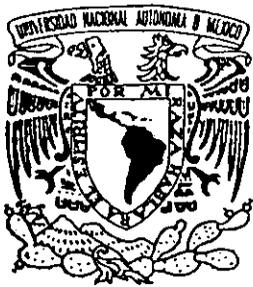


49



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

288062

LA REFORMA POLITICA DEL ESTADO EN EL SEXENIO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI (1988-1994), COMO LEGITIMACION DE SU GOBIERNO



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA PRESENTA: MIGUEL ANTONIO SANTILLAN TORRES TORIJA

ASESORA: LIC. ELISA G. CUEVAS LANDERO.



ACATLAN, ESTADO DE MEXICO. ENERO DE 2001



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

**AGRADECIMIENTOS**

***A mi familia, en especial a mi madre y mi padre.***

***A mis hermanos.***

***A todos aquellos amigos, maestros y compañeros que me  
apoyaron en la realización de este trabajo***

***En especial a todas las mujeres verdes que me han  
acompañado siempre.***

*Este trabajo fue desarrollado en su primera parte en el  
"Seminario de apoyo a la titulación en política pública y política  
social" impartido por el  
Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración  
Pública A.C.*

*En su segunda parte, gracias al invaluable apoyo de la  
Maestra Elisa G. Cuevas Landero.*

# LA REFORMA POLÍTICA DEL ESTADO DURANTE EL SEXENIO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI (1988-1994) COMO LEGITIMACIÓN DE SU GOBIERNO

## ÍNDICE

Introducción.....	4
-------------------	---

### CAPÍTULO 1

#### Conceptualización e historicidad del Estado y su reforma política.

<b>1.1 El concepto de Estado.....</b>	<b>9</b>
1.1.1 La formación del concepto y su evolución histórica.....	9
1.1.2 La teoría del Estado.....	15
<b>1.2 Antecedentes de la formación del Estado en México.....</b>	<b>21</b>
1.2.1 La secuencia de la dominación.....	21
1.2.2 La definición del Estado .....	24
1.2.3 La consolidación del Estado en México.....	25
1.2.4 La revolución mexicana.....	25
1.2.5 La etapa moderna.....	27
<b>1.3 El Sistema Político Mexicano en la reforma del Estado.....</b>	<b>31</b>
1.3.1 El presidencialismo.....	32
1.3.2 El partido oficial.....	35
Conclusiones.....	42

### CAPÍTULO 2

#### Políticas públicas y reforma política del Estado en México 1988-1994.

<b>2.1 La orientación teórica metodológica de las políticas públicas.....</b>	<b>50</b>
<b>2.2 La legitimidad.....</b>	<b>53</b>
<b>2.3 La metodología de las Políticas Públicas en la reforma estatal..</b>	<b>54</b>
2.3.1 El policy making process.....	55
2.3.1.1 Diseño y formulación.....	59
2.3.1.2 La implementación.....	61
2.3.1.3 Etapas de la implementación.....	66
2.3.1.4 La evaluación.....	74
Conclusiones.....	76

## CAPÍTULO 3

### Reforma política y políticas públicas como elementos de legitimidad gubernamental

<b>3.1 La política pública para la reforma política del Estado.....</b>	<b>79</b>
3.1.2. La reforma política como un <i>issue</i> de la agenda gubernamental.....	81
3.1.2.1 Antecedentes.....	81
3.1.2.2 La reforma en la agenda de gobierno y sus características.....	86
<b>3.2 Los actores y las relaciones intergubernamentales.....</b>	<b>95</b>
3.2.1 Los hijos de la revolución.....	98
3.2.2 El partido sus organizaciones y reforma.....	99
3.2.3 El poder Legislativo.....	105
3.2.4 El poder Judicial.....	105
3.2.5 El poder Ejecutivo.....	106
3.2.6 Los partidos de oposición.....	109
3.2.7 Otros actores de la reforma.....	110
<b>3.3 La evaluación de la reforma política.....</b>	<b>115</b>
3.3.1 La reforma electoral.....	118
Conclusiones.....	121

## CAPÍTULO 4

### La reforma del Estado

<b>4.1 La transición democrática.....</b>	<b>123</b>
4.1.1 Tipos de reforma.....	129
4.1.2 ¿Por qué una política pública para la reforma política del Estado?.....	130
4.1.3 La política social.....	132
4.1.4 La reforma Institucional.....	134
4.1.5 La reforma electoral integral.....	135
<b>4.2 La tercera vía.....</b>	<b>146</b>
4.2.1 El neoliberalismo y la social democracia.....	146
4.2.2 La propuesta.....	147
Conclusiones.....	150
<b>Bibliografía.....</b>	<b>153</b>
<b>Hemerografía.....</b>	<b>159</b>
<b>Anexo I.....</b>	<b>161</b>
<b>Anexo II.....</b>	<b>162</b>
<b>Índice Onomástico.....</b>	<b>164</b>

## INTRODUCCIÓN

Nuestro país ha afianzado un proceso de transformaciones en los últimos 25 años mediante procesos tecnológicos, económicos y sociales de carácter interno y externo. La creciente población, así como el proceso de urbanización y la dinámica cultural, han cambiado las obligaciones y derechos de los ciudadanos. Dichos cambios políticos han derivado en una sociedad plural, en un constante proceso de transición, principal motor de la reforma del Estado.

Los arreglos institucionales y las relaciones entre el Estado y la sociedad han cambiado y se han democratizado cotidianamente. Dentro del proceso de reforma, se han hecho evidentes profundas diferencias e inequidades, pero es precisamente la tarea de reformar, la que debe rescatar aquello que nos es común y nos une como un solo Estado para transformar lo que nos separa.

El origen del cambio responde también a la crisis que experimentan las estructuras institucionales en la solución de las demandas de la sociedad plural, que junto con las continuas crisis económicas y la falta de alternativas políticas derivaron en una crisis insostenible para el sistema político de partido único. La expresión política de la sociedad buscó nuevas alternativas en la participación ciudadana, cuya expresión es hoy la constante.

Sin embargo, el Estado no es ajeno a las interacciones en el ámbito internacional, constante fuente de oportunidades y conflictos que afectan el desarrollo estatal. Por el contrario, en ocasiones el Estado se convierte en el principal promotor del cambio al observar los reordenamientos del contexto internacional. Bajo esta perspectiva el Estado debe legitimar su acción como propia, y así mantener su soberanía para mantener al interior la cohesión social entre la población.

En México, el modelo económico se derrumba en 1982, a raíz de factores como una creciente inflación, la crisis petrolera y los múltiples vencimientos por deuda con organismos internacionales. Dentro del

gobierno se hace evidente la incapacidad de satisfacer las necesidades públicas por el crecimiento e inmovilidad de un enorme aparato burocrático y una demandante pluralidad social con una clara exigencia democrática.

Es así como inicia en México la reforma del Estado en el gobierno de Miguel de la Madrid, bajo la vertiente de la reforma administrativa, el desmantelamiento del Estado paternalista con todas sus empresas y una redefinición de sus actividades.

En torno a la reforma política se hizo un intento por organizar a la sociedad en actividades propias de la planificación, mediante la planeación democrática, involucrando a la sociedad en procesos de solución a las demandas más próximas a sus localidades.

En la búsqueda de nuevos mecanismos de participación social la reforma política como tal, se prorrogó en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Se perseguía garantizar la transparencia de futuros procesos electorales así como reglamentar la participación de los partidos políticos y la asignación de recursos para sus actividades. También fue necesario buscar nuevas formas políticas de relación con las instituciones eclesiásticas, los sindicatos, los empresarios y básicamente lo que aquí se ha denominado como "arenas políticas".

Se debe señalar que, quizás algunos de los autores que han desarrollado la teoría de las políticas públicas no estarían de acuerdo en que la reforma política del Estado en México sea una política pública y la definirían como una política gubernamental. Diferenciadas estas por la participación del *público*. En la reforma política que aquí se analiza se ha aplicado el enfoque *top - down*, es decir un modelo piramidal en el que se tomaban las decisiones en los niveles más altos de la pirámide decisional y se acataban en forma descendente. Un modelo autoritario. En muy pocos niveles y fases de su desarrollo tuvo alguna participación el público, es decir, la sociedad, y fueron sólo actores políticos de influencia para la política quienes tuvieron alguna

participación en las negociaciones de la reforma. Podemos decir que fue una reforma conducida desde arriba, ya que importantes actores políticos que significaban una verdadera oposición al régimen quedaron fuera de la reforma.

Como eje central de la investigación, se persigue comprobar la pertinencia de la hipótesis que guía el trabajo. Aquí se ha sostenido que con base en las políticas públicas, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, estableció la reforma política del Estado para legitimar su permanencia en el poder.

El debate actual de la reforma del Estado en México, ha sido desde mi punto de vista, mal interpretado. Su desviación se debe a que éste ha girado en torno a las vías democrática y neoliberal (escasamente representado por la ideología de los partidos en México); En los casos más acertados, se ha centrado en la vertiente administrativa, económica y electoral, pero ha dejado de lado la reforma política ya, que esta se ha considerado sólo bajo el aspecto de la reforma electoral y se ha menospreciado otras tan o más importantes como el federalismo, la gobernabilidad, las relaciones intergubernamentales, en general como base fundamental "en los procesos y balances dinámicos entre demandas públicas y capacidad de respuesta gubernamental" (Pineda G. Juan 1999: 13) encaminada a través de políticas públicas como acción, gestión de gobierno y función institucional.

Por otro lado, las políticas públicas aparecen en México como parte de las llamadas sociedades abiertas, es decir aquellas donde se inscribe la transición democrática. Además, son una opción de la acción gubernamental para llevar a cabo la reforma política del Estado en México, dada la necesidad de abrir espacios de expresión política de las demandas sociales en una sociedad plural y expuesta a los cambios tecnológicos y culturales. Las políticas públicas se presentan al debate ideológico como técnicas que buscan una ruptura epistemológica, para constituirse en ciencias con significaciones teórico-prácticas y en general como un proceso que busca dar racionalidad a la acción gubernamental.

A través de un proceso racional con etapas claras, procesos de participación ciudadana y estrategias de acción, las políticas públicas son una posible solución a problemas que enfrenta cotidianamente el gobierno en su afán por satisfacer las demandas de la sociedad.

Este trabajo contribuye a la Ciencia Política como un análisis de lo que ha sido el ejercicio del poder dentro de la acción gubernamental, en un periodo clave de la historia nacional (1988-1994). Al realizarse, bajo el enfoque de políticas públicas, se aportan principios a la comprobación de su metodología y se busca hacer observaciones para mejorar sus deficiencias.

La presente investigación se ha desarrollado bajo un marco de tipo analítico y descriptivo de hechos sociales pasados, y consistirá en una “descripción, con mayor precisión de las características de un determinado individuo, situación, o grupo con o sin específicas hipótesis iniciales acerca de la naturaleza de tales características”; (Campbell Angus 1972: 31) describiré el contexto, las variables, los conceptos y los actores de la reforma política del Estado en México, de 1988 a 1994, así como sus interacciones.

En el transcurso de la investigación, se busca probar que la realidad no es siempre tan absoluta como en ocasiones se ha dicho. Los avances logrados, por tradición política transexenal, se han quedado en el olvido por así convenir al interés de algunos pocos, que hoy intentan, como es natural consolidar su propio poder. Por otro lado los errores se han magnificado hasta convertirse en causas fatales que explican la crisis del sistema político actual, esta visión tan reducida como incierta no explica la realidad. En el transcurso de esta investigación se analizan los hechos con la mayor objetividad posible ayudándose en las herramientas metodológicas al alcance. Su propósito principal es el de rescatar las acciones gubernamentales objetivas, con el fin de probar su eficacia para lograr la permanencia del Estado.

Finalmente, este trabajo es el principio de una investigación posterior, más abarcativa y extensa que persigue dar un poco más de lo que he recibido.

México, pueblo del Sol.

01/01/01

11:2 2 :11:2 2 :12 :11:1:14  
2 6 :1: 25 :3 :8 :9 :12 :1:14

# CAPÍTULO 1.

## El Estado

En el presente capítulo se analizan el concepto básico de Estado en un breve recorrido histórico, y se adopta la definición que mejor explica la realidad contemporánea. En el segundo apartado se analiza la formación del Estado en México y su relación con la definición empleada. Posteriormente se aborda al sistema político mexicano y su crisis como eje conductor y principal motivo de la reforma política del Estado.

### 1.1 El concepto de Estado.

#### 1.1.1 La formación del concepto y su evolución histórica

Las nociones iniciales sobre el Estado son casi tan antiguas como la sociedad misma, pero son los griegos quienes formulan las primeras aproximaciones al concepto dentro de la cultura occidental. Si bien es cierto que ni los filósofos griegos ni los pensadores romanos concibieron al Estado como se entiende hoy en día, también es verdad que sus aportaciones son de gran importancia para poder comprenderlo desde sus inicios.

Aristóteles, en su libro *La política*, define a la polis griega como una forma de hacer al Estado:

“La ciudad, en suma, es la comunidad de familias y aldeas para una vida perfecta y autosuficiente, es decir, en nuestro concepto para una vida bella y feliz. Esta comunidad política tiene por causa, en suma, la práctica de las buenas acciones y no simplemente la convivencia.”  
(Aristóteles: 8:1975.)

Como se observa, hay una serie de ideas básicas en la comprensión del Estado: la primera es la existencia de una comunidad, unida por lazos afectivos o económicos; la segunda, la búsqueda de la felicidad. El fin de una sociedad, como la que el filósofo describe era, al igual que las de hoy en día, alcanzar un bienestar general para sus habitantes. El tercer elemento es la autosuficiencia, donde se especifican las relaciones económicas que los individuos de la comunidad mantienen entre ellos mismos y la independencia de otras ciudades. Con respecto a esto último, es notorio que desde entonces se intuía ya una noción básica de lo que hoy se concibe como soberanía.

De igual forma, Aristóteles habla del gobierno y de las formas que adquiere. Por un lado, identifica tres que considera justas porque el poder se ejerce en beneficio de todos: monarquía, aristocracia, - según él la más sabia- y la democracia; por otro lado, caracteriza a la tiranía, la oligarquía y la demagogia como injustas o antítesis de las tres primeras. Se puede afirmar que los griegos vivieron bajo una concepción realista del Estado es decir, lo entendieron como un poder instaurado que no se encuentra por encima de los ciudadanos, sino para su beneficio. Este concepto, tan antiguo como preciso, parte de una situación concreta y queda fuera de contexto en el análisis de la realidad estatal contemporánea, pero nos ayuda a comprender el sentido de solidaridad comunitaria que hasta hoy guarda su significado, además de la importante aportación que significa la diferenciación del gobierno, del Estado como dos entes diferenciados.

