89; 92; 97; 100;  
103; 104; 117; 122; 132; 135; 150; 155; 157; 163;  
164; 165; 166; 172; 196; 198; 200; 201; 202; 203;  
260; 265; 271; 272; 273; 274; 282; 17; 20

liberalización política, 88; 90; 98; 100; 164; 165; 265;  
272

liberalizaciones, 6; 84; 87

liberalizadora mexicana, 163

libertad, 18; 19; 34; 39; 40; 78; 96; 105; 117; 136; 145;  
151; 153; 168; 176; 201; 202; 207; 261; 276; 12

libre comercio, 22; 241

liderazgo, 11; 108; 118; 137; 159; 206

límites espaciales, 155

los líderes, 42; 82; 110; 121; 150; 161; 207; 266

---

**M**

macroeconómica, 26

malestar social, 239

mano de obra calificada, 50; 219; 284

marchas y mítines, 283

marxismo, 35; 36; 60

masas, 33; 37; 91; 93; 110; 131; 145; 153; 165; 12

materias sustantivas, 238

mayoría, 16; 33; 44; 54; 57; 66; 73; 80; 94; 101; 102; 104; 105; 127; 132; 134; 168; 173; 175; 212; 223; 232; 236; 266; 268; 273

mecanismo institucional, 78

mecanismos, 26; 66; 145; 150; 152; 162; 174; 175; 180; 184; 190; 196; 218; 243; 265; 270; 273

mecanismos legales, 175

medios de producción, 31; 61; 127; 203

mercado, 2; 10; 24; 26; 30; 36; 45; 46; 50; 59; 71; 130; 147; 151; 160; 175; 196; 197; 198; 202; 203; 204; 206; 216; 221; 254; 261; 274; 284; 7

mercado interno, 151; 203

mercado negro, 50

mercados, 8; 20; 46; 199; 202; 218; 219; 275

meritocracia, 102; 103

métodos, 18; 158; 182; 195

militares, 25; 41; 81; 82; 109; 123; 124; 137; 139; 143; 144; 145; 149; 152; 154; 158; 159; 167; 170; 172; 173; 262

mitologías, 37

moda, 33; 47

modelo administrativo, 18

modelo de autoridad, 94

Modernización, 50; 275

monarca autocrático, 149

monarquía, 108; 134; 140

monopolio político, 266

monopolista, 1

moral, 7; 9; 16; 27; 36; 87; 102; 103; 132; 161; 187; 213; 17

movimiento, 17; 36; 72; 84; 111; 125; 146; 148; 154; 159; 163; 167; 207; 242; 265

movimiento estudiantil, 163

movimiento sindical, 146; 148; 163

movimientos sociales, 32; 160

multipolar, 30

mundo, 6; 7; 15; 17; 20; 22; 25; 27; 28; 29; 31; 33; 41; 42; 43; 54; 61; 74; 80; 83; 95; 98; 99; 183; 192; 209; 211; 217; 232; 258; 261; 264; 272; 273; 281; 12

---

**N**

nación, 1; 21; 38; 46; 52; 57; 137; 173; 181; 204; 212; 263; 269

nacional, 1; 3; 17; 48; 49; 55; 56; 57; 64; 67; 69; 93; 112; 127; 129; 134; 136; 137; 139; 143; 149; 150; 152; 162; 164; 166; 169; 173; 187; 192; 193; 197; 199; 200; 202; 208; 219; 221; 223; 226; 227; 230; 240; 241; 250; 264; 267; 276; 281; 10; 11, 18

nacionalismos, 40; 46

nacionalización, 124

necesidad geopolítica, 152  
 necesidades políticas, 48  
 negociaciones, 22; 24; 49; 115; 142; 176; 215; 269; 283  
 niveles de gobierno, 3; 18; 19; 49; 52; 58; 73; 93; 181;  
 185; 190; 192; 208; 224; 273  
 nodal, 9  
 nuevas formas, 45; 67; 192; 238; 245  
 nuevo equilibrio, 46; 284  
 nuevos partidos, 91; 164

---

## O

objeto, 27; 38; 39; 41; 78; 79; 205; 255; 267; 274  
 obras públicas, 147; 208; 216  
 observadores electorales, 233  
 olas, 80  
 oposición, 12; 82; 88; 89; 90; 96; 97; 100; 110; 117; 118;  
 130; 134; 136; 152; 153; 160; 161; 164; 171; 172;  
 223; 259; 265; 267  
 oposición ideológica, 97  
 optimización de, 238  
 orden legal, 56

---

## Ó

órdenes,, 10

---

## O

orgánica, 259

organismos, 9; 14; 16; 26; 32; 62; 138; 155; 236; 244  
 organización, 9; 12; 14; 33; 37; 38; 40; 43; 45; 46; 61;  
 64; 78; 91; 96; 98; 107; 108; 118; 120; 141; 154; 157;  
 159; 175; 181; 188; 189; 192; 194; 206; 210; 227;  
 230; 242; 243; 244  
 organizaciones, 11; 26; 39; 48; 108; 116; 118; 128; 140;  
 148; 165; 167; 173; 180; 187; 191; 192; 193; 205;  
 230  
 organizaciones multilaterales, 26  
 orígenes estructurales, 271

---

## P

Pacto, 120; 170; 176  
 Pacto del chinchulín, 170  
 pactos entre élites, 177  
 país, 1; 3; 5; 6; 7; 10; 13; 21; 22; 23; 24; 25; 26; 30; 42;  
 45; 47; 48; 50; 51; 54; 55; 56; 57; 62; 64; 68; 72; 74;  
 77; 80; 82; 83; 84; 89; 92; 94; 96; 97; 100; 105; 106;  
 107; 109; 123; 134; 143; 152; 163; 164; 168; 170;  
 177; 178; 180; 185; 192; 196; 199; 200; 203; 205;  
 207; 208; 210; 216; 219; 221; 236; 238; 239; 240;  
 241; 242; 243; 244; 246; 247; 248; 253; 258; 259;  
 260; 262; 263; 264; 265; 266; 269; 271; 272; 273;  
 275; 276; 282; 284; 286  
 países, 2; 5; 13; 21; 22; 24; 25; 32; 40; 46; 55; 60; 68; 74;  
 81; 89; 106; 124; 129; 135; 136; 143; 144; 183; 215;  
 257; 258; 271; 272; 281; 7; 20