El concepto platónico de la *res publica* hacía referencia a los asuntos públicos de la polis, es decir, aquellas problemáticas que debían ser resueltas por los filósofos. Estos asuntos se consideraba, correspondían a un ente diferente al Estado, cuya actividad giró en torno a la mejor organización que se pudiera dar a la comunidad, un principio de gobierno, así como la educación de quienes condujesen a la *res publica* por lo que fue también un principio de tipo administrativo.

El imperio romano, regido bajo la concepción griega que le antecedió, ejerció de manera conjunta un poder espiritual y un temporal, donde ambos se vinculaban, sin existir una clara diferenciación entre los asuntos del poder estatal y el ejercicio del poder espiritual.

Lo mismo sucedió durante la Edad Media. La sociedad feudal se encontraba basada en la esclavitud bajo el esquema de siervos. Los señores feudales junto con la Iglesia mantuvieron un doble poder: político y espiritual; la ideología correspondiente a dicho poder permanecería intacta en cualquiera de sus representantes, poseyera título nobiliario o eclesiástico. Este poderío, atribuido a descendencias divinas, en realidad respondía a un modo de producción precapitalista que cubría las necesidades de una pequeña población dentro de un territorio igualmente reducido. La cercanía de las relaciones de poder permitía que sus acciones políticas se dirigieran frecuentemente al beneficio de la nobleza y del poder eclesiástico mediante el cobro de diezmos a la par que de impuestos. Sin embargo, no es sino hasta que los poderes se separan cuando se puede hablar realmente del nacimiento del Estado moderno.

A la iglesia se le dificultó retener el poder terrenal que ostentaba el Estado monárquico, basado en un discurso e ideología de tipo espiritual. Pero no podía rechazar el beneficio que le atraía el poderío económico, por lo que no hubo una confrontación abierta. Razones de orden político e intereses económicos hacían difícil esta división.

La Iglesia, en su afán de mantener su poder, se defendía con argumentos que proclamaban al poder divino sobre lo terrenal y defendían ideas, tales como la siguiente: “toda persona está sujeta a las potestades, porque no hay potestad que no provenga de Dios y Dios es el que ha establecido lo que hay, por lo cual, quien desobedece a las potestades, a la ordenación de Dios desobedece.” (Carta del Apóstol San Pablo a los Romanos). Este poderoso maridaje coercionaba no sólo a través de la amenaza física o terrenal, sino exaltando una condena

eterna en una vida después de la muerte<sup>1</sup>, un argumento filosófico convincente en su contexto.

La conjunción histórica de múltiples factores llevó a la constitución del Estado Moderno como una realidad y como un concepto. Fue el Papa Gelasio I quien propuso la separación de poderes<sup>2</sup>. La lucha por el poder entre la iglesia, los emperadores o monarcas y los señores feudales derivó en la conformación del Estado moderno y la separación de poderes. La segunda condición fue la necesidad expresa de centralizar el poder de los diversos feudos con el fin de fortalecerlos frente a las ambiciones territoriales de feudos mayores. Es en este momento cuando aparece la concepción de quien se ha conocido como el “padre de la Ciencia Política”: Nicolás Maquiavelo.

En su conocida obra *El Príncipe*, Maquiavelo argumentaba que “Todos los estados, todos los dominios, que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados”. Para Maquiavelo, el Estado adquiere un carácter de permanencia en el tiempo, es decir, *lo stato* es una organización que busca la estabilidad entre los hombres que habitan dentro de un territorio, bajo el gobierno de un príncipe. Visión que trasluce el conocimiento que el autor tiene de las diferentes formas de gobierno, pues conceptualiza a las repúblicas y los principados como Estados, además de que se aproxima a la idea de soberanía. He aquí el sustento y origen de la idea del Estado como un concepto más inclusivo que el de gobierno.

Es en los imperios más extensos, tales como Inglaterra, Francia y España, donde se torna más cruenta la lucha entre los poderes papales y de los emperadores. Por ello se opta por separar al poder espiritual señalando obediencia sólo a “Dios mismo”, excluyendo todo poder terrenal.

---

<sup>1</sup> Véase De la Cueva, Mario. La idea del Estado. Capítulo IV.

<sup>2</sup> El Papa Gelasio propuso la separación de las dos espadas, la del poder real y la del poder sacerdotal, con base en las ideas de Tomás de Aquino y la diferenciación entre las civitas y el imperium.

La lucha contra los pequeños señores feudales fue sencilla. Con base en la suma del poderío militar y la centralización del dominio, así como de las funciones administrativas, se fortalecía a los feudos, frente a la amenaza extranjera. Se hizo manifestó a los siervos los beneficios de servir a un solo amo, más poderoso, premisa explicada en el principio de H. Kelsen, según el cual un Estado miembro se une a otro más fuerte para fortalecer su autonomía. (Kelsen:1987:98) Se observa cómo sería necesario que el Estado creciera para expropiarse las funciones que la Iglesia y la sociedad habían cumplido, tales como la manutención de hospitales y orfanatos incluso las propias que dieron origen a la Ciencia de la Estadística, como las del registro civil.

Hasta este momento el pensamiento político europeo estaba concentrado en el Estado monárquico y en la separación entre la Iglesia y el Estado. Maquiavelo y los principales pensadores que le siguieron, como Juan Bodino y Juan Locke, discutieron y defendieron el imperio de los monarcas europeos de su tiempo atribuyendo, en algunos casos cualidades divinas a la clase gobernante que por su origen, eran quienes ostentaban originalmente el poder del Estado.

Es importante recordar que el mando residía en el rey, por atribuciones divinas y hereditarias. Se administraba el territorio a través de la nobleza, una burguesía propietaria de los medios de producción y esencialmente de la tierra, por lo que el poder político se basaba en la capacidad económica o territorial de un noble y sus siervos, no en su capacidad para gobernarlo ni para administrarlo. No fue sino hasta la revolución francesa y el llamado "Siglo de Las Luces", que cambió por completo la percepción que se tenía del Estado. La creación de ejércitos nacionales como el napoleónico, que se diferenciaba de aquellos formados por mercenarios, ayudó a generar un sentimiento nacional con la defensa y extensión de un territorio e identidad.

El pensamiento en torno a la división de poderes y los diferentes tipos de gobierno, que Montesquieu expresaba en *El espíritu de las leyes*, daría fin a la era de los monarcas absolutos. Las contribuciones

de Rousseau, expresadas en *El contrato Social*, y en general de los pensadores franceses del Iluminismo, en torno a la igualdad, la libertad y, sobre todo, el predominio de la razón, los llevaron a pensar que la soberanía no radicaba en el monarca sino en el pueblo, quien por voluntad propia la entregaba al gobernante. Con esto se asestaba un golpe mortal a la monarquía, a sus orígenes y defensores divinos en la Iglesia.

Es de fundamental importancia señalar que, por primera vez, se denunciaban las diferencias de clases y su origen en la propiedad privada, lo que presupone una búsqueda por la disolución de este conflicto. Si los hombres eran libres de elegir e iguales, como decía Rosseau, y las ideas de Montesquieu ponían fin a la monarquía y el despotismo, se buscaba entonces una forma de gobierno adecuada a éstos principios, los pensadores franceses la encontraron en la democracia griega de los ciudadanos libres en la polis. Era la primera reforma en la concepción estatal moderna y de la forma de gobierno; aunque era resultado de luchas revolucionarias en la acción social y política.

Posterior a la crisis del Estado monárquico, a la Revolución Francesa, y dentro del pensamiento clásico alemán, aparece Hegel, quien concibe que el Estado es “la imagen y la realidad de la razón, la expresión de la voluntad general”. La idea de Hegel gira en torno a que el Estado debe mantener el orden social y dirimir sus conflictos. Consideraba a los ciudadanos libres, en tanto conocieran la realidad social y política en la que se desarrollaban. La idea contrastada con la realidad nacional significa uno de los grandes retos de la democracia, la sociedad concientizada. (Hegel: 1975:3)

Sin embargo, esta misma idea se encuentra mas ampliamente desarrollada en uno de sus “seguidores”, Federico Engels, quien señala que el Estado:

“Es un producto de la sociedad al llegar a una determinada fase del desarrollo, es la sociedad en una contradicción insoluble, de antagonismos irreconciliables.

Para que estos antagonismos no se devoren en una lucha estéril, hizose necesario un poder situado por encima de la sociedad, para amortiguar el conflicto y poner orden, un poder que brota de la sociedad". (Engels: 196:1989)

La política como vía de la razón, que toma forma en el Estado, es la actividad que se encargará de dirimir el conflicto social o de clases, generado por la propiedad de los medios de producción. Además, se reconoce el origen del Estado en la sociedad de donde todo poder dimana, pero su poder se encuentra por encima de ésta, como una autoridad que resuelva sus conflictos.

El realizar una reforma política no es sino la búsqueda de nuevos mecanismos para ejercer el poder y alcanzar una solución al conflicto social, que según el mismo autor se origina en la diferencia de clases. He aquí uno de los principales obstáculos que enfrentó la reforma estatal que se debatía, entre el *Estado Benefactor*, que buscaba resarcir las diferencias de clases, y el mercado que las acentuaba.

Este tipo de fenómenos sociales hicieron necesaria una concepción del Estado más real, tangible y en constante cambio. Es así como dentro de la Ciencia Política cambia la teoría general del Estado como el estudio de la totalidad de los fenómenos económicos, jurídicos, sociales y políticos del Estado; en adelante se desarrolla solamente como teoría del Estado, atendiendo sólo aquellos de carácter político.

### **1.1.2 La teoría del Estado**

La Ciencia Política adquiere su carácter científico mediante la formulación de principios básicos relacionados con la lucha y la permanencia del poder, así como los de la acción gubernamental<sup>3</sup>. En

---

Segun Mario Bunge, la Ciencia Política es una ciencia fáctica que presenta un objeto de estudio: el poder, mismo que puede cambiar de acuerdo a su función. Sus observaciones parten de la realidad social, paralela a hipótesis generales, que además se pueden verificar nuevamente en ella, por lo que se considera una ciencia empírica.

sus entrañas, la teoría del Estado no pretende explicar el fenómeno del Estado en su conjunto, dada la complejidad que esto significaría, además de que ésta es tarea que compete a la antigua teoría general del Estado. La concepción que se tiene sobre la teoría del Estado es “la búsqueda de su esencia mediante su estructura y función actual” (Heller: 21:1998)<sup>4</sup>. Sólo a partir de su función real y tangible del Estado se puede explicar la evolución histórica y su naturaleza dialéctica que ha tenido en un proceso continuo de cambio. Es así como la Ciencia Política específicamente la teoría del Estado buscan, constantes históricas concretas que les permitan formular principios generales de orden abstracto que expliquen la realidad política.

Dentro de este tipo de principios encontramos las llamadas diferencias entre nobles y esclavos, que ya Aristóteles identificaba en *La Política* como un factor de transformación social de su época, además de los intercambios culturales que generaban las guerras entre los espartanos, cretenses y fenicios con los atenienses. Las diferencias, que el griego anotaba, serían más tarde estudiadas por Marx, quien las conocería como diferencias de clases. Esta permanente diversidad, generadora de la lucha de clases, conduce al estudio de un tercer fenómeno: su resolución mediante la vía política de reforma o la vía de la revolución ambas, constantes debe estudiar la Ciencia Política.

Dentro de la presente investigación considero adecuada y verdadera la definición que formula Herman Heller —precursor de la teoría del Estado—, pues considera al Estado como un “fenómeno real y cotidiano en sus estructuras y funciones así como las tendencias de su evolución.”(Heller: 1994:10) Por ello, cuando se habla del Estado se entiende la unidad de decisión y acción a través de la cual se mantiene

---

<sup>4</sup> La concepción de Estado y la teoría que aquí se establecen obedece a un sentido dinámico de la sociedad. A diferencia de la teoría general del Estado, que busca explicaciones generales, ésta le atribuye al fenómeno una naturaleza dialéctica en la interacción Estado-sociedad, siendo el elemento fundamental de esta relación la función estatal. El concebir al Estado, bajo ésta perspectiva, tiene un fundamento de orden sociológico más que jurídico, bajo el que tradicionalmente se ha comprendido. La complejidad de este órgano ha conducido a diferentes autores a construir el concepto de sistema político, que hace referencia a un espacio de análisis más concreto y reducido.

la soberanía, la cooperación social territorial y se satisfacen las necesidades públicas de la población asentada en un territorio determinado. Para comprender más ampliamente esta definición se puede desagregar en los cinco principales elementos que la componen.

Así, la unidad y la capacidad de acción corresponden a la facultad de “poder hacer”, que se deposita en el Estado, es decir, el potencial de concretar acciones a favor del bien público mediante su administración.

La decisión de tomar o no acciones corresponden a las responsabilidades del gobierno, mediante sus poderes: Ejecutivo, Legislativo y el Judicial, definiendo al gobierno como el conjunto de instituciones que ejercen el poder político, o sea, determinan la orientación política de una sociedad. Según Miguel Escobar, el Estado moderno es “un concepto más amplio e incluyente que el de gobierno, el poder se encuentra institucionalizado tanto como la función de gobierno. La noción de gobierno deriva en dos tipos de ciudadanos, los gobernantes, es decir aquellos que ejercen el poder y los gobernados, quienes acatan el mandato, expreso o implícito de quienes gobiernan con o sin su consentimiento”. (Escobar:32:1988).

Es importante señalar que una de las principales variables que determinan la reforma política del Estado es la frecuente amenaza que significa la apertura democrática, en términos de gobernabilidad, misma que se ha entendido como: “Interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas de gobierno” (Offe:72: 1982).

En lo que ha sido la Teoría de Sistemas, correspondería al gobierno llevar a cabo los procesos que suceden en la llamada caja negra, para procesar los *inputs* que recibe la misma, es decir las demandas y necesidades públicas. Las acciones pueden ser circunscritas al campo de lo que comprende la administración pública, entendida como la actividad humana encaminada a la satisfacción

directa o indirecta de las necesidades públicas social o políticamente definidas (Escobar: 1988).

Dichas acciones pueden ser de cualquier índole, siempre y cuando se encaminen a satisfacer las necesidades públicas que tengan un fundamento racional y, por ende, una cualidad que la diferencia del simple deseo, cuya satisfacción se encamina a la disolución del conflicto social.

Otra razón fundamental que puede orientar la acción del Estado es la razón de Estado, que afirma que la seguridad de los Estados es una exigencia tan importante que quienes rigen a los Estados se ven obligados a violar normas jurídicas, morales, políticas y económicas para garantizar la permanencia del Estado. Sin duda este criterio se aplica en las relaciones interestatales e intraestatales.

El tercer elemento de la definición es la soberanía, de carácter exclusivo del Estado, que se entiende como la capacidad de tomar decisiones en lo concerniente a las cuestiones que atañen a la población. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 39, señala que la soberanía nacional “reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. Como se observa, es únicamente el pueblo quien tiene la capacidad de generar el consenso para reformar al gobierno como parte del Estado, he aquí la importancia de la participación de la sociedad civil en éste proceso. También señala que la “soberanía se ejerce por medio de los Poderes de la Unión”, es decir, el Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Es fundamental para la reforma política el buscar nuevos mecanismos de interacción entre los tres poderes y entre los tres niveles de gobierno, aspecto de la reforma política que se ha entendido como la búsqueda de un nuevo federalismo.

Asimismo, debe considerarse la soberanía frente al exterior, pues es sólo ella quien defiende la facultad del Estado para imponer su voluntad sobre su territorio, independientemente de la voluntad de

cualquier otro Estado. Aquí se ha entendido la soberanía como Heller la define:

“La soberanía es la potestad de decisión universal y suprema, de tal manera, que se nombra soberana a una comunidad cuando posee una unidad de decisión que resuelve, como instancia universal y suprema, todos los asuntos de la comunidad.” (Heller: 1965:214)

La definición de soberanía de Heller presupone a la que aquí se ha dado de Estado y hace hincapié en la facultad de decisión tanto al interior como al exterior de la comunidad. Las condiciones globales en que la realidad política contemporánea se desarrolla hacen necesaria la búsqueda de un nuevo acuerdo internacional entre los Estados, así como una nueva concepción de soberanía dentro de la globalización. Las mismas interdependencias económicas entre los grandes bloques han establecido una indispensable redefinición de este concepto. Al igual que los convenios internacionales con organismos financieros, los mercados económicos, por naturaleza competitivos, demostraron la necesidad de encontrar nuevas formas de cooperación internacional, pero han derivado en la pérdida de soberanía en torno a las decisiones de los países menos desarrollados.

La cooperación social territorial se refiere al sentido solidario de quienes habitan en una común-unidad, es decir, el sentido de pertenencia a un grupo social genera en los individuos un sentimiento cooperativo frente a las adversidades que juntos enfrentan. Al respecto, en una frase Sun-Tzu explica: “Incluso las personas que se tienen antipatía, encontrándose en la misma barca, se ayudarán entre sí en caso de apuro.” (Sun-Tzu, 181:1993)

Se considera pertinente agregar que, además de generarse la cooperación social entre la población que habita un determinado territorio (ya sea por razones de identidad o afinidad), surge la política que aquí se entiende como la lucha por el poder público, mismo que se encamina a la solución de problemas y conflictos que la misma sociedad genera. El trabajo que aquí se realiza se circunscribe dentro de

este ámbito ya que la reforma política supondría una nueva forma de alcanzar la cooperación de la población en torno a las problemáticas que la nueva realidad le plantea, pues vislumbra la necesidad de reformar del gobierno, debido a que es aquí donde se deciden y resuelven las necesidades sociales.

Las necesidades públicas se diferencian de los deseos que pudieran tener los miembros de la comunidad, por tener las primeras un fundamento racional y un carácter interpersonal; además de que son en gran medida el elemento fundamental que define la actividad de la administración pública, que a su vez se encamina a la satisfacción de las necesidades públicas.

La administración pública debe atender a la población de una manera eficaz y eficiente. La eficiencia, entendida como la comparación de las relaciones costo-beneficio social, y que se diferencia de la eficacia, como todas aquellas acciones que conducen al objetivo deseado. Es en el proceso de definición de las necesidades públicas y en la conformación de la estructura que permita alcanzar estos principios, donde la reforma política tiene un papel fundamental.

Como se ha dicho con antelación, las necesidades públicas se definen política o socialmente, es decir, que sólo se satisfacen aquellas necesidades públicas que el "mercado" no ha podido solventar. Históricamente las carencias han sido cubiertas de diferentes maneras, en un principio al tratar de satisfacerse una necesidad se acude al mercado, entendido como el lugar a donde acuden oferentes de bienes o servicios y demandantes; sin embargo, cuando una necesidad no encuentra respuesta, se politiza con el fin de que la resuelva el Estado.

El territorio, el quinto elemento de la definición, es la extensión sobre la que se asienta la población que ha integrado el Estado y en la que se ubican sus elementos físicos y geográficos, fuentes de la riqueza nacional.

## 1.2 Antecedentes de la formación del Estado en México.

Con el fin de analizar la formación del Estado en México y la congruencia histórica de lo que ha sido y debe ser su reforma, en este apartado se busca identificar los elementos que lo definen en su evolución histórica en cinco etapas básicas<sup>5</sup>. Es de vital importancia identificar la relación de dominación sobre la que se ha basado el Estado, ya que en su evolución se pueden identificar las características históricas que exigen su reforma.

### 1.2.1. La secuencia de la dominación

Las bases que conformaron al Estado mexicano encuentran sus raíces más antiguas en el México prehispánico, origen de su cultura y de la organización política nacional, una de las más extensas e interesantes en la formación de la tradición política mexicana.

Desde tiempos de los tlatoanis<sup>6</sup>, hombres de un poderío semi-divino, a través de la conquista, la colonia y aún en el nacimiento del Estado posterior a la guerra independentista, se pueden observar claramente las relaciones sociales en las que se basa la dominación social y el poder en la sociedad precolombina y en su evolución.

En los diferentes clanes o etnias que se asentaban en el territorio nacional, se mantenían vínculos territoriales bajo el esquema de propiedad comunal y el sistema económico trabajaba bajo un modo de producción asiático<sup>7</sup>. El poder religioso y político eran uno mismo. Por otro lado la organización social se basaba en la célula familiar, *calpullec*, que en conjunto formaban un *calpulli*. El principio de la dominación

---

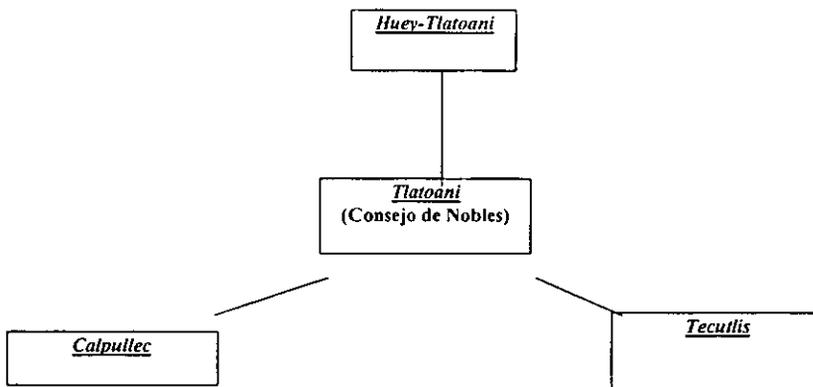
<sup>5</sup> Las etapas se han definido de la siguiente manera, la secuencia de la dominación, la definición del Estado, su consolidación, la etapa de la revolución, y finalmente la etapa moderna.

<sup>6</sup> Era el jefe de cada barrio o *calpulli*, electo por los habitantes de conformidad con el soberano.

<sup>7</sup> El modo de producción asiático en América y, en este caso particular, está determinado por la religión y el gobierno, que se encuentran poco diferenciados; los productos se generan través de medios de producción tanto los privados como los comunales; los primeros son propiedad de caciques y los segundos están controlados por la estructura religiosa. Los intercambios económicos se dan mediante el trueque y, en algunos casos, por moneda oro-cacao.

comunitaria de las culturas prehispánicas giró en torno a dos ejes fundamentales, el ideológico-religioso y el político-militar. La economía estaba basada en un sistema de tributos; y el modo de producción y la propiedad de los medios de producción y su renta eran de propiedad comunal, aunque para el beneficio de caciques político-religiosos.

La administración de justicia, religión, y gobierno estaban concentrados en el tlatoani y la defensa en el tecuhtli<sup>8</sup>, a pesar de que se encontraban bajo la tutela de un consejo de nobles. Así, los tlatoanis que heredaban su poder mediante un vínculo de sangre, formaban una nobleza que se agrupaba mediante consejos tribales que, a su vez, estaban bajo el mandato del Huey- Tlatoani



A la llegada de los españoles al continente americano, el imperio azteca, asentado en el valle de México estaba administrado en tres territorios, Tlacopan, Texcoco, y Tenochtitlan.

Se puede observar que durante esta etapa se habían sentado las bases de una dominación política, ideológica, económica, religiosa y militar de una sociedad, que se encuentra asentada sobre un territorio más o menos regular. Existía, además, un sentimiento de defensa de la identidad territorial que conformaba a cada pueblo, así como la

---

<sup>8</sup> Significa dignatario o señor y era quien designaba a la capa superior de la clase dirigente en el orden militar, administrativo y judicial. Este término era aplicable a los principales comandantes de los ejércitos, a los funcionarios de rango elevado y en las provincias a los jefes de barrio de la capital y a los

intención de ampliar no sólo su extensión territorial, también su religión, economía y cultura. Socialmente, el pensamiento predominante en la época correspondería a lo que Comte denominó la etapa teológica de la sociedad, en la que mediante la imaginación se buscan explicaciones al origen de la vida a través de las fases fetichista, politeísta y monoteísta. Si bien dicha identidad de defensa de lo propio no es inherente a un Estado-Nación, sí sería el motor de la defensa emprendida durante la etapa de la conquista extranjera.

Ahora bien, durante la Colonia las estructuras de poder cambiaron radicalmente de forma aunque en el fondo conservaron dos elementos fundamentales: el poder religioso y el político que seguía siendo uno mismo.

A pesar de que el poder del rey no era divina, como el del tlatoani, se apoyaba en el poder religioso que la Iglesia le otorgaba para conquistar, siempre y cuando también evangelizara a los conquistados. Se puede identificar aquí un paralelismo histórico en la concentración de poder que pasa, casi intacta, de los tlatoanis a los sacerdotes, quienes mantuvieron un gran poderío durante la época de la colonia.

El poder que reside en esta estructura es de gran importancia cultural en nuestro país y de particular interés para el estudio. La legitimidad de esta figura se encuentra fundada en una capacidad mítica superior, relacionada ya sea con un ámbito espiritual o terrenal, que no siempre responde a su capacidad real. La legitimidad en nuestra cultura no obedece a su legalidad o racionalidad, mucho menos a su eficacia en la acción pública, sino al método de sucesión del político. Naturalmente esta condición del sistema político demerita los causes democráticos del sistema político, impidiendo así una libre competencia por un mejor gobierno o el bien común. La tradición política que mediante evoluciones históricas permanece en los procesos del sistema político mexicano es el principal obstáculo que no permite madurar un proceso político democrático, desde las épocas más antiguas de nuestra historia. Del virrey el poder pasa al caudillo independentista, -

---

jueces que resolvían casos importantes.

curiosamente un caudillo religioso- al caudillo revolucionario y llega hasta nuestros días bajo el mismo proceso, de sucesión por designación, en la figura presidencial.

No trascendió que el modo de producción cambiará. El transitar de un modo feudal, al precapitalismo o aun al capitalismo avanzado, y el cambiar también la estructura del cacique al terrateniente, hacendado o industrial, permitió que siguiera siendo esta misma clase la dueña de los medios de producción. Se obtenían así posiciones políticas privilegiadas y autoritarias. Las antiguas comunas pasaron a formar grandes extensiones que en los casos más extremos llegan a pertenecer a la iglesia o en su mayoría a los nobles españoles.

El esquema de administración territorial pasó del calpulli al municipio. Las funciones de administración de justicia, la religión y el gobierno residían en el Consejo de Indias, que tenía como marco legal el *Derecho de Indias*. El poder del virrey poseía las funciones ejecutivas, además del privilegio del acuerdo real. Las funciones de la administración pública se reducían básicamente a las de administración de rentas, impuestos para lo que existían cuatro Secretarías: Estado, Asuntos Eclesiásticos, Guerra Indias y Marina.

La Nueva España experimenta un desarrollo económico tan importante que superó por mucho al de España, pues aporta el 75 por ciento de los recursos a la metrópoli. El financiamiento de las guerras con Francia, la inconformidad de los criollos para obtener puestos en el gobierno local y la invasión napoleónica a España, son las principales causas de la guerra de independencia en 1810.

### **1.2.2. La definición del Estado.**

En esta etapa, conocida como post-independentista y constructora de las instituciones y de la primera constitución, se presenta un esbozo del proyecto nacional, con una visión arraigada del patriotismo mexicano. Bajo el arduo combate frente a las intervenciones extranjeras, se

comienza a vislumbrar la idea de defensa de la soberanía frente a otras naciones; la forma de organización del Estado sería la República.

A partir de este periodo comienza la acumulación originaria de capital nacional. Con la aprobación de las Leyes de Reforma de Gómez Farías y la limitación del poder económico de la Iglesia, el Estado mexicano se convierte en el principal promotor del desarrollo nacional.

Habían triunfado las ideas liberales sobre los conservadores y se consolidaban las bases para el desarrollo del capitalismo. El pensamiento social de la época se liberaba de dogmas religiosos y se transitaba a la “etapa metafísica”, que señalaba Comte. Por otro lado se había salvado el territorio nacional de la invasión francesa y norteamericana y la expedición de reconquista de los españoles en un periodo de menos de veinte años de vida independiente.

### **1.2.3. La consolidación del Estado Mexicano.**

El triunfo liberal, y el paréntesis histórico que significó el segundo imperio y la restauración de la república, estructuraron el dominio aliberal que se expresó en la constitución de 1857, y la permanencia en el poder de Porfirio Díaz. Se crea un ejército federal con presencia nacional y se comienza a fomentar el desarrollo económico con obras de infraestructura. Si bien los avances del Estado en materia de infraestructura fueron amplios en este periodo; por otro lado, las deficiencias en la distribución de la riqueza fueron tremendas. El costo de un sistema político autoritario, y tuvo su expresión en un movimiento social, que sostuvo principios democráticos y sociales que marcaron la pauta en la construcción del Estado contemporáneo.