- participación, 1; 2; 11; 25; 42; 44; 46; 48; 65; 73; 86; 91;  
93; 95; 140; 143; 165; 182; 191; 206; 216; 220; 227;  
230; 232; 238; 250; 268
- partido, 37; 43; 51; 55; 56; 66; 67; 82; 96; 107; 119; 124;  
134; 141; 152; 169; 170; 172; 174; 188; 205; 222;  
226; 228; 230; 231; 232; 234; 247; 261; 262; 266;  
267; 4
- partidos políticos, 4; 56; 65; 89; 94; 112; 127; 137; 143;  
149; 152; 153; 171; 183; 222; 225; 226; 227; 229;  
230; 231; 232; 233; 236; 259; 267; 269; 278; 284;  
285; 12
- partidos satélites, 222
- paternalista, 8; 30; 88; 242; 252
- patrimonialista, 8; 140
- paz social, 45; 49; 56; 78
- pérdida del registro, 232
- Persistencia estable, 79
- persona, 1; 7; 9; 27; 52; 53; 99; 165; 185; 196; 236
- Plan Nacional, 58; 213; 244
- planeación estratégica, 211
- planes, 26; 39; 48; 64; 170
- planificación central, 40
- plebiscito, 134; 173
- pluralismo, 44; 89; 252; 284
- pluriestructural, 12
- población, 9; 10; 18; 19; 42; 49; 51; 52; 56; 59; 60; 62;  
73; 74; 82; 88; 105; 116; 122; 125; 132; 136; 143;  
150; 153; 161; 164; 166; 168; 171; 175; 184; 186;  
197; 208; 210; 220; 221; 223; 228; 239; 241; 243;  
257; 267; 270; 273; 277; 281; 284; 286
- pobreza, 13; 14; 68; 69; 192; 237; 239; 240; 276
- poder, 4; 6; 11; 12; 14; 15; 20; 21; 30; 32; 33; 43; 45; 48;  
51; 52; 53; 54; 62; 63; 65; 67; 71; 77; 78; 79; 87; 89;  
92; 93; 95; 96; 97; 99; 110; 118; 120; 123; 125; 129;  
131; 136; 140; 144; 146; 152; 155; 157; 160; 167;  
169; 172; 173; 175; 177; 180; 183; 186; 188; 190;  
193; 195; 198; 200; 202; 203; 213; 214; 217; 218;  
221; 222; 223; 230; 231; 234; 244; 248; 249; 250;  
255; 256; 257; 259; 260; 261; 262; 263; 266; 268;  
272; 275; 279; 282; 283
- poder carismático, 282
- poder discrecional, 160
- poder judicial, 52; 53; 65; 175
- poder político, 33; 130; 142
- poliárquica, 256; 257; 259
- policías, 38; 51
- política, 2; 3; 4; 6; 7; 9; 11; 12; 14; 15; 17; 18; 19; 20;  
21; 22; 26; 29; 30; 33; 34; 39; 40; 41; 42; 47; 48; 49;  
52; 53; 55; 56; 59; 62; 64; 65; 66; 67; 68; 69; 72; 78;  
84; 86; 87; 88; 89; 92; 93; 94; 95; 96; 97; 100; 101;  
105; 106; 109; 115; 116; 120; 124; 129; 132; 133;  
134; 135; 138; 139; 143; 144; 146; 149; 152; 153;  
154; 156; 158; 160; 162; 163; 164; 165; 166; 167;  
168; 169; 175; 177; 178; 181; 182; 183; 185; 187;  
191; 195; 196; 197; 198; 201; 202; 204; 205; 206;  
207; 213; 221; 223; 224; 230; 240; 241; 243; 244;  
246; 250; 251; 253; 259; 261; 262; 263; 265; 266;  
268; 270; 271; 272; 273; 275; 276; 278; 279; 282;  
284; 285; 6; 8; 10; 11; 12; 13; 14; 17; 20; 21
- políticas emergentes, 138