Cabe señalar que desde la Colonia las prácticas democráticas como el voto y la elección popular de un sistema de partidos eran prácticamente nulas, por lo que la democracia era una práctica desconocida. El poder lo sostienen estructuras míticas de profundo arraigo nacional como Santa Anna, Juárez y Díaz, quienes ostentan al Estado en su persona.

#### **1.2.4. La revolución mexicana**

Las contradicciones entre el pensamiento liberal y la realidad histórica fruto de las deficiencias institucionales históricas para resolver los conflictos políticos, devinieron en una revolución que transformaría la concepción del Estado para darle una nueva orientación. La revolución mexicana no tuvo cuando menos como principio una clara intención de transformar al Estado, lo que buscaba era la movilidad política. La revolución mexicana se conformó básicamente por tres corrientes de pensamiento:

- La revolución obrera, del norte, que buscaba mejores condiciones de laborales para los trabajadores y el formar una clase empresarial nacional.
- La revolución campesina, del sur, que buscaba la propiedad de la tierra y una mayor equidad social.
- La revolución ideológica, del centro, que buscaba la movilidad social en la élite que mantenía el poder.

La revolución fue una mezcla de pensamientos diversos entre los que destacan las ideas de los miembros del partido liberal como Madero, los hermanos Flores Magón, y José Vasconcelos; las ideas sociales del sur, difundidas por Zapata y Pino Suárez; los ideales de los trabajadores para mejorar las condiciones laborales; y la inversión privada de los empresarios.

El constituyente de 1917 conserva la parte orgánica de la Carta Magna y sus ideas liberales; pero transforma al Estado de manera importante al sumarle el carácter social que le imprimen los artículos 3°, 27° y 127°, además de obligarlo a promover el desarrollo.

### **1.2.5. La etapa moderna**

Los ideales revolucionarios y la lucha por justicia social dieron frutos a la población durante la primera mitad del siglo pasado. La nueva Constitución otorgaba al Estado la responsabilidad del desarrollo. La reforma agraria, la creación de sindicatos y la responsabilidad educativa del Estado sentaron las bases de la nueva organización social. La aglutinación de los líderes revolucionarios en un partido civilizó la política e institucionalizó la lucha por el poder.

La incapacidad administrativa de los gobiernos postrevolucionarios y las pugnas por el poder, generaron crisis de estabilidad política; Se había perdido la eficacia en el control político de la población, sobre todo en el sector rural, que no había recibido ningún beneficio de la revolución.

La visión política de Lázaro Cárdenas aprovecha la coyuntura para resolver dos problemáticas, que podían generar una crisis de gobernabilidad y que restaban legitimidad a su gobierno. El reparto agrario no se había concretado y era una de las principales demandas de la revolución. La reforma agraria experimenta un crecimiento sin precedentes, resolviéndose el problema de los campesinos, acercándolos a las organizaciones campesinas del partido y legitimando al poder ejecutivo mediante políticas eficaces frente a la amenaza constante del poder tras el trono que significaba el jefe máximo de la revolución. Así el presidente de la república se convirtió en el garante de la lucha revolucionaria.

El periodo presidencial del General Cárdenas marcó definitivamente el rumbo del país, dejando de lado la posibilidad de la reelección, -uno de los principales ideales revolucionarios; al expulsar al jefe máximo de la revolución se habían sentado las bases del sistema político mexicano, que adoptó las formas políticas que le han caracterizado. La prueba más sensible de la capacidad política del sistema político emanado de la revolución sería la sucesión

presidencial. Uno de los principales ideales de la revolución se perdería, el sufragio efectivo y la no-reelección, pues perdieron sentido cuando Manuel Ávila Camacho fue electo candidato por el presidente Cárdenas. Sin duda las condiciones políticas exigían una presidencia fuerte, y el presidente buscaba la estabilidad política, pero el seleccionar y heredar el poder mediante la designación de un solo hombre hacía perder todo carácter democrático al sistema político. La tradición del caudillo revolucionario y jefe máximo de la revolución; el poder mítico del tlatoani permanecería vivo hasta la actualidad en el proceso de sucesión presidencial.

Posteriormente, Miguel Alemán, tuvo la capacidad de fortalecer la industria, incrementar los empleos y, con ello, los sindicatos, pero no tuvo el menor acierto para buscar una democratización del país. Por el contrario creía que el concentrar las funciones y centralizar el poder en su persona fortalecía al Estado. El sexenio de Alemán consolida el régimen institucional del poder ejecutivo que no podía competir democráticamente en una elección. La presidencia de Adolfo Ruiz Cortines buscó en un principio regresar al ideal revolucionario, atacar la corrupción y el dispendio público; y parcialmente lograría su objetivo económico y administrativo, ya que el objetivo político quedó fuera de la estricta legalidad y el apego a la Constitución.

Creador de los partidos *satélite*, Adolfo Ruiz Cortines concibió la idea de aglomerar a los sectores políticos que le eran adversos en partidos como el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, otorgándole el registro como una prebenda a condición de silenciar las críticas a su gobierno. Las prácticas autoritarias para nombrar candidatos a cualquier puesto de elección popular, jueces y secretarios de Estado, se convirtió en una práctica no sólo legal sino legítima dentro del sistema.

La idea de que el partido que aglutinaba a los líderes de la revolución sería el único capaz de concretar sus ideales permeó en la sociedad mexicana por lo menos cincuenta años después de que ésta terminara. Adolfo López Mateos llegó a la presidencia por la misma vía

que sus antecesores, el señalamiento presidencial, la estructura del partido oficial y un carisma que caracteriza al presidente desde el momento en que es candidato. A pesar de una insípida oposición que le significaban el Partido Comunista, el Partido de Acción Nacional, y el Partido Popular Socialista, entre otros, se sorteó la confrontación con diversas medidas de carácter populista que legitimaron al gobierno. Se agregó el apartado B al artículo 123° constitucional, se creó el ISSSTE, la Conasupo; todas estas medidas orientadas a controlar al sector s expuesto a las ideas socialistas que se difundían en aquella época.

A pesar de las fuertes confrontaciones con el movimiento obrero los beneficios para la población encontraron eco y permitieron una vez más la elección de un hombre del mismo partido “revolucionario”: Gustavo Díaz Ordaz alcanza así la cúspide del desarrollo estabilizador; sus logros no sólo eran de carácter económico, ya que logró atraer la atención del mundo organizando una Olimpiada a nuestro país, pero el problema para su sexenio concernió a la política interna. La crisis del sistema comenzó a vislumbrarse en su sexenio. Las ideas de una sociedad económicamente más equitativa y de un sistema democrático, no se borraron con los paliativos del sexenio pasado. Así, se inicia la crisis en el sector de los médicos y de los estudiantes, sectores informados y críticos, que pondrían en una situación difícil al sistema político.

El tinte nacionalista del gobierno de Luis Echeverría y el regreso al campo que emprendió, permitió integrar al sistema político a la población más afectada por la crisis y a los disidentes del movimiento estudiantil. El crecimiento del aparato público aumentó al 28% anual y se sentaron las bases del Estado paternalista con el financiamiento de la deuda externa. El Estado comenzó a absorber a la sociedad, a sus intelectuales, empresarios, estudiantes y cerro así la posibilidad de un sistema político abierto y democrático. Los costos económicos de la política social son aún impagables y son el principio del declive económico del país.

José López Portillo y la inmovilidad del sistema político alcanzan

la cima, en la sucesión del presidente Echeverría, al presentar a un candidato único a la elección presidencial. La falsa idea de una riqueza petrolera nacional hizo perder sentido a la economía y acentuó el problema de la deuda externa, que junto a la inflación, se consolidó como el centro de la crisis económica.

Miguel de la Madrid Hurtado reformó de manera inmediata el artículo 115, el 2 de febrero de 1983, con el fin de rescatar al municipio como vía de la participación política, que este siempre ha representado y como primer orden de gobierno donde se da la reforma de la administración pública con los siguientes postulados. 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 g) planeación democrática.<sup>9</sup> Estas y otras medidas resultaron evidentemente insuficientes para integrar a la población a los procesos de acción gubernamental; la corrupción gubernamental y privada estaba ampliamente difundida como una práctica social, y la crisis económica no fue menor que la de sexenios anteriores. Transcurrió éste sexenio como uno de los más grises y oscuros de la historia moderna, en que los avances fueron magros, tanto en ámbitos políticos como económicos.

---

<sup>9</sup> Véase: De la Madrid Hurtado Miguel *Siete tesis rectoras de De la Madrid*. Por el comité ejecutivo Nacional del partido Revolucionario Institucional, marzo de 1984 Pág. 117.

### 1.3 El sistema político mexicano en la reforma del Estado

Un estudio político del Estado implica la descripción de las estructuras del poder, sus formas y su distribución. El poder en México adquiere características particulares, que conforman al sistema político mexicano, ya que al concluir la revolución mexicana el poder se ejerció mediante dos ejes fundamentales, el poder centralizado del presidente la república y su brazo político, el Partido estatal, considerado oficial hasta julio del 2000.

El Estado, según Max Weber, es “ una comunidad humana dentro de un territorio determinado que reivindica con éxito para sí el monopolio de la violencia física legítima” (Segovia: 20:1996). Así, es tarea fundamental del Estado reclamar para sí el consenso que le permite hacer uso de la fuerza para ejercer su poder.

El Estado en México pierde legitimidad en la medida en la que los grupos o actores políticos concentran el poder en su persona y no en los valores que las instituciones representan. Cuando el Estado pierde legitimidad deja de ser Estado, o cuando menos, la posibilidad de ejercer su mandato. Una situación así precisa de una reforma que recupere los valores políticos en las instituciones, que busque los consensos para resolver el conflicto entre las clases y ejercer así la dominación para dirimir el conflicto político. Dicho fenómeno significa que una reforma debe redistribuir el poder presidencial, concentrado en una sola persona, en las instituciones que representan los intereses de toda la población.

El Partido oficial, Partido Nacional Revolucionario, luego Partido de la Revolución Mexicana y antecesores ambos del Partido Revolucionario Institucional, se integraron por las fuerzas revolucionarias que aglutinaban a los más amplios sectores de la población de aquella época, los obreros, los campesinos y los militares. A través del carisma y prestigio militar de caudillos militares, el hoy

PRI tuvo un amplio margen de acción que le permitió conducir la política interior sin enfrentar mayores conflictos. Pero la alta concentración de poder, focalizada en grupos específicos o en personas particulares y no en las instituciones políticas, le hizo perder legitimidad al partido, al gobierno y al Estado, ya que no había una clara diferenciación entre ellos en la práctica política.

### **1.3.1. El presidencialismo**

El presidencialismo es un fenómeno común en los países latinoamericanos, que tiene su origen en las figuras políticas que representaron el tlatoani y el virrey, llegando hasta nuestros días como una institución política que concentra el poder de manera legal o legítima en una sola persona. Como se ha dicho, un tlatoani era electo siempre con la aprobación del Huey – Tlatoahni que además designaba a su sucesor. El Virrey era nombrado por el rey, por lo que la tradición política en la relación de dominación se conformó con la designación de los líderes políticos.

Durante la independencia predominaron los caudillos religiosos en un principio, les siguieron los militares, y la posterior carencia de líderes políticos civiles derivó en una fluctuación constante de los mismos personajes en un vaivén interminable de gobiernos conservadores y liberales.

Por otro lado, las prácticas políticas emanadas de la revolución revivirían la efigie de los caudillos, y generarían un crecimiento económico y social que llevaría al país al desarrollo. Se creía que las instituciones generarían desarrollo por sí solas, ignorándose que sería el desarrollo el que permite generar las instituciones políticas que permitieran el desarrollo.<sup>10</sup> La autoridad presidencial no radica en los valores o en las normas sociales, sino en un liderazgo que impide una organización democrática de la sociedad, por basar su principio de

---

<sup>10</sup> Ya hemos hablado del significativo caso del reparto agrario y el tiempo que tardó en concretarse como una exigencia de la revolución.

autoridad en una capacidad omnipotente irreal, basada en un “liderazgo falso”<sup>11</sup>.(Escobar: 181:1988)

El enorme coto de poder de la efigie presidencial encuentra sus orígenes legales en la Constitución, y en las exigencias de los grupos revolucionarios del norte del país. El poder central soslaya figuras centrífugas, mediante su coptación a través del partido. El núcleo del sistema es siempre el presidente quien es jefe de Estado, jefe de Gobierno, jefe de las fuerzas armadas y jefe de partido. La organización burocrática central permite la supresión de poderes locales gobernadores, congresos locales, y presidentes municipales. Aquí radica la dificultad de alcanzar un régimen democrático, que permita prácticas de participación ciudadana en la toma de decisiones como las políticas públicas. El presidente concentra en su persona gran cantidad de funciones, restando espacios de poder a la ciudadanía. Por otro lado, al cerrar el paso a la voluntad ciudadana en los procesos electorales las prácticas de sucesión el ciclo se cierra.

Se encuentran, así, las siguientes funciones constitucionales y metaconstitucionales del presidente en México:

Por designación:

- Nombra a todos los miembros del poder ejecutivo y fuerzas armadas, Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Embajadores del Servicio Exterior y algunos Directores Generales. El presupuesto que éstos ejercen lo aplica siempre con base en un criterio político.
- Nombra a los ministros de la Suprema Corte de Justicia con la aprobación del Senado.
- Designa y retira Gobernadores en los Estados, así como Diputados y Senadores de su partido
- Emite iniciativas de ley, las cuales tienen de facto teniendo el apoyo de la mayoría del poder legislativo.

Legislativas:

---

<sup>11</sup> Se entiende por liderazgo falso como aquel que se basa en el sujeto pasivo y no en el activo de la relación de poder y en la figura de la manipulación, en la que se hace creer al sujeto activo un liderazgo

Del poder judicial:

- Concede indultos, tiene el derecho de expulsar a nacionales y extranjeros, además de la facultad de ejercer el derecho de gracia.

Económicas:

- Dicta la política exterior con base en los artículos 24° y 25°, además de la política social mediante el artículo 26°.