- políticas públicas, 61; 158; 184; 186; 220; 246
- político, 1; 3; 5; 6; 8; 10; 11; 15; 19; 20; 23; 25; 30; 33; 35; 39; 40; 43; 45; 49; 53; 55; 56; 57; 58; 65; 66; 68; 71; 73; 74; 77; 78; 79; 81; 82; 84; 85; 87; 89; 92; 93; 94; 96; 97; 99; 100; 105; 107; 115; 117; 119; 120; 124; 128; 129; 131; 133; 137; 138; 139; 144; 145; 146; 148; 159; 161; 163; 164; 165; 169; 173; 176; 179; 184; 191; 195; 205; 206; 208; 213; 221; 225; 230; 231; 234; 242; 246; 247; 248; 249; 251; 252; 255; 256; 259; 260; 261; 262; 266; 269; 270; 271; 273; 275; 276; 277; 278; 282; 283; 284; 285; 286; 14
- polos, 21; 31; 40; 58; 72; 75
- posición, 2; 11; 32; 33; 59; 67; 68; 69; 70; 73; 89; 93; 96; 98; 107; 138; 146; 153; 165; 198; 203; 209; 215
- posición liberal, 147
- posiciones, 5; 59; 93; 101; 109; 124; 146; 151; 255; 259
- potencias económicas, 74
- práxis, 58; 179; 197; 225; 252
- preceptos constitucionales, 16; 51; 223; 259; 281
- presidencia, 4; 15; 51; 52; 127; 134; 269; 6
- presidencialismo, 3; 4; 53; 260; 268
- principio de alternabilidad, 173
- Privatización, 26
- problemas, 13; 14; 17; 18; 26; 40; 50; 53; 54; 68; 69; 71; 74; 82; 95; 107; 109; 120; 128; 135; 138; 147; 155; 162; 164; 165; 177; 181; 192; 206; 218; 244; 249; 253; 261; 265; 276; 282; 286
- proceso, 3; 5; 6; 7; 9; 12; 14; 16; 18; 19; 42; 43; 52; 57; 58; 59; 63; 64; 65; 66; 69; 72; 73; 77; 79; 82; 84; 86; 88; 89; 93; 95; 100; 103; 104; 107; 115; 116; 120; 124; 131; 133; 136; 137; 142; 143; 146; 147; 151; 153; 154; 156; 157; 159; 161; 164; 165; 169; 188; 189; 190; 192; 193; 197; 201; 202; 203; 204; 205; 207; 209; 213; 219; 222; 225; 232; 234; 241; 243; 245; 248; 249; 253; 256; 260; 264; 270; 271; 272; 274; 278; 283; 284; 285
- procesos multilaterales, 25
- producción social, 61
- producto mundial, 24
- Programa, 22; 23; 63; 143; 176; 198; 213; 240; 4
- Programa Nacional, 213
- programas, 18; 26; 47; 48; 92; 148; 166; 210; 211; 230; 240; 250; 274; 284; 23
- progresión lineal, 162
- progreso, 34; 36; 37; 74; 81; 113; 162; 167; 176; 197
- progreso mundial, 34
- promulgación, 170
- proyecto de reformas, 167
- proyecto federalista, 55
- pueblos precolombinos, 240
- 
- R**
- racionalidad del gasto, 190
- razón, 3; 10; 14; 25; 28; 30; 31; 32; 37; 46; 47; 49; 54; 58; 71; 82; 84; 85; 87; 93; 111; 118; 130; 131; 134; 167; 170; 179; 183; 184; 190; 197; 203; 213; 243; 244; 248; 253; 259; 270; 279; 9
- Razón de Estado, 99; 194

- razones, 5; 14; 22; 27; 29; 30; 42; 49; 74; 114; 132; 155;  
203; 271
- razones internas*, 49
- Reconsolidación, 79
- reconstrucción política, 162
- recurso de amparo, 173
- recursos humanos, 188; 190; 193; 234; 238
- recursos internos, 197
- reforma, 1; 2; 3; 4; 5; 6; 7; 8; 9; 11; 12; 13; 15; 17; 18;  
19; 20; 26; 44; 45; 47; 48; 49; 53; 56; 59; 63; 64; 65;  
66; 67; 68; 69; 70; 73; 83; 84; 89; 92; 98; 100; 115;  
119; 120; 140; 145; 151; 163; 164; 166; 168; 178;  
179; 191; 200; 204; 205; 211; 214; 221; 222; 223;  
224; 225; 227; 229; 233; 234; 236; 237; 238; 241;  
242; 243; 244; 245; 246; 252; 254; 259; 261; 262;  
266; 267; 268; 269; 271; 272; 275; 277; 280; 281;  
283; 284; 285; 5; 6; 7; 8; 9; 10; 11; 14; 15; 16; 20; 21
- Reforma de la Revolución, 238
- reforma del Estado, 2; 5; 13; 15; 27; 49; 69; 74; 238; 241;  
273; 275; 277; 9
- reforma del salinato, 215
- Reforma Educativa, 50
- reforma política, 49; 65; 91; 164
- reforma y transición, 6
- reformas antioligárquicas, 167
- reformas definitivas, 262
- régimen, 4; 15; 20; 34; 35; 39; 40; 79; 84; 86; 87; 88; 89;  
92; 93; 95; 96; 98; 100; 102; 107; 115; 116; 118; 120;  
126; 128; 129; 132; 133; 135; 136; 138; 139; 141;  
144; 145; 146; 149; 154; 156; 157; 159; 161; 163;  
164; 165; 166; 170; 171; 172; 173; 176; 184; 226;  
246; 247; 248; 255; 259; 262; 269; 273; 276; 277;  
283; 15
- régimen autoritario, 79; 109; 133; 156; 162; 163; 246;  
256
- régimen capitalista, 35
- régimen político, 15; 79; 86; 115; 117; 159; 162; 247;  
276; 277; 283
- régimenes, 15; 36; 39; 41; 66; 81; 82; 101; 104; 106;  
129; 133; 135; 143; 146; 155; 157; 160; 222; 247;  
248; 253; 260; 263
- régimenes constitucionales, 15
- régimenes democráticos, 81
- registro condicionado, 225; 231
- reglas, 8; 23; 26; 39; 43; 45; 66; 79; 85; 88; 98; 138; 158;  
160; 218; 219; 234; 245; 260; 275; 277; 283; 284
- relación, 10; 23; 26; 33; 38; 49; 63; 64; 68; 69; 70; 72;  
75; 79; 95; 107; 140; 145; 146; 148; 158; 180; 191;  
192; 197; 208; 231; 237; 240; 243; 247; 256; 259;  
261; 274; 279; 282
- relaciones, 9; 11; 14; 15; 20; 22; 29; 30; 32; 35; 36; 40;  
41; 44; 48; 57; 61; 65; 66; 69; 71; 72; 76; 113; 135;  
157; 160; 162; 182; 212; 221; 242; 244; 261; 271;  
279; 284
- religión, 35
- Reordenación, 198; 4
- representación popular, 145
- representación proporcional, 66; 205; 227; 232; 268
- república, 4; 15; 51; 52; 53; 54; 107; 125; 132; 133; 140;  
144; 153; 159; 168; 172; 174; 223; 268; 6