De política exterior:

- Dicta la política exterior con la aprobación del Senado. Nombra embajadores y agentes del servicio exterior mexicano ( Artículo 89°)

### **1.3.2. El partido oficial**

En 1929, la formación y consolidación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) es el elemento central que permite concluir la revolución, mediante la institucionalización de la lucha por el poder entre los líderes revolucionarios y evitar así la división de los diferentes sectores de la revolución.

Por otro lado, su capacidad para agrupar a las diversas facciones de la revolución mexicana le permitió conformar una estructura político-administrativa, que le permitiría mantener el poder durante setenta años. La reforma agraria, a través de la organización del partido, le dio al partido gran legitimidad. Los sindicatos de las empresas expropiadas en el sexenio de Cárdenas se afiliaron al partido defensor de los intereses nacionales. En 1946 la necesidad de tener competencia electoral llevó al partido a permitir e incluso a fomentar la aparición de nuevos partidos.

Desde aquel entonces se pueden identificar sectores que crecieron al cobijo del gobierno, donde muchos siguen integrados, conformando la organización política que agrupa a los sectores más diversos del país logrando así una eficiente y eficaz estructura electoral.

El sector obrero y empresarial, que se encontraba concentrado en el norte del país y, en menor medida en el centro, se integró al partido mediante la formación de sindicatos para los obreros y sindicatos empresariales o cámaras de representación del interés empresarial. La CROM y la Confederación de Trabajadores de México lograron aglutinar a la mayoría de los Sindicatos del sector público como del privado. Los empresarios quedaron organizados en las Cámaras de la Industria, de Comercio, etc.

- Los campesinos del sur y centro del país se adhirieron al partido mediante, la Confederación Nacional Campesina, mediante de la cual se organizó el reparto agrario, pie de la lucha revolucionaria

- Los ideólogos del partido que se encontraban en el centro del país, organizando al partido, conformaron las instituciones del sistema político mexicano, los intelectuales siempre encontraron cobijo bajo el manto del Estado, en la medida en que racionaran sus críticas al sistema y siempre con la oportunidad de integrarse al mismo mediante una posición política.

El partido que sin lugar a dudas ha sido eficaz en su larga historia registra cuatro escisiones importantes, en 1940, 1946, 1952 y 1987, todas relacionadas con la sucesión presidencial; sin embargo, hasta hoy nunca se había perdido la elección presidencial. Aunque cada vez el proceso de sucesión ha sido más difícil. Es significativo observar que en nuestra historia moderna, desde 1910 hasta 1988, hubo 17 elecciones presidenciales y que todas las había ganado el Partido oficial. Ha habido hasta 1988, 25 partidos con registro nacional, de los cuales ninguno había gobernado ni una entidad federativa, hasta 1989. Es hasta 1919 que surge el segundo partido político post-revolucionario con representación nacional, y hasta 1947 aparece el partido comunista. En el sistema político, hasta antes de 1987, la función real de los partidos de oposición no había sido la de competir por el poder, por el contrario contribuían a legitimar el régimen político. Tales condiciones convierten al régimen político en una hegemonía del partido oficial.

## 1.4 La crisis del Estado en México

La crisis del Estado en México comienza a hacerse manifestarse, a partir del conflicto de 1968; la crisis política que generó el movimiento estudiantil y antes la huelga de los médicos, movimientos con sencillas demandas políticas, evidenciaron la incapacidad del sistema político mexicano para resolver sus demandas por la vía política. El Estado resolvió el conflicto mediante la represión, haciendo ejercicio de la violencia, pero pagó un alto costo al frenar el desarrollo social, al perder legitimidad y credibilidad. El autoritarismo estatal impidió un equilibrio democrático que encauzará a las nuevas fuerzas que gestaba el país. Se negaron los espacios políticos que las corrientes democráticas exigían. La intolerancia del sistema para permitir un libre juego de las fuerzas políticas se revertiría mediante los procesos sociales que seguirían. La ideología predominante de la crisis del sistema político reclamaba que la revolución habitaba en un solo partido y el que no está afiliado a él está en su contra y por lo tanto contra la revolución, sus principios y héroes.

El movimiento estudiantil, representante de un sector de la sociedad, se manifestaba abiertamente para expresar sus demandas al gobierno. La incapacidad para resolver el conflicto derivó en un problema que se consideraba riesgoso para la seguridad nacional. Se ponía en crisis al sistema político.

En 1982 las especulaciones por el tamaño de las reservas petroleras generaron volatilidad en los precios del petróleo. La falsa idea de una enorme riqueza petrolera y la necesidad de administrar la abundancia provocaron la crisis de los años ochenta. Las devaluaciones del peso frente al dólar, las incontenibles espirales inflacionarias y sus repercusiones políticas condujeron al fin del Estado de bienestar y a la necesidad de replantear el Estado.

La búsqueda del Estado de bienestar no sólo no alcanzó el bienestar sino que además derivó en el *Estado paternalista* que propició

el déficit fiscal y un gran endeudamiento con organismos financieros internacionales, que obligaban a firmar cartas compromiso para la reducción del gasto público, perdiéndose autonomía económica y soberanía en las decisiones; en general, el modelo económico de bienestar se torno insostenible. La crisis del Estado condujo a un replanteamiento de sus funciones, incluso a la redefinición de los límites del espacio público y privado. Entró en crisis el sistema económico.

En el año de 1985 un terremoto devastó la ciudad de México y demostró entre otras cosas la incapacidad del sistema para resolver una demanda social. Nuevamente se ponía en duda la legitimidad del Estado para resolver las demandas de la población y responder a situaciones que ponen en riesgo la seguridad nacional. La sociedad civil<sup>12</sup> organizada logró más que la acción de gobierno. Los costos humanos, económicos y sociales en general fueron incalculables, debido a que no existía una clara unidad de la que habla Heller, por lo que las acciones del Estado no podían legitimarse. Hasta este momento podemos decir que el sistema político mexicano presentaba las siguientes problemáticas que el Estado no podía resolver:

- Una constitución democrática, pero que otorga al ejecutivo excesivas responsabilidades, derivando en un sistema autoritario.
- Un partido oficial que goza de la presencia de partidos “satélites” que no le representan una oposición real.
- No existe una participación política de la sociedad excepto aquella que se da dentro del partido, y cuando ésta surge es reprimida por el aparato de Estado.
- Una severa y permanente crisis política y un conflicto social no resuelto.

La inconformidad social que generó la selección del candidato presidencial en 1987, derivó en rupturas al interior del partido en el

---

<sup>12</sup>En la presente investigación se entiende por sociedad civil “Al conjunto de relaciones que traban los hombres entre si, cuando persiguen la realización de fines a título privado”, como la ha definido el Prof. Miguel Escobar en los Apuntes para el Seminario de Políticas Públicas y Política Social CNCPYAP septiembre 1999.

poder y una crisis de legitimidad al exterior.

En 1988 el PRI perdió la capacidad política de negociar con los sectores revolucionarios del partido y sufrió una importante escisión, que más tarde le habría de generar importantes conflictos electorales así como una crisis de legitimidad a las autoridades electorales, al presidente electo lo cual pudo derivar en una crisis de gobernabilidad. La selección del candidato implicaba la continuidad del proyecto que consideraba necesario reformar al Estado y evitar mayores crisis económicas y políticas.

En el siguiente periodo la selección del candidato y la búsqueda de la continuidad en el proyecto derivó en los asesinatos políticos de 1994 que hacen evidente que las vías que la política ofrece para resolver el conflicto social y la lucha por el poder han llegado a su límite por lo que es en extremo urgente realizar y continuar la reforma política del Estado postergada desde 1996.

El primero de enero de 1994 un reducido grupo armado en el sureste cuestiona mediante la vía armada al Estado mexicano, declarándole la guerra y exigiendo la integración de los sectores mas desprotegidos de la población al desarrollo nacional. Un conflicto aún sin solución.

Las diferencias económicas tan marcadas, los contrastes culturales y en general, la polarización social de la población, han buscado una expresión política. El Estado no ha sabido integrar a la población para salvar las diferencias, por el contrario, las reformas que ha realizado han provocado mayores desajustes, las diferencias se han resuelto mediante el conflicto abierto y por medio de la violencia, ya sea civil o la legítima del Estado.

En el aspecto económico, las ya permanentes crisis económicas y financieras demuestran la necesidad realizar una reforma política del Estado, como un medio para alcanzar la reforma económica.

En el mundo contemporáneo el llamado *welfare state* o Estado de bienestar, había sido el resultado de las pugnas sociales por aquellas necesidades que el mercado no había logrado satisfacer. Pero el alto

costo que esto significaba hizo caer a los gobiernos en enormes crisis económicas y financieras. En México la idea del Estado de bienestar derivó en el Estado paternalista o un populismo generalizado producto de un periodo de estabilidad y crecimiento económico conocido como el desarrollo estabilizador. Basta recordar que en 1976 el 42 por ciento de la inversión total y el 9.2 % del PIB provenían de la inversión pública. (Salinas 1980:20)

Las reformas no pudieron esperar y en el contexto internacional se observan las acciones emprendidas por los gobiernos emprendidas en este sentido. Conducidos por Margaret Thatcher y Ronald Reagan, principales precursores de las ideas neoliberales en Europa y Norteamérica, así como los organismos financieros que obligaban a aplicar modelos económicos de corte neoliberal, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Los recortes presupuestales del aparato público, las privatizaciones y la reestructuración de la política social fueron la constante en sus gobiernos.

En Europa, la caída del muro de Berlín y la desaparición de los partidos de Estado contribuyeron al debate, señalando la necesidad de replantear el papel del Estado y sus nuevas relaciones con la sociedad civil organizada. En suma, el debate se centró en el tamaño del Estado y posteriormente, en la vía de la reforma del Estado, conocida como transición a la democracia, como idea complementaria de la vía neoliberal. (Klisberg: 17:1996) .

Se puede afirmar que la crisis del Estado en México obedece a múltiple factores nacionales e internacionales, entre ellos a las crisis económicas y sociales. Por otro lado, está la concentración de poder entre el partido oficial y el presidente, quienes acumulan también la responsabilidad de las crisis. Esta situación ha derivado en una incapacidad fundamentalmente política que exige la reforma estatal.

## 1.5 Antecedentes de la reforma en México

La reforma del Estado en México por novedosa que pueda parecer, poco tiene de ello. Los primeros antecedentes de la reforma en la Colonia, se remontan a las llamadas Reformas Borbónicas, emprendidas por Fernando VII. Estas tuvieron un carácter administrativo y buscaban una mayor tributación a la corona. Con el triunfo de la guerra de independencia, se apuntaló un nuevo orden político, basado en la Constitución de 1824. En 1864 el segundo imperio de Maximiliano intenta reformar el esquema administrativo público, con un plan de gobierno acorde muy avanzado al nivel de los esquemas políticos europeos y no a la realidad nacional. Con la guerra de reforma y la Constitución de 1857 se sientan las bases del Estado mexicano, dándole un carácter liberal y democrático; se reforman las atribuciones del Estado, y se busca la igualdad en la ley.

Durante el porfiriato la incapacidad del Estado para generar movilidad política, en el ejercicio del poder, evita reformar e integrar al sistema político a sectores que resultaban imprescindibles para la vida política de la nación lo que provoca una revolución. Los cambios que genera la revolución dan al Estado una nueva orientación más social. Su expresión se da en la nueva Constitución, básicamente en los artículos 3°, 27° y 123° de la constitución de 1917, así como en la organización política de la sociedad en el partido oficial.

Las dificultades políticas del régimen generan la reforma política en el sexenio de Adolfo López Mateos que otorga el derecho a los partidos con registro a tener más posiciones en el poder legislativo con diputados en la Cámara.

La parquedad de la reforma y la crisis del Estado en 1968 tuvo como efecto que, en 1973, después del conflicto universitario, el presidente Luis Echeverría, promoviese una reforma política electoral que integrase a la sociedad a los partidos políticos para institucionalizar la lucha

política. Finalmente, dentro de este contexto, aparece la reforma electoral de 1977, que otorga cien de las cuatrocientas curules de la Cámara de Diputados a la oposición. De otra parte, se concreta la reforma administrativa del sexenio de José López Portillo y su continuación bajo el esquema de “La Renovación Moral” de Miguel de la Madrid.

## **Conclusiones**

Con base en el recorrido histórico conceptual que del Estado se ha hecho se deduce que el Estado y la sociedad son producto uno del otro y que a pesar de las contradicciones que enfrentan, en el conflicto de dominación, ambos se complementan<sup>13</sup>. Por otro lado las permanentes interacciones que experimentan transforman irremediamente su relación simbiótica, así como sus objetivos, siendo ambos responsables de su transformación y cambio. Como se ha observado, el concepto ha experimentado innumerables interpretaciones a través de la historia y de las diversas sociedades. Dichas transformaciones obedecen siempre a las cambiantes realidades que la propia sociedad genera derivando en reformas estatales, en la búsqueda por un mayor beneficio común y la permanencia del Estado. La sociedad globalizada ha puesto fin al monopolio del Estado en materia de lo público, abriendo la puerta a la solución de conflictos y la atención de demandas, mediante la participación ciudadana o de la sociedad civil organizada.

Se ha visto que, en el caso del sistema político mexicano, la legitimidad política se basa más en una capacidad mítica, que es el sostén del presidencialismo, que en un criterio legal-racional; no se dan las condiciones que requiere un régimen democrático. El presidente, con su triple jefatura estatal, gubernamental y de partido, es el eje

---

<sup>13</sup> La sociedad en su conjunto requiere de principios que permitan una convivencia benéfica para su existencia. El Estado es el único ente capaz de regir dicha convivencia por lo que establecen una relación simbiótica que resulta benéfica para ambas partes.

articulador del sistema político y el método de sucesión presidencial, en el que el ejecutivo en turno elige al sucesor; son el principal freno a un sistema político democrático y el principal motivo para reformar al Estado. La soberanía del Estado en México se ve profundamente cuestionada por las nuevas realidades internacionales y la postura que nuestro país ocupa en el nuevo arreglo internacional, cuyo principio ordenador es el comercio. En lo interno, el presidencialismo y el sistema político acotan la soberanía del pueblo en cuanto expresión de la voluntad popular a un espacio muy reducido, al no ser el principio democrático, el eje político institucional.<sup>14</sup>

La suma de factores que el sistema político viene arrastrando desde 1968, como el conflicto estudiantil, las crisis económicas sexenales y la falta de legitimidad y consensos de los diferentes gobiernos ponen en una difícil situación a los dos elementos nodales del sistema: el presidente y el partido oficial. Se ha demostrado que el Estado en México enfrentaba una profunda crisis, cuyo principio se identificó con el conflicto de 1968, por lo que para 1988 la reforma era ineludible.