- república secular, 140
- resistencia, 63; 111; 161; 165; 167; 214
- responsabilidad, 44; 134; 151; 246; 278
- retroalimentación, 19; 121; 189
- retroceso institucional, 154
- revolución, 11; 12; 29; 36; 46; 55; 56; 76; 95; 114; 123; 128; 140; 151; 152; 157; 178; 180; 222; 244; 247; 264
- revolución de las flores", 123
- revoluciones parlamentarias, 240
- rol, 1; 116; 152; 154; 160; 196; 197; 202; 207; 282
- roles, 1; 18; 158; 174; 278
- 
- S**
- Sala del Tribunal, 236
- salas regionales, 236
- Secretaría, 58; 214; 240
- secreto, 66; 127; 158; 168; 170; 230
- sector duro, 95; 98; 101
- sector financiero, 162
- sector paraestatal, 3; 16; 198
- sector público, 58; 71; 148; 170; 171; 185; 198; 204
- sectores, 19; 20; 56; 73; 86; 93; 96; 112; 125; 131; 141; 147; 148; 152; 161; 168; 169; 174; 178; 179; 185; 189; 210; 211; 219; 238; 239; 240; 256; 257; 258; 276; 282; 285; 5
- sectores de la producción, 162
- segregación social, 139
- servicio, 17; 51; 52; 54; 92; 102; 104; 112; 179; 184; 187; 221
- servicios, 34; 42; 48; 57; 64; 67; 75; 138; 150; 151; 189; 200; 203; 204; 208; 209; 211; 220; 237; 238; 240; 243; 253; 274; 282
- servicios urbanos, 75
- servidores públicos, 38; 179; 183; 190; 221
- sexenios, 3; 4; 11; 59; 178
- sindicatos, 118; 124; 165; 211; 212; 285
- sistema de decisiones, 190
- sistema de partidos, 121; 145; 175; 205; 225; 246; 254
- sistema democrático, 104; 173; 175; 207
- sistema educativo, 49; 208
- sistema electoral, 4; 204; 269
- sistema industrial, 18
- sistema jurídico, 14; 51; 53; 181; 242; 243
- sistema mixto, 232
- sistema presidencialista, 4; 56; 283
- sistemas flexibles, 46
- soberanía, 1; 15; 22; 55; 56; 119; 129; 197; 216; 256; 265
- socialismo., 36
- socialista, 36; 60; 114; 125; 128; 150; 205
- sociedad, 1; 2; 8; 9; 10; 11; 13; 15; 16; 17; 18; 31; 33; 34; 35; 40; 41; 42; 43; 46; 47; 57; 61; 64; 65; 66; 68; 71; 73; 76; 78; 82; 88; 89; 93; 94; 100; 102; 106; 108; 116; 132; 135; 140; 144; 150; 160; 161; 167; 168; 179; 184; 187; 189; 191; 192; 198; 199; 206; 207; 211; 213; 220; 222; 237; 238; 240; 242; 243; 250; 253; 254; 255; 257; 261; 273; 275; 276; 279; 283

sociedad agraria, 207  
 sociedad civil, 34; 44; 68; 78; 108; 160; 181; 250; 273  
 sociedad posindustrial, 18  
 socioeconómicas, 9; 115  
 solidaridad, 40; 83; 136; 137; 139; 174; 192  
 sucesión, 35; 117; 193; 206; 12  
 supercomisión, 18; 247; 285  
 supranacional,, 25; 40  
 sustento teórico, 86

---

## T

tangible, 6; 19; 44; 47; 74; 183  
 tasas fijas, 40  
 tasas variables, 40  
 técnicas consociacionales, 120  
 tecnocracia, 101; 103  
 tejido social, 265  
 temporal,, 5; 68  
 tendencias,, 19; 244  
 teoría, 49; 53; 58; 60; 62; 70; 78; 81; 112; 129; 162; 185;  
 194; 249; 251; 278; 9; 11; 14  
 teorías del cambio social, 155  
 territorio, 9; 50; 55; 56; 57; 106; 162; 263  
 tipologías, 78  
 tiranía burocrática, 36  
 toma de decisiones, 32; 47; 55; 66; 93; 151; 158; 181;  
 191; 194; 228; 257; 273; 284  
 trabajadores, 23; 34; 46; 63; 130; 150; 166; 212; 214  
 trabajo,, 14  
 transacciones, 32  
 transferencia, 23; 110; 136; 157; 167; 169; 172; 196; 217  
 transformación, 9; 12; 35; 43; 45; 47; 54; 64; 109; 128;  
 132; 136; 140; 155; 193; 216; 221; 242; 277; 13  
 transformaciones, 10; 19; 20; 68; 160; 190; 241; 275  
*transformado*, 20; 27  
 Transformar, 12  
 transición, 1; 3; 4; 5; 6; 7; 11; 14; 16; 19; 20; 59; 64; 69;  
 77; 79; 81; 83; 85; 87; 93; 95; 96; 98; 104; 106; 107;  
 115; 116; 119; 122; 124; 129; 135; 136; 137; 138;  
 139; 143; 150; 152; 154; 156; 157; 159; 162; 163;  
 172; 173; 176; 187; 194; 195; 198; 204; 210; 215;  
 241; 243; 245; 246; 247; 248; 250; 252; 253; 257;  
 259; 265; 270; 271; 272; 273; 274; 278; 279; 281;  
 283; 284; 285; 7; 8; 15; 16; 17; 20; 21  
 transición al socialismo', 127  
 transición consociacional, 143  
 Transición continua, 79  
 transición democrática, 1; 3; 4; 5; 6; 7; 19; 77; 85; 86;  
 107; 119; 153; 159; 241; 247; 252; 257; 259; 270;  
 282; 283; 285; 20; 21  
 transición discontinua, 156  
 transición íntegra, 123  
 transición malhadada, 154  
 transición relativa, 282  
 transitó, 1; 139; 267  
 tránsito, 14; 91; 95; 244; 249; 255; 259; 275  
 transporte, 26; 63  
 tribunal, 52; 236; 266  
 Trienio Adecó, 174

---

**U**

un todo social, 183

unidad, 18; 22; 28; 35; 68; 137; 149; 162; 183

unidades, 38; 41; 46; 57; 58; 63; 73; 106; 126; 278

universo, 27; 29; 42; 59; 69; 71; 84; 102; 215; 255

urbanas, 48; 166; 168; 171; 233

---

**V**

vacío social, 174

valores, 11; 14; 24; 25; 28; 47; 50; 54; 64; 65; 66; 74; 78;

83; 94; 95; 104; 140; 155; 157; 185; 211; 244; 254;

261; 278; 282

vanguardia revolucionaria, 127

variables, 40; 73; 115; 121; 239; 257

venta, 3; 49; 63; 186; 204; 286

vertiente, 17; 93; 184; 266

vías institucionales, 15

vida política, 19; 110; 129; 168; 221; 259; 261

virtudes, 35; 54

vocación de servicio, 51

voto, 66; 122; 127; 153; 158; 170; 171; 226; 229; 233;

236; 268

## INDICE DE NOMBRES

## —A—

Abraham F. Lowenthal, 4  
 Adolfo López Mateos, 269  
 Adolfo Suárez González, 119  
 Agustín Ortíz Pinchetti,, 223  
 Albert O. Cardoso, 144  
 Alemania, 110; 156; 5  
 Amalia García Medina, 82  
 América, 5; 20; 24; 32; 89; 143; 178; 251; 255; 276; 5;  
 14; 19  
 Andrés Caso Lombardo, 97  
 Antonio Ortiz Mena, 97  
 Antonio Ramalho, 127  
 Apatzingán, 263  
 Argentina, 12; 50; 54; 78; 133; 143; 144; 145; 151; 152;  
 162; 207; 268; 275; 279; 9; 10  
 Arias Navarro, 117; 119  
 Ayutla, 264

## —B—

Baja California, 267  
 Basilea, 26  
 Benito Mussolini, 107  
 Bolivia, 22, 152; 153; 154  
 Brady, 26, 218  
 Brasil, 126, 152; 155, 157

## —C—

Canadá, 217  
 Carlos Hank González, 97  
 Carlos Marx,, 70  
 Carlos Salinas de Gortari, 97; 166; 202; 215; 267; 13; 19  
 Carlos Strasser, 4; 259  
 César Cansino Ortiz, 88  
 Colombia, 22  
 Costa Rica, 22  
 Crozier, 18; 10  
 Cuautémoc Cárdenas Solórzano, 267  
 Chicago., 144  
 Chihuahua, 267  
 Chile, 22; 159; 161; 174  
 Chile., 22  
 Chipre, 137

## —D—

David Easton, 4; 279  
 David Osborne, 4  
 Denis Rougemont, 16  
 Dino Grandi, 109  
 Distrito Federal, 55; 66; 270  
 Dolores, 263

## —E—

Ecuador, 22  
 Edmundo Burke, 266  
 El Salvador, 22  
 Emilio Gamboa Patrón y, 97  
 Ernesto Zedillo Ponce de León., 97; 263  
 España, 11; 20; 28; 64; 77; 79; 87; 100; 106; 115; 118;  
 119; 126; 129; 132; 274; 7; 9; 12  
 Espinoza Valle, 13; 16; 7  
 Estados Unidos, 16; 22; 32; 41; 55; 62; 114; 202; 218;  
 220; 228; 263; 264  
 Europa., 55; 89; 131

## —F—

Fernando Belaúnde Terry, 170  
 Fernando Solana Morales, 97  
 Fernando Zertuche Muñoz, 223  
 Francia, 33; 172; 252  
 Francisco Franco Bahamonde, 118  
 Franco, 116; 119; 126

## —G—

George Marshall, 60  
 Gianfranco Pasquino, 114  
 Giovanni Sartori, 4; 271  
 Gran Bretaña, 114  
 Grecia, 106; 114; 129; 131; 133; 136  
 Gregorio Alvarez, 172  
 Guanajuato, 268

Guatemala, 22  
 Guerrero, 71; 95; 179; 182; 183; 184; 189; 194; 271; 7;  
 13; 21  
 Guerrero Orozco, 71; 95; 179; 182; 183; 184; 194; 7; 13;  
 21  
 Guillermo O' Donnell, 4  
 Gustavo Díaz Ordaz, 269  
 Gustavo Petriccioli Iturbide, 97

## —H—

Haya, 169  
 Honduras, 22  
 Hugo Banzer, 153

## —I—

Inglaterra, 218  
 Italia., 106; 107; 262  
 Ivanoë Bonomi, 112

## —J—

Jaime Serra Puche, 97  
 Jalisco, 268  
 Japón, 24; 218  
 Jesús Reyes Heróles, 163; 227; 267  
 John Maynard Keynes, 59  
 Jonathan Sunshine, 80  
 Jorge Carpizo McGregor, 98  
 Jorge de la Vega Domínguez, 97; 207  
 José Batlle, 171



José Córdova Montoya, 97

José López Portillo, 89; 100; 263; 269

José María Maravall, 115

José Woldenberg Karakowsky, 223

Juan Carlos, 118; 119; 149; 194; 207

Juan Carlos Onganía, 149

Juan Domingo Perón, 150

Juan J. Lanz, 4

Juan Vicente Gómez, 177

Julián Santamaría, 115

Jürgen Habermas, 4

—K—

Karamanlis, 137; 138

Kennedy, 168

Komhauser, 93

—L—

Lanusse, 150

Laurence Whitehead, 4; 138

Leonardo Morlino, 79; 84

Lisboa, 123

López portillo, 163

Lucio Cabañas Barrientos, 267

Luis Donaldo Colosio Murrieta, 98

Luis Echeverría Alvarez, 263

Luis Rubio, 85

—M—

Manuel Ávila Camacho, 262; 268

Manuel Camacho Solís, 96; 97

Marcelo Caetano, 123

Marcos Pérez Jiménez, 174; 176

Mastricht, 32

Max Weber, 41; 70

Maximiliano de Habsburgo, 264

Melo Antunes, 126

Meloi Antunes, 126

México, 4; 6; 8; 9; 10; 11; 13; 15; 16; 18; 19; 20; 21; 22;