Por otro lado, el Estado mexicano es sujeto de constantes contradicciones, a pesar de ser un Estado sólido con instituciones surgidas de las demandas sociales, el gobierno carece de una legitimidad que le confiera la ley o la aprobación del consenso poblacional expresado en las urnas. Los compromisos adquiridos con los principales ejes del sistema, como sindicatos, empresarios o el partido no le permiten un margen de gobernabilidad. El gobierno no puede generar consensos que le den autonomía, que le permita ser inclusivo en sus políticas, lo que le resta legitimidad. Tenemos un Estado; con un gobierno muy grande, pero poco eficaz, lo que lo hace forzosamente débil.

---

<sup>14</sup> Véase Tabla Anexa de gobernadores y Secretarios de Estado en el periodo 1988-1994, donde se señala el índice de población gobernada por funcionarios designados por el ejecutivo.

La crisis del sistema político es el motivo fundamental de la crisis del Estado en México, dado que no ha contribuido a solventar la crisis económica y ha generado la crisis social. Por lo tanto es también el eje sustantivo para reformar el Estado; la solución, se encamina a abrir las puertas a nuevos actores, redistribuir el poder presidencial en las instituciones, para que encuentren solución a las demandas de la sociedad en transición. La suma de nuevas voluntades daría legitimidad y autonomía al Estado. En suma, un sistema de poderes equilibrado y de partidos equitativo; la legitimidad y la credibilidad de los actores políticos son la vía para construir un régimen democrático y un Estado eficaz acorde a las nuevas realidades.

La posibilidad de un proceso de esta magnitud exige de la más amplia participación de la sociedad civil, de procesos transparentes ante la ciudadanía y de mecanismos eficaces que legitimen la reforma y sus costos políticos y económicos. Se desarrolla en adelante la posibilidad de analizar la reforma mediante las políticas públicas para cumplir con estas y otras condiciones.

## CAPÍTULO 2

### POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA REFORMA POLÍTICA DEL ESTADO EN MÉXICO 1988-1994.

En el capítulo anterior se dijo que el Estado cumple con dos funciones básicas: la primera, que es la de mantener la soberanía como la capacidad de ejercer su mandato sobre una población dentro de un territorio —al interior— y defender su voluntad frente a otras —el exterior; la segunda función, que es la de promover la cooperación social territorial entre la población, se encamina a llevar a buen término sus fines.

Dentro de las nuevas condiciones que la globalización significa, la reforma política responde a la necesidad de mantener la soberanía tanto en lo interno como en lo externo. Tiene además la tarea de redefinir y restablecer sus funciones respecto a lo que debe hacerse, lo que se establece en la ley como resultado de la segunda función estatal, correspondiente a la cooperación social de la población.

El consenso del poder legislativo y la voluntad soberana del pueblo se plasman democráticamente en el acuerdo general del Estado, dándole a la ley un carácter general.

Asimismo, se entiende la reforma del Estado como la búsqueda de una relación equitativa entre éste y la sociedad civil (Ver Figura 1); esta misma búsqueda indispensablemente modificará de manera conjunta el acuerdo constitucional. Existe un maridaje, que se entreteje a través de las interacciones que se dan entre la participación ciudadana y el gobierno, por medio de su brazo ejecutor —la administración pública— y su acción racionalizada— las políticas públicas.

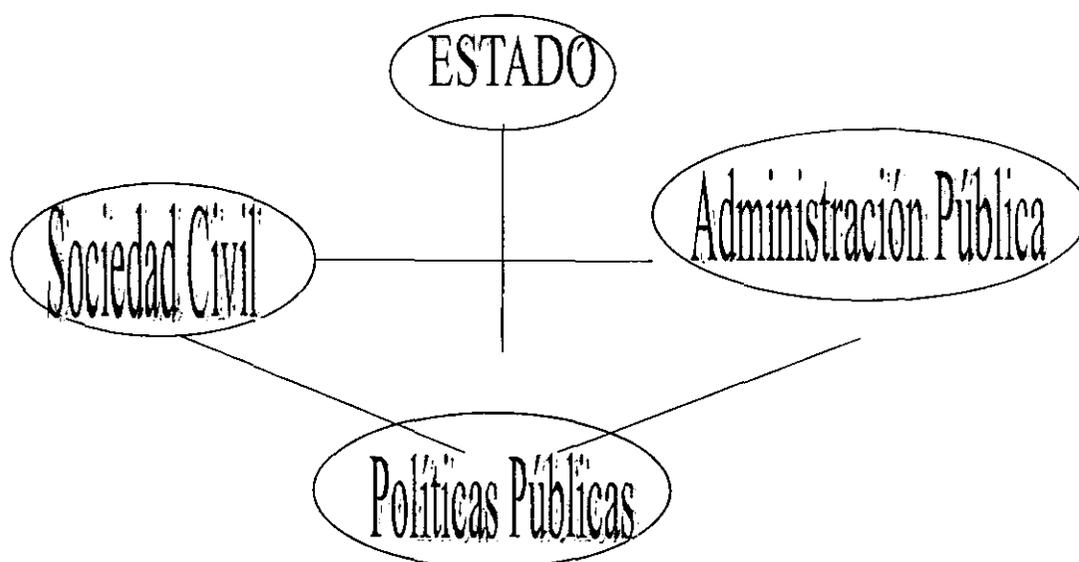


Figura 1. Interrelación entre el Estado y la Sociedad Civil.

La reforma política, como una parte de la reforma del Estado, se dirige a la formación de acuerdos para definir las nuevas funciones estatales, así como los límites entre lo público y lo privado. Por otro lado, la reforma política del Estado en nuestro país exige una nueva relación entre los tres poderes de la Federación.

Tradicionalmente y dadas las características del sistema político éstos se han subordinado casi de forma total al Poder Ejecutivo. Sin embargo, la representación legislativa no es la única vía por la cual el pueblo puede ejercer su voluntad de acción o decisión, ya que puede apoyarse en formas jurídicas como el plebiscito, referéndum, consultas ciudadanas y participación política, todas aquellas formas de agrupación civil que defienden los derechos de la población.

Una de las actividades sustantivas del Estado<sup>15</sup> radica en su capacidad para planear y promover el desarrollo; además, como una

<sup>15</sup> En México, la planeación del desarrollo se encuentra regulada por el Artículo 26° Constitucional, así como por su ley reglamentaria, Ley de Planeación

herramienta democrática que promueve la participación ciudadana en la búsqueda de soluciones a la problemática social, la Ciencia Política ha desarrollado la teoría de las políticas públicas.

La significación de las políticas públicas<sup>16</sup>, con todo y lo tautológicas que pudieran parecer, tienen su explicación en la *police science*, que es un cuerpo teórico-metodológico, desarrollado en Estados Unidos como antítesis de la planificación soviética.

Después de la Segunda Guerra Mundial, y con el fin de mejorar las acciones del gobierno, se decidió investigar meticulosamente por qué algunos programas se mostraban exitosos en la consecución de sus objetivos, mientras que otros no lograban pasar de una mera intención gubernamental. Los primeros estudios que Harold Laswell y Charles Limblom desarrollan en los años sesenta, identificaron las interacciones sociales en la toma de decisiones, por lo que el primer elemento que los diferenció de los soviéticos fue la participación democrática de la población y posteriormente, su temporalidad, pues estos programas se enfocaban a resolver problemas específicos de corto alcance. Las políticas públicas surgen así como una de las llamadas “nuevas tecnologías de gobierno”.

Aunque esta teoría observa desde entonces, importantes deficiencias metodológicas, -sobre todo en su conceptualización- se puede afirmar que hoy por hoy ofrece considerables avances en torno a la acción pública. Ya Morata (Morata: 224:1995) señalaba que la *policy science* se orientará hacia la acción” y W. Wilson entendía a la administración pública como “ la administración en acción”. Bajo esta misma idea surgiría la primera concepción de las Ciencias de Políticas en el pensamiento de H. Laswell, orientada a la generación del conocimiento político y la participación democrática caracterizándolas

---

democrática; ambos promueven la participación ciudadana mediante procesos de consulta popular y la democratización de los procesos de planeación, en sus diferentes fases, como la formulación, instrumentación y control de los programas de desarrollo.

<sup>16</sup> Los teóricos de las políticas públicas han identificado al concepto del público como la población implicada en una política, omitiendo la necesaria diferenciación que la administración pública hace entre lo público y lo privado.

con dos elementos básicos: primero, la integración multidisciplinaria, integrada por expertos en el área; segundo, la racionalidad efectiva del proceso de políticas. (Laswell:1951) Aquí se defendía la idea de cuantificar a las ciencias sociales para poder acercarlas a los procesos de la sociedad y mejorar la acción gubernamental. La emergencia de esta teoría causó gran exaltación por los resultados que generó su eficacia para tomar decisiones y resolver problemas públicos.

Este mismo entusiasmo provocó lo señalado respecto a que:

“las preocupaciones de orden teórico fueron relegadas a segundo término. Ni las motivaciones iniciales ni los protagonistas de estos nuevos temas se guiaban por la búsqueda de una teoría interpretativa de la acción y de la naturaleza del Estado” (Morata: 44, 1991),

Donde el objeto principal era contribuir a la mejora de las decisiones de corto plazo. Esta premisa afirma que las políticas públicas pertenecen a la administración pública reactiva, es decir, aquella que enfrenta problemas conforme se presentan o, como dirían los teóricos, conforme suben a la agenda de gobierno, que se diferencian de la administración proactiva, que planea con una visión a largo plazo.

Por otra parte, la corta duración de las políticas públicas ha generado numerosas críticas, pues contribuye a un modelo de menor intervención estatal, como lo es el neoliberal. Por ello es preciso diferenciar entre un conflicto que supone una oposición de valores entre dos entidades, que debe ser resuelto mediante la política, y el problema de la cooperación en los fines y la corresponsabilidad de medios, que busca resolver la planeación.

Se considera que la solución de problemas estructurales o de fondo corresponde a la administración proactiva que prevé los problemas y su solución, es decir, la planeación que diversos autores desechan por considerarla autoritaria, debido a que: “resulta inviable gobernar conforme al plan integral en las sociedades mentalmente libres, políticamente plurales y económicamente abiertas” (Aguilar: 4:1999).

Por otro lado, se afirma que, en el contexto contemporáneo, es sumamente complejo tener una visión de Estado de tan corto plazo para resolver los problemas estructurales que la realidad nacional significa, además de los problemas administrativos, presupuestales y operativos que conlleva el actuar de acuerdo a coyunturas.

Este tipo de problemas son precisamente los obstáculos que enfrenta la Ciencia de las Políticas, ya que es difícil encontrar un cuerpo teórico que dé sustento homogéneo al análisis de la realidad política. Se debe enfatizar aquí que los autores que desarrollan la teoría difieren ampliamente e incluso caen con frecuencia en contradicciones sobre la concepción teórica de las políticas públicas.

## 2.1 La orientación teórico metodológica de las políticas públicas

Es de suma importancia el ubicar dentro de la teoría del Estado a las políticas públicas, ya que aquí se analiza una reforma bajo dicha metodología. Para explicar dónde se sitúa este análisis se ha echado mano de la clasificación que Francese Morata (Morata:225:1995) ha elaborado a este respecto.

Él identifica tres clasificaciones que responden básicamente a tres concepciones epistemológicas:

La primera es la pluralista racionalista, en las que se le da prioridad al individuo y al pluralismo social, la cual que se considera como la concepción neoliberal. Su principal aportación es la aplicación de la racionalidad a la acción gubernamental, por lo que bajo esta perspectiva las políticas públicas sólo deben resolver aquellas necesidades de coyuntura e intervenir únicamente de manera regulatoria. Un concepto importante que propone esta clasificación es el del *public choice* o la llamada teoría de la elección pública, mismo que por su origen económico y racional supone que los individuos en una sociedad liberal son libres de escoger bienes basados en un criterio racional. De esta forma, la población, de acuerdo a su preferencia y mediante una elección dirigida a los bienes que el gobierno genera, decide la orientación de la política.

Esta propuesta otorga a los individuos y a los grupos la capacidad de tomar la decisión que más convenga a sus intereses o la solución de sus demandas. El *public choice* busca generar beneficios directos a la población, mediante la producción de bienes públicos mensurables y establecer una relación del costo necesario para producir un bien público y el beneficio específico que genera a la población. Asimismo, pretende localizar dentro de las estructuras gubernamentales las afectaciones que se generan entre diferentes organizaciones para conocer sus beneficios e interacciones.

En segundo lugar, Morata habla de la concepción de tipo neomarxista, que considera al Estado como un medio de reproducción

del sistema capitalista, donde las políticas públicas sólo son un medio de dominación de su superestructura jurídico - política. Esta concepción es poco propositiva y se inclina a un gobierno planificador y ampliamente participativo en la sociedad.

Por último, y en tercer lugar, existe una tendencia a mediar entre ambos que propone básicamente la vía del neocorporativismo y el neoinstitucionalismo así como la formación de *policy communities*. Dicha corriente propone la intermediación de un grupo entre la población y el Estado, regulando sus relaciones y equilibrios. Posteriormente, en el cuarto capítulo de la presente investigación se desarrolla una propuesta bajo el cobijo de este enfoque, conocido también como la social democracia. Su relevancia obedece a propuestas políticas como la de la “tercera vía” y debido, a la importancia que representa para ésta identificar el origen y la diferenciación de los conceptos básicos, formulados por la teoría de políticas, se presentará en el transcurso del subapartado las definiciones que la especifican.

De su lado, Omar Guerrero (Guerrero 50:1994), entiende la *policy science* como el conjunto de disciplinas que estudian a la política, al gobierno y a la administración pública, enfocadas a lo que comúnmente se conoce como la Ciencia del buen gobierno, es decir, una acción eficaz y eficiente que actúe bajo el principio de la racionalidad. El segundo concepto, identificado por Guerrero, describe el propósito de la *policy science*, que es el de formular lo que se ha traducido como las políticas que conforman el curso de acción gubernamental para dar solución a las necesidades públicas. Éstas tienen un carácter social; y se encuentran organizadas, puesto que han pasado ya por un proceso político y su satisfacción se considera una función gubernamental.