23; 24; 25; 29; 33; 36; 42; 44, 46; 47; 50; 51; 52; 53;

54; 55; 56; 58; 59; 61; 62; 63; 64; 65; 66; 68; 69; 70;

71; 72; 80; 82; 83; 84; 85; 88; 91; 92; 95; 98; 99; 103;

105; 106; 163; 164; 165; 166; 179; 180; 182; 184;

188; 190; 194; 195; 196; 197; 198; 200; 201; 203;

205; 207; 208; 209; 210; 212; 213; 215; 216; 217;

220; 222; 223; 226; 228; 229, 233; 240; 242; 246;

248; 250; 251; 253; 256; 259; 260; 261; 262; 263;

264; 265; 266; 268; 270; 271; 272; 273; 276; 278;

282; 283; 284; 285; 286; 288; 290, 5; 6; 7; 8; 9; 10;

11, 12; 13; 14; 15; 16; 19; 20

Middlebrook, 92; 163

Miguel Alemán Valdés, 263

Miguel Angel Granados, 223

Miguel de la Madrid, 166; 179; 188, 193; 203; 205; 208;

214; 242; 269; 19

Miguel Mancera Aguayo, 97

Moncada. 120

## —N—

Nicaragua,, 22  
 Nicolás Maquiavelo, 54  
 Nicos Mouzelis, 131  
 Nikíforos Diamandouros, 89; 132; 133; 135; 138  
 Norteamérica, 22; 25; 41; 55; 62; 168

## —O—

Oaxaca, 272  
 Oporto, 123  
 Otto Granados Roldán, 97

## —P—

Pacífico, 20; 24; 152  
 Palmiro Togliatti, 112  
 Papadopoulos, 134  
 París, 216  
 Paz Estenssoro, 153  
 Pedro Azpe Armella, 97  
 Perú, 22; 167; 168; 169; 170  
 Philippe C. Schmitter, 4; 143  
 Pietro Badoglio, 110  
 Platón, 103  
 Plotino, 280  
 Porfirio Díaz, 262; 264  
 Portugal, 106; 122; 124; 128; 129

## —R—

Ramalho Eanes, 125

Rapela, 173  
 Raúl Salinas Lozano, 97  
 Ricardo Pozas Horcasitas, 223  
 Robert A. Dahl, 4; 101; 104; 105; 115  
 Robert R. Kaufman, 87  
 Roberto Guadarrama, 196; 197  
 Roma, 81; 107

## —S—

Salazar, 85; 123; 14; 15  
 Samuel P. Huntington, 4; 274  
 Santiago Creel Miranda, 223  
 Spyros Markezinis, 134

## —T—

Ted Gaebler, 4  
 Thomas Württemberg, 15  
 Tlatelolco, 267  
 Turquía, 106; 139  
 Tuxtla Gutiérrez, 22

## —U—

Uruguay, 25; 170; 172

## —V—

Vasco Goncalves, 126  
 Vasco Lourenco, 126  
 Venezuela, 22, 174; 175; 176  
 Venezuela,, 22; 174; 175; 176; 177

Venustiano Carranza Garza, 264

Victoriano Huerta Marques, 264

—W—

Washington, 26

Wayne Cornelius, 273

**BIBLIOGRAFÍA BÁSICA**

- 01.- Aguilar, Luis F. y varios, *La reforma del Estado*, coeditado por: la unam y la dirección general de asuntos jurídicos de la presidencia de la república, México, 1996.
- 02.- Alba Vega, Carlos, *México y Alemania dos países en transición*, editado por el colegio de México. México, 1996.
- 03.- Ayala Espino, José Luis, *La reforma del Estado: saldos y desafíos*, premio INAP, 1991, revista de administración pública, no. 89. edit. en México.
- 04.- Ayala Espino, José Luis, *Límites del mercado límites del Estado*, premio INAP, 1991. editado por: INAP, México, 1992.
- 05.- Barba Solano, Carlos..., *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, coeditado por: Miguel Angel Porrúa, FLACSO y UAG., México, 1991.
- 06.- Barros Horcasitas, José Luis..., *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, coeditado por: Miguel Angel Porrúa, FLACSO y UAG, México, 1991.

- 07.- Camacho Solís, Manuel, *Cambio sin ruptura*. México, 1994.  
Editorial Alianza, México.
- 08.- cansino, cesar, *Construir la democracia. límites y perspectivas de la transición en México*, coeditado por: Miguel Angel Porrúa y el CIDE., México, 1995.
- 09.- Cárdenas García, Jaime F., *Transición política y reforma constitucional en México*, editado por la UNAM, México, 1994.
- 10.- Crespo, José Antonio, *Votar en los estados, análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*. México, 1996. coeditado por: Miguel Angel Porrúa, fundación Friedrich Naumann y por el CIDE.
- 11.- De la Garza, Luis Alberto y Ludlow, Leonor, *Evolución del Estado mexicano*, editado por : Ediciones el Caballito, México, . 3 tomos.
- 12.- Espinoza Valle, Víctor A., *Reforma del Estado y empleo público*, premio INAP 1992. editado en México por el INAP, en 1993.
- 13.- González Tiburcio, Enrique, *Reforma del Estado y política social*, premio, INAP, 1990. México. editado por INAP.
- 14.- Guerrero Orozco, Omar, *El Estado magestuoso ante la privatización*, artículo en la revista del Colegio, número 3, julio de 1990, México.

- 15.- Hernández Juárez, Francisco y Xelhuantzi López, María, *El sindicalismo en la reforma del Estado*, editado por el Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- 16.- Kliksberg, Bernardo, *El rediseño del Estado una perspectiva internacional*. coeditado por el: INAP y el F.C.E., en México, 1994.
- 17.- O'Donnell, Guillermo y Schmitter C., Philippe, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, editado por: Paidós, España, primera reimpression, 1994. 4 tomos.
- 18.- Rebolledo Gout, Juan, *La reforma del Estado en México*, México, 1993, editado por : Fondo de Cultura Económica.
- 19.- Rincón Gallardo, Ricardo, *En busca de un consenso para la reforma electoral*. editado por: Centro de Estudios para la reforma del Estado, México, 1996.
20. - Rodríguez Araujo, Octavio, *Transición a la democracia*. coeditado por: la jornada ediciones y por el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/UNAM. México, 1996.
- 21.- Uvalle Berrones, Ricardo, *La teoría de la razón de Estado y la administración pública*. editorial Plaza y Valdés, México, 1993.
- 22.- Uvalle Berrones, Ricardo, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*. editado por: instituto de administración pública del estado de México, en México, sin fecha

- 23.- Valadés, Diego y Ruiz Massieu, *La transformación del Estado mexicano*,  
Mario, editado por: Diana, México, 1989.
- 24.- Villareal, René, "liberalismo social y reforma del Estado",  
México, 1993. coeditado por: F.C.E. y  
nacional financiera.
- 25.- Werner, Bonefeld y Holloway, *¿Un nuevo Estado? debate sobre la*  
John, *reestructuración del Estado y el capital.*  
coeditado en México por: editorial Cambio  
xxi y Colegio Nacional de Ciencias  
Políticas y Administración Pública, y  
distribuciones Fontamara. México, 1994.

**BIBLIOGRAFÍA DE APOYO.**

Althusser, Louis. "Montesquieu: La política y la historia". Editorial Ariel. Barcelona, España, 1979.

Young R. Oran. "Sistemas de ciencia política". Editado por el Fondo de Cultura Económica. México, 1982.

Linz, Juan J. "La quiebra de las democracias". Coeditado por Alianza Editorial Mexicana y por el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. México, 1990.

Strasser, Carlos. "Para una teoría de la democracia posible, la democracia y lo democrático". Editado por el Grupo Editor Latinoamericano, en la Colección Estudios Políticos y Sociales. Buenos Aires, Argentina, 1991.

Easton, David (compilador). "Enfoques sobre teoría política". Amorrortu Editores. Buenos Aires, Argentina, 1992.

Habermas, Jürgen. "Problemas de legitimación en el capitalismo tardío". Amorrortu Editores. Buenos Aires, Argentina, 1995.

Rials, Stéphane. "Textos políticos Franceses". editado por el Fondo de Cultura Económica. México, 1987.

Cervantes, Delgado (Coordinador). "Ensayos sobre la modernidad nacional, la empresa pública en la modernización económica de México". Editorial Diana. México, 1989.



Alcocer V. Jorge (Coordinador). "Elecciones, diálogo y reforma". Coeditado por: Nuevo Horizonte Editores y por el Centro de Estudios Para un Proyecto Nacional, Volumen No. II. México, 1994.

Sartori, Giovanni. "La política, lógica y método en las ciencias sociales". Editado por el Fondo de Cultura Económica. México, 1992.

Zeitlin, Irving. "Ideología y teoría sociológica". Amorrortu Editores. Buenos Aires, Argentina, 1986.

Seers, Dudley. "Economía política del nacionalismo". Editado por el Fondo de Cultura Económica. México, 1986.

Crozier, Michel. "Cómo reformar al Estado". Editado por el Fondo de Cultura Económica. México, 1995.

González Casanova, Pablo. "El Estado y los partidos políticos en México". Ediciones Era. México, 1993.

Maquiavelo, Nicolás. "Del arte de la guerra". Editorial GERNIKA. México, 1994.

Tzu, Sun. "El arte de la Guerra". Editorial GERNIKA. México, 1994.

Stuart Mill, John. "Sobre la libertad". Editorial GERNIKA. México, 1991.

Locke, John. "Ensayo sobre el gobierno civil". Editorial GERNIKA. México, 1995.

Águila M., Marcos Tonatuh. "El liberalismo mexicano y la sucesión presidencial de 1880: dos ensayos". Coeditado por: Miguel Angel Porrúa y la UAM. México, 1995.

Ibarra Muñoz, David. "¿Transición o crisis?". Editado por Nuevo Siglo Aguilar. México, 1996.

Pérez, Germán y León, Samuel ( coordinadores). "17 ángulos de un sexenio". Coeditado por: UNAM, Plaza y Valdés y. México, 1987.

Córdova, Arnaldo. "Sociedad y Estado en el mundo moderno". Editado por GRIJALBO. México, 1990.

Córdova, Arnaldo. "La política de masas y el futuro de la izquierda en México". Editado por ERA. México, 1979.

Kalecki, Michal. "Teoría de la dinámica económica". Editado por el Fondo de Cultura Económica. México, 1984.

Foxley, Alejandro y Aninat, Eduardo. "Las desigualdades económicas y la acción del Estado". Editado por el Fondo de Cultura Económica. México, 1980.

González Cosío, Arturo. "México: cuatro ensayos de sociología política". Editado por la UNAM. México, 1972.

Ward, Peter. "Políticas de bienestar social en México, 1970-1989". Editado por NUEVA IMAGEN. México, 1989.

Mazón de Pedro, Gonzalo. "La democracia y la realidad política". Ediciones del Caribe. México, 1961.

Aspe Armella, Pedro. "El camino mexicano de la transformación económica". Editado por el Fondo de Cultura Económica. México, 1993.

Osborne, David y Gaebler, Ted. "La reinención del gobierno". Ediciones Paidós. Barcelona, España, 1995.

Dahl, Robert A. "La democracia y sus críticos". Ediciones Paidós. Barcelona, España, 1993.