La teoría de las políticas públicas agrega un factor fundamental: la participación ciudadana en los procesos de la *policy*, como búsqueda de mejores resultados. Este elemento agrega un carácter democrático a la gestión gubernamental. Cuando la ciudadanía participa en la solución de sus propias necesidades públicas, ya sea mediante, su

participación directa -mano de obra –<sup>17</sup> o fundamentalmente en la toma de decisiones mediante la apertura de los procesos públicos. Sin duda las decisiones de la mayoría alcanzarán mayores consensos y mejores políticas.

Por último, es necesario señalar que los conceptos aquí explicados guardan poca relación con el *politics*, es decir, la política que ordinariamente se había entendido como la lucha por el poder público. Estos conceptos hacen referencia a los procesos políticos de toma de decisión, es decir del *policy*, Las políticas públicas son una aportación que busca racionalizar la acción pública en la solución de las necesidades de la población, independientemente de la lucha por el poder al que se refiere el *politics*.

---

<sup>17</sup> El Programa Nacional de Solidaridad desarrollado en el período de estudio es una clara muestra de la aplicación de políticas públicas, con la formación de comités ciudadanos de participación en la solución de los problemas públicos.

## 2.2 La Legitimidad

La legitimidad <sup>18</sup>se refiere al reconocimiento de la acción gubernamental, es el consenso que la población otorga al gobierno en la eficacia y eficiencia para resolver sus demandas. Este concepto le permite al Estado llevar a cabo sus políticas, ya que quien las aplica goza de la autoridad que el ciudadano le otorga ya que percibe un beneficio de la política.

La crisis de legitimidad del Estado nace paralela a su ineficacia para solucionar las demandas sociales o la falta de consenso en la permanencia en el poder; es aquí cuando se evidencia la necesidad de democratizar las acciones del gobierno, para lograr consensos más amplios. Cuando el Estado deja de ser eficaz para resolver las demandas públicas comienza a perder legitimidad y en consecuencia pierde su capacidad de gobierno.

En Latinoamérica la crisis del Estado Interventor, que tuvo su origen en gran parte en la caída de los precios del petróleo dejó traslucir la incapacidad generalizada del Estado para atender sus funciones.

Según Miguel Escobar, la legitimidad:

“ se refiere a un juicio situacional en el que se involucran valores cuyo respeto es estimado un deber moral..... Es conveniente efectuar una primera distinción entre legitimidad subjetiva y objetiva, porque mientras la primera descansa en los valores que una persona en particular estima como deber moral respetarlos para sí y para los demás independientemente de la frecuencia estadística que los demás comparten; la legitimidad objetiva se entiende como el conjunto de valores sociales que, experimentados y compartidos subjetivamente por

---

<sup>18</sup> La legitimidad es un concepto que ha sido ampliamente abordado por autores como Max Weber o Antonio Gramsci; sin embargo, la significación que aquí se tiene de dicho concepto obedece al contexto de la teoría de las políticas públicas

un número significativo de miembros de la sociedad determinan objetivamente la eficacia social de los mismos derivada del respeto que inspiran como un deber moral” (Escobar Valenzuela Miguel:39:1988)

Se utilizará aquí la segunda acepción, por ser más adecuada al caso de estudio. La legitimidad será, además, un elemento que servirá para la evaluación de la política.

Las políticas públicas, como una tecnología de gobierno que persigue la participación ciudadana en la toma de decisiones, agrega legitimidad a la acción pública gracias a la participación ciudadana en la solución de sus propias necesidades.

Los objetivos básicos de las políticas públicas se han concretado al estudio de la racionalidad de la acción gubernamental, a la definición de aquellas tareas que el gobierno debe y es capaz de realizar independientemente de su tendencia ideológica.

Pues bien, como parte fundamental de la reforma del Estado se presentan las políticas públicas, para resolver la problemática de las demandas sociales, la crisis fiscal, el déficit de gobernabilidad y legitimidad del gobierno, con ello se posibilita el desarrollo político, democrático y económico. Redefinir y racionalizar las tareas del gobierno es reformar al Estado en el gobierno; pero convocar a los partícipes a la solución de sus demandas significa una nueva relación Estado-Sociedad. La participación ciudadana significa, por ende, un control inmediato de la acción pública y una concientización política de la problemática social. Esta es la transparencia del proceso que requiere la reforma política estatal.

### 2.3 La metodología de las Políticas Públicas en la Reforma Estatal

Se debe ahora demostrar cuál es la pertinencia de utilizar a las políticas públicas para el caso que aquí se estudia, es decir, ¿para qué una reforma de Estado mediante políticas públicas? Como una parte fundamental de la reforma del Estado aparecen las políticas públicas,

buscando resolver la problemática de las demandas sociales, la crisis fiscal, así como el déficit de gobernabilidad y legitimidad del gobierno, con lo que se posibilita el desarrollo político-económico. Redefinir y racionalizar las tareas del gobierno es reformar al Estado en el gobierno, pero hacer partícipe a la población de la solución de sus demandas, significa una nueva relación Estado-Sociedad. La participación ciudadana significa un control inmediato de la acción pública y una concientización política de la problemática social, esta es la transparencia que exige el proceso de reforma política del Estado.

### 2.3.1 El *Policy Making Process*

En la presente investigación se entiende a las políticas como una serie decisional compleja, en la que se decide de entre uno o varios cursos de acción y se definen medios que se suscriben al cumplimiento de fines u objetivos. En una política se definen medios que se suscriben al cumplimiento de fines u objetivos de una cierta política. Independientemente de la diferenciación que frecuentemente se hace entre las políticas públicas, que integran a la participación social, y a las políticas gubernamentales que son por definición autoritarias e impositivas<sup>19</sup>, aquí se dirigirá la participación dentro de las políticas públicas, a través de tres elementos fundamentales que son la persuasión, la presión y la integración. (Ver Figura 2)

La persuasión, como el primer mecanismo que persigue la política, puede encaminarse en dos sentidos: la que genera la población para agendar un problema público "*bottom - up*" (de abajo hacia arriba) o aquélla que se concreta a buscar el consenso necesario para formular e implementar una política pública dentro de un sector de la población específico *top-down* (de arriba hacia abajo). La política necesariamente debe ser públicamente consensuada.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Luis Aguilar, ha planteado "lo inviable que resulta gobernar conforme al plan integral en sociedades mentalmente libres, políticamente plurales y mentalmente abiertas" y ofrecen la solución de problemas públicos mediante las políticas públicas. Al respecto, ver: Aguilar Villanueva Luis. Revista Prospectiva Núm. 12: pp4. Marzo 1999.

<sup>20</sup> Giandomenico Majone explora el tema de la persuasión y de la comunicación pública de aquellas políticas que buscan como objetivo fundamental la

La presión es el elemento político que la población ejerce ante los diferentes medios para la gestión y solución de la necesidad pública; en general lo que busca es agendar la necesidad para convertirla en un *issue* de la agenda gubernamental<sup>21</sup>

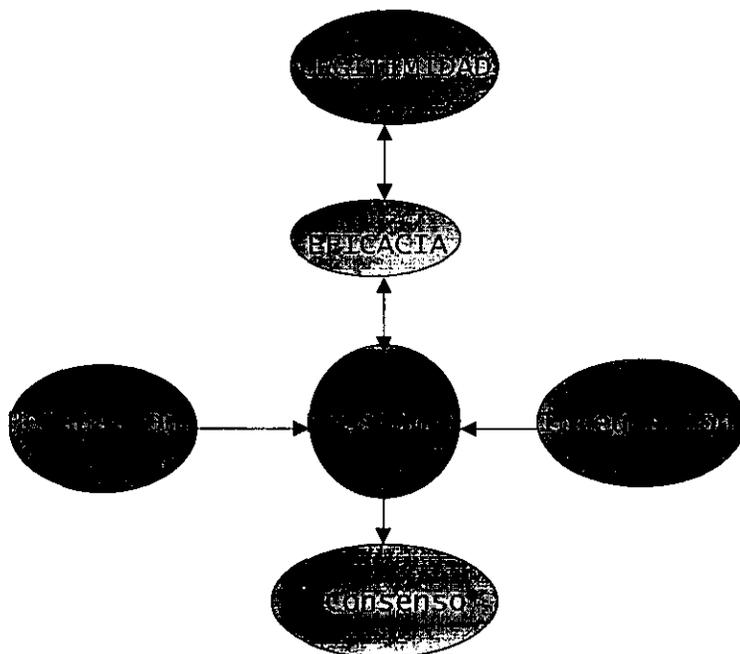
La integración de la política es trabajo de ambos actores, el gobierno y la administración pública, en cualquiera de sus niveles o del Estado mismo, y de la población, quien mediante su participación, coadyuva para la formación de la política.

---

comunicación que busca obtener el consenso.

<sup>21</sup> La agenda gubernamental es una metodología que tiende priorizar los problemas y necesidades que se deben resolver. Esta compuesta por *issues* o temáticas que reflejan dichos problemas.

## OBJETIVOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA



*Figura 2 Objetivos de las Políticas Públicas<sup>22</sup>*

Sin embargo, toda política, pública o gubernamental no necesariamente excluye o incluye la participación social, en cualquiera de sus fases, ya que de una u otra manera debe estar orientada a la solución de una necesidad pública. Si una de las partes integrantes del Estado es la población, necesariamente a quien la política se dirige, ésta debe tomarla en cuenta.

Afirmaciones como las de Aguilar contradicen lo que en México se entiende por planeación, que en México, es por definición

---

<sup>22</sup>La política pública debe buscar legitimarse y legitimar a quien la aplica (v.gr. gobierno), este objetivo solo puede ser logrado mediante una política eficaz para resolver una necesidad pública. A través de la presión la demanda subirá a la agenda de gobierno, integrando los recursos y persuadiendo a la población, logrando así un consenso en torno a la necesidad y su solución. Las flechas representan la estrategia que supone el diseño de la política.

“democrática”, como lo señala el artículo cuarto de la ley de Planeación “Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la Planeación Nacional del Desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales”; por tanto, se considera que la diferenciación entre ambas políticas tiene un pragmatismo irrelevante, ya que la eficacia y la eficiencia en la satisfacción de las necesidades obedecen a otro tipo de factores, como la legitimidad, la estrategia y la táctica de la política<sup>23</sup>.

La legitimidad de una política pública, a su vez dependerá específicamente de dos factores. El primero será el consenso que se logre entre la población para la efectiva solución de una necesidad o conflicto, incluyendo la existencia de otras políticas, cuya decisión consistirá en no tomar curso de acción alguno y dejar que el conflicto se extienda en el tiempo con el fin de desgastarlo, o de que sea resuelto en mejores condiciones. A esto se le conoce como el *non decision making*.

El segundo factor es la eficacia real que la política tenga en la solución del problema y lograr legitimidad como un elemento de gobernabilidad. La eficacia de la política dependerá de los elementos de persuasión, presión e integración, para obtener la obediencia del mandato político y la gobernabilidad.

Si se entiende esta estrategia como la coordinación de acciones para lograr un objetivo, de igual modo se debe suponer la existencia de obstáculos que impiden que se lleve a cabo. Este estudio comprende aquellas funciones de coordinación, realizadas para lograr el resultado planteado por la política pública, en la solución de un conflicto y las acciones que se efectúen para salvar los obstáculos, que se señalarán en el curso de acción para lograr los fines estratégicos de la política.

La táctica de una política está compuesta por los diferentes elementos de tipo operativo que son necesarios para su consecución, como pueden ser los factores políticos de negociación entre los actores,

---

<sup>23</sup> La política pública que aquí se estudia, no ha sido expresada documentalmente como un plan o programa de gobierno específico. Sin embargo, en ella encontramos elementos que nos hacen suponer que podría ser considerada una política gubernamental.

los problemas financieros, geopolíticos, etc. Todos éstos considerados elementos tácticos.

Dentro del curso de acción que significa una política pública, se han identificado diversas fases para su desarrollo, lo que es cierto es que no existe un criterio único acerca de éstas, por lo que en el desarrollo del presente trabajo se analizarán el diseño y la formulación, como aquella fase en la que se asume el problema dentro de la agenda de gobierno, y en la que se construyen posibles soluciones, entre las que se decidirá por un curso de acción.

La segunda fase será la implementación, es decir, lo que Meny ha definido como la puesta en marcha de la política pública.

Finalmente, se aplicará la fase de evaluación, construida por indicadores donde se intenta conocer si la política cumplió con los objetivos para los que fue diseñada.

### 2.3.1.1 Diseño y formulación

El diseño y la formulación de la política de reforma obedecen al imperativo racional burocrático. Se busca la coherencia entre los objetivos y las metas y la viabilidad de concretar. La necesidad de aplicar un enfoque incremental de políticas públicas, a la reforma política del Estado, estriba en la naturaleza dinámica del proceso en cuestión.<sup>24</sup>

La reforma del Estado tiene un carácter dinámico y permanente, pues las interacciones Estado-Sociedad son paradójicamente permanentes y cambiantes como lo señala N. Timasheff:

“A saber se observa el cumplimiento de lo que dentro de la teoría evolucionista de Herbert Spencer le llamó como la “Estática Social” en lo que es una tendencia de lo homogéneo o uniforme a hacerse heterogéneo o multiforme” (La teoría Sociológica Nicolás Timasheff :51:1977)

El surgimiento de nuevos paradigmas políticos y la caída de los regimenes socialistas junto con el modelo de bienestar, derivaron en procesos políticos dinámicos de la llamada “sociedad abierta”. La sociedad mexicana presenta nuevos tipos de demandas sociales, y económicas, y exige sus derechos políticos, fenómeno que se generaliza a raíz de los cambios que la globalización genera.

Las transformaciones informáticas y las transacciones comerciales significan roces culturales, que se expanden en todo el mundo, motivo por el cual México no podía ni debía quedarse fuera una vez más de la nueva revolución tecnológica y comercial.

También se observa aquí el cumplimiento de uno de los postulados sociológicos marxistas, conocido como el determinismo económico. Marx señala que las estructuras y desarrollo de una sociedad están constituidas por los medios y las relaciones de producción, que

---

<sup>24</sup> Charles Limblom

determinan la organización social de la misma; las relaciones en las que entran los individuos para producir bienes con mas eficacia de lo que pueden hacer si trabajan por separado. Estas relaciones se producen independientemente de la voluntad humana. Además, la organización de la producción (subestructura económica de la sociedad) no sólo limita sino que moldea - y determina - a la superestructura: Estado, gobierno, organización política, derecho, religión, filosofía, arte, literatura, ciencia, y la moral misma. Sin lugar a dudas, una nueva organización global de la producción significará cambios en las estructuras políticas de los Estados.