Aguirre, Pedro y Begné, Alberto. "Sistemas políticos, partidos y elecciones". Coeditado por: Trazos, Nuevo Horizonte editores y por el Instituto de Estudios para la Transición Democrática. México, 1997.

Soberanes, José Luis y Valadés, Diego (Editores). "La reforma del Estado, Estudios Comparados". coeditado por: la UNAM y la dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República. México, 1996.

Huntington, Samuel P. . "La tercera ola". Editorial Paidós. Barcelona, España, 1994.

Huntington, Samuel P. "El orden político en las sociedades en cambio". Editorial Paidós. Barcelona, España, 1996.

## INFORMACIÓN HEMEROGRÁFICA

Dossier. "La arquitectura de los Estados latinoamericanos", en la Metapolítica, revista trimestral de teoría y ciencia de la política, No. 5, Volumen 2, México, 1998.

Guerrero Orozco, Omar. "El Estado majestuoso ante la privatización". en la revista del Colegio. Año 2, No. 3, México, 1990.

Calva, José Luis. "La reforma neoliberal del régimen agrario. En el cuarto año de gobierno de Carlos Salinas de Gortari", en la revista Latinoamericana de economía. Volumen XXIV, No. 92, México, 1993.

Sánchez Susarrey, Jaime. "El futuro del federalismo en México", publicado en Vuelta, año XX, No. 241. México, 1996.

Molinar Horcasitas, Juan y Sánchez Gutiérrez, Arturo. "El año que votamos en más peligro", publicado en Nexos, año 17, Volumen XVII, No. 200. México. 1994.

Santiago Becerra, Antonio. "Hacia la nueva reforma electoral". Publicado en Nexos, año 18, Volumen XXVIII, No. 205. México, 1995.

Sánchez Susarrey, Jaime. "Falsos Lugares Comunes". Publicado en la revista Vuelta, año XXI, No. 243. México, 1997.

Rodríguez Araujo, Octavio. "Las vías para la transición y los actores". publicado en Coyuntura, tercera época, Núm. 65/66. México, 1995.

Merino, Mauricio. "Qué pasó con la transición", publicado en Nexos, año 17, volumen XVII, No. 201. México, 1994.

Rojas, Carlos. "Un acuerdo en lo fundamental", publicado en Nexos, año 21, Volumen XXI, No. 242. México, 1998.

Maira, Luis. "América del Sur: Lecciones de transición", publicado en Nexos, año 14, Volumen XIV, No. 168. México, 1991.

Carretón M., Manuel Antonio. "La transición chilena: Un corte de caja", publicado en Nexos, año 14, Volumen XIV, No. 159. México, 1991.

Aguilar Camín, Héctor. "México al final del milenio, a mitad del camino", publicado en Nexos, año 20, Volumen XX, No. 239. México, 1997.

Lemus, Silvia. "La transición y el escollo de la violencia", entrevista Hecha a Héctor Aguilar Camín, publicada en Nexos, año 21, Volumen XXI, No. 244, en este número también son entrevistados Marcelo Cavarozzi y Manuel Antonio Carretón, cuyo título del artículo es "Replantear la transición". México, 1998.

Salazar C., Luis. "Hipótesis sobre la reforma secuestrada", publicado en Nexos, año 21, volumen XXI, No. 243. México, 1998.

Salazar, Luis. "¿Cómo terminar la transición?", publicado en Nexos, año 19, Volumen XIX, No. 228. México, 1996.

Woldenberg Karakowski, José. "Para qué sirven las instituciones", publicado en Nexos 19, Volumen XIX, No. 227. México, 1996.

Merino, Mauricio. "Democracia, después", publicado en Nexos, año 16, Volumen XVI, No. 185. México, 1993.

Salazar C., Luis. "Más allá de la transición", publicado en Nexos, año 20, Volumen XX, No. 229. México, 1997.

Sartori, Giovanni. "Presidencialismo y democracia", publicado en Nexos, año 19, Volumen XIX, No. 226. México, 1996.

Acosta Silva, Adrián. "Imágenes de un tiempo líquido, los límites de la liberalización política en México", publicado en Nexos, año 18, Volumen XVIII, No. 211. México, 1995.

Pipitone, Ugo. "Libertad, democracia, izquierda", publicado en Nexos, año 17, Volumen XVII, No. 196. México, 1994.

Romero, Jorge Javier. "La política de mañana, la futura forma institucional", publicado en Nexos, año 16, Volumen XVI, No. 192. México, 1993.

Lukacs, John. "Nuestro enemigo: El Estado", publicado en Nexos, año 20, Volumen XX, No. 230. México, 1997.

Molinar Horcasitas, Juan. "Elecciones: Pasa todo, pasa nada", publicado en Nexos, año 15, Volumen XV, No. 180. México, 1992.

Woldenberg Karakowski, José. "1991: La normatividad electoral", publicado en Nexos, año 14, Volumen XIV, No. 160. México, 1991.

Bobbio, Norberto. "Política y moral", publicado en Nexos, año 15, Volumen XV, No. 172. México, 1992.

Rubio, Luis. "La transición administrada", publicado en Nexos, año 15, Volumen XV, No. 174. México, 1992.

Bolívar, Augusto. "Políticas y salarios". El cotidiano, No. 7. Agosto-septiembre. México, de 1985.

Maffesoli, Michel. "La socialidad postmoderna". Nexos No. 152, México, agosto de 1990.

Frenk, Julio. "La modernización de la salud pública". Nexos No. 122, México, febrero de 1998.

Basañez, Miguel. "México 85:un pronóstico electoral". Nexos No. 91. México, julio de 1985.

Robles, Manuel. "No pretende el gobierno estatificar la economía". Proceso No. 419. Revista semanal de México.

De la Madrid Hurtado, Miguel. "Discurso" publicado en el semanario, Proceso No. 480, revista mexicana de circulación nacional.