Todos estos elementos dinámicos deben ser contemplados en el proceso de políticas por lo que se usa el enfoque de tipo incremental para buscar soluciones a las nuevas realidades.

### **2.3.1.2 La implementación**

La segunda fase será la implementación, es decir, lo que Meny ha definido como la puesta en marcha de la política pública. Seguidamente, se aplicará la fase de evaluación, en la que a través de la construcción de indicadores para la política específica se intenta conocer si la política cumplió con los objetivos para los que fue diseñada.

Se debe decir que las políticas públicas del tipo incremental, o sea, aquellas que, como queda dicho pueden crecer en su diseño, conforme la problemática lo exija, son sujetas de ser evaluadas en el proceso de implementación con la finalidad de tomar nuevos cursos de acción, o abandonar aquellos que no conduzca al cumplimiento de la política. Además, este tipo de políticas pueden permanecer o extenderse para cumplir con nuevas tareas derivadas de la política original.

Elmore, (Elmore Richard:1997 ) establece cuatro modelos básicos para la implementación de una política pública. El primero, la implementación como administración de sistemas; el segundo como un proceso burocrático, la implementación como desarrollo organizacional. Y por último, la implementación como conflicto y negociación.

Se retoma, por considerarse el más adecuado, el modelo de implementación como conflicto o negociación. Las proposiciones básicas de este modelo son:

1.- *Las organizaciones son arenas de conflicto en las que los individuos y otras unidades, subordinadas con intereses específicos, compiten por obtener ventajas relativas derivadas del ejercicio del poder y de la distribución de los recursos escasos.* El caso en estudio muestra que son los actores políticos que participan del proceso una arena de poder. Como más adelante se desarrolla en el apartado de actores, cada uno de ellos tiene intereses particulares e incluso contrapuestos; es el caso del partido de la Revolución Democrática y el de Acción Nacional frente a las modificaciones al Artículo 27 constitucional y la reforma electoral.

2.- *La distribución del poder en las organizaciones nunca es estable, pues depende de ciertos factores como la movilización de recursos suficientes, el conocimiento especializado, y la capacidad para movilizar el apoyo político del exterior.* A principios del sexenio salinista el Partido de la Revolución Democrática, parecía gozar de una mayor legitimidad, con base en la argumentación de un fraude en la elección presidencial, pero su propia conformación, en la que participaban múltiples corrientes, le hizo perder cohesión al interior y credibilidad al exterior. Después de varios procesos de negociación y de la muerte de su candidato M.Clouthier en un misterioso accidente, el Partido de Acción Nacional pasó a un primer plano, adquiriendo un mayor reconocimiento durante todo el sexenio por parte del gobierno y de la opinión pública. De igual manera, en la medida en que el gobierno aplicaba políticas eficaces para la resolución de conflictos, en especial medidas de política económica, fue adquiriendo mayor legitimidad en su acción y por tanto consolidando su poder.

3.- *El proceso de toma de decisiones en las organizaciones se basa en la negociación dentro y entre las unidades organizacionales. Las decisiones negociadas son resultado de la convergencia de actores que tienen*

*diversas preferencias y recursos.* La negociación requiere de “ajustes mutuos” entre las partes en su forma de proceder. Las llamadas concertaciones entre las cúpulas partidarias, el empresariado, la iglesia, etc. derivaron en importantes avances en la reforma política y se han convertido en una práctica común en el sistema político mexicano desde el sexenio de Carlos Salinas. El caso de la negociación entre el gobierno y el Ejército Zapatista, ha demostrado cómo el mantener a su oponente dentro de la mesa de negociación, ha permitido al gobierno tener un mayor margen de maniobra política y a los Zapatistas mantenerse como una fuerza política en el contexto nacional y no mantener una lucha armada que sin lugar a dudas sería su fin.

4.- *La implementación consiste en una complicada serie de decisiones negociadas que reflejan las preferencias y recursos de los participantes.*<sup>25</sup> De hecho, la mayor contribución de este modelo es el descubrimiento de que las partes que interactúan en una política pública en todas sus fases no necesitan estar de acuerdo en nada que no sea el reconocer la necesidad misma de negociar. El caso particular del Ejército Zapatista muestra cómo la estrategia de prolongar un conflicto en el tiempo, con base en la necesidad de las partes en negociar ha resultado benéfica, sobre todo en un primer momento para el gobierno, quien, en menos de tres semanas tenía una negociación directa con su contraparte. Al tiempo, permitía ir modificando las estrategias de negociación según el propio proceso lo fuera requiriendo.

El éxito de la implementación sólo puede definirse con relación a los objetivos de una de las partes implicadas en el proceso de negociación, o en relación con la preservación del proceso de negociación. Sus etapas, según Pressman y Wildasky, se definen de la siguiente forma:

---

<sup>25</sup> Cabe señalar que el éxito de la implementación solo puede definirse en la relación con los objetivos de las partes implicadas en el proceso de negociación o en relación con la preservación del proceso mismo de negociación. (Morata: 1991:158) Según Schielling, los procesos de negociación pueden ser no únicamente explícitos, sino tácitos, entre los actores. De hecho, muchas formas de negociación, sobre todo en implementación, “ocurren sin que medie comunicación directa entre las partes, y en ocasiones, habiendo una muy deficiente comprensión de los motivos y recursos de los contendientes por parte de cada facción” (Thomas Schielling: The Strategy of conflict)

- Primera etapa: elaboración de lineamientos, donde se transita de la intención legislativa a las prescripciones administrativas.
- Segunda etapa: distribución de los recursos que establece el proceso del presupuesto, dándose el momento político del presupuesto público, el cual favorecerá a algunos sectores o áreas en detrimento de otras, por lo que se torna especialmente conflictiva.
- Tercera etapa: supervisión, donde se incluyen los procesos de inspección, auditoría y evaluación de la puesta en práctica de la política.

Un factor implícito en los procesos políticos o de negociación de políticas son las relaciones intergubernamentales, que pretenden explicar el funcionamiento concreto del sistema de intercambios entre los diferentes niveles de gobierno. Su función es aplicarlas a la solución de problemas específicos y a la detección de obstáculos políticos, institucionales y administrativos que frenan la coordinación y la cooperación organizacional y que pueden provocar el fracaso de la política pública.

“El mérito principal del análisis de las RIG’S reside en haber integrado el pluralismo interinstitucional y territorial, en el estudio de los procesos de decisión y ejecución de políticas públicas con objeto de analizar el papel de los distintos actores públicos y privados, sus interacciones y los mecanismos formales e informales de articulación existentes” (Morata:1991)

Otro de los propósitos de la política pública y del *public choice* es lograr un control efectivo de los recursos, mediante los elementos que se han mencionado; a este control se le ha conocido como el *accountability*<sup>26</sup> gubernamental que no es más que la rendición de

---

<sup>26</sup> Los conceptos que aquí se han utilizado son propios de la nueva gestión pública entendida como “el conjunto de aptitudes que tienen por objeto conservar la organización del Estado” ( Uvalle: 1997:52)

cuentas claras de las políticas aplicadas con base en las unidades de bienes públicos generados, hacia la población beneficiaria.

Las políticas públicas se pueden clasificar en distributivas, redistributivas y regulatorias. Se desarrolla en el capítulo tercero, un apartado de los actores que toman parte dentro de la reforma política quienes conforman y se identifican como arenas de políticas, que se entienden como: “ámbitos de poder real donde se definen el destino de la implementación de las políticas.” Dichas arenas se han clasificado en tres diferentes tipos: el primero, que son las del tipo distributivo, arenas de tipo relativamente pacífico y que no generan grandes obstáculos a la implementación de la política.

El segundo el tipo, el regulatorio, está conformado por una arena de conflicto y negociación entre grupos de poder. Es una arena turbulenta de intereses. El último tipo es el redistributivo; es decir, una arena tensa, frontalmente conflictiva como la lucha de clases; es altamente conflictiva e incluso puede llegar a la violencia. (Sánchez J. 1999) A cada tipo de arena le corresponde un tipo de política; el caso que aquí se aborda corresponde a una política de tipo redistributivo.

La autoridad de la acción gubernamental, así como su capacidad coercitiva, tienen sustento en tanto la población la perciba como dirigida al beneficio de la población. De aquí se desprende que si la acción gubernamental es eficaz y eficiente al resolver las necesidades públicas, no necesariamente sus políticas deben ser democráticas. Los gobiernos eficaces gozan de legitimidad y consenso entre los gobernados. En gran medida, la comprobación o descarte de la hipótesis, aquí formulada, dependerá del estudio de la variable legitimidad. El fin es comprobar si la reforma política del Estado es tan sólo una búsqueda por redistribuir y mantener el poder o es en verdad una política, encaminada a buscar una nueva relación entre el Estado y la sociedad por cauces democráticos e institucionales.

### **2.3.1.3 Etapas de implementación.**

Una vez identificado el modelo, Pressman (Pressman y Wildawski:1998) desarrolla cuatro etapas, que nos ayudarán a explicar el proceso de reforma política en el transcurso del pasado sexenio.

La primera etapa consiste en la elaboración de lineamientos, donde se transita de la intención legislativa a las prescripciones administrativas. Lo anterior consiste en poner en práctica ordenamientos jurídicos en una realidad administrativa concreta.

La reforma política no sólo acciona estos ordenamientos, sino que crea nuevos reglamentos, organismos, programas; se hacen modificaciones constitucionales porque así convienen<sup>27</sup>, sobre todo a la reforma económica, en cuanto a las privatizaciones de empresas paraestatales y al nuevo marco reglamentario que regularía la inversión extranjera.

La segunda etapa, conocida como la distribución de los recursos, es la fase en la que se da el proceso de asignación presupuestal, dándose el momento político del presupuesto público, el cual favorecerá a algunos sectores, áreas, ramas y clases e irá en detrimento de otras, por lo que es especialmente conflictiva. Esta fase señala la enorme cantidad de recursos que se aplicó en el Programa Nacional de Solidaridad, que además de cumplir con fines de combate a la pobreza y de desarrollo social, tenía claros fines electorales y de legitimación.

Otro recurso que se ejerció en favor de la reforma, fue la privatización de empresas paraestatales con claros beneficios para empresarios, como es el caso de Teléfonos de México y otras 353 empresas paraestatales. La nueva percepción de empresas que persiguieran la eficacia y el crecimiento económico, así como la consecuente generación de empleos, dio legitimidad al gobierno.

---

<sup>27</sup> Entre los principales artículos constitucionales modificados en México de 1988 a 1994, para la reforma política, conducidos hacia actores políticos podemos señalar 3,5,24,27,130.

La tercera etapa, que identifican los autores, es la de supervisión, que consta de procesos de inspección auditoría y evaluación de la puesta en práctica de los avances de la política. Aunque aquí es difícil identificar claramente estos procesos, sí se puede decir que existían reuniones entre el grupo compacto con diferentes sectores de la sociedad, como los jerarcas de la iglesia, los intelectuales, las frecuentes reuniones de carácter semanal con los comités del Programa Nacional de Solidaridad, un programa fundamental en la reforma política que abarcaba a una gran parte de la población. Éstas permitían conocer la opinión pública en torno a las acciones emprendidas por el gobierno y en caso de encontrar obstáculos o fuertes rechazos, redefinir estrategias que permitieran concretar la reforma.

Además, de manera constante se evaluaba la situación y se redefinía el rumbo de acuerdo a la emergencia de nuevos obstáculos que se enfrentaban, tanto los internos o nacionales —el caso de los empresarios que se oponían a la firma del TLC, dadas las precarias condiciones en que se encontraban para competir con el extranjero; como los externos o internacionales como, por ejemplo, la oposición del Congreso Norteamericano a aprobar el Tratado Comercial. En diversas ocasiones se necesitó buscar un nuevo camino para la negociación del Tratado de Libre Comercio frente al Congreso estadounidense, concretado en los llamados procesos de *lobbying*. Estos eran factores poco previsible, de costoso y difícil manejo, como lo fue también la situación que se suscitó el primero de enero cuando el EZLN surge a la luz pública.

Otros autores, como Martín Reis y Rabinowics, identifican además tres imperativos fundamentales en la implementación de la política pública, que entienden como una declaración de intenciones gubernamentales y que están mediadas por un proceso de relaciones de poder y negociaciones recíprocas. Es de particular importancia para este estudio analizar dos de ellos.

El primero, que es el legal, señala que se debe cumplir con una exigencia legislativa, es decir, con una normatividad y legalidad, que en

México, durante el periodo de estudio difícilmente se observó, pues hubo un desapego a los ordenamientos constitucionales y de los que de éste derivan. Incluso, aquellos que no coincidían con la implementación de la política fueron modificados o derogados. Significativo es el caso del artículo 27 constitucional, resultado y causa de la lucha revolucionaria de 1910, que perdió su espíritu fundamental con sus modificaciones. Lo mismo sucedió con el artículo 130, que también fue el resultado de conflictos históricos en la guerra de reforma y que al modificarse perdía su intención fundamental, al dar un nuevo régimen a la relación del Estado con la Iglesia católica y las asociaciones religiosas.

El segundo imperativo, el consensual, nos dice que se debe procurar el facilitar el acuerdo entre las partes, como lo son los grupos de interés afectados por la decisión. En la realidad éste fue, fundamental, en el proceso. Se intenta consensar con la mayor parte de los actores que participaron en la definición de la reforma, e integrar a los actores que habían permanecido ajenos como contrapeso de aquellos grupos que se oponían a su implementación. Se negocian posiciones con clases políticas y se mantuvo un consenso general en torno a la necesidad de la reforma, no así del camino que ésta debería tomar.

Es sumamente interesante señalar aquí dos posiciones radicalmente diferentes de personajes políticos, que incluso eran miembros del mismo partido. El primero, el presidente de la República. El segundo, un político tabasqueño y gobernador de el estado, que colaboró con éste cuando fue candidato, pero que por diferencias ideológicas y generacionales definirían caminos diferentes para México.

El presidente atribuía básicamente reforma a la nueva situación internacional. Evidentemente contemplaba una nueva definición de funciones, pues consideraba que:

El Estado, en esta perspectiva, debe cambiar para mantener su capacidad de defensa de nuestra soberanía y, en lo interno, ser promotor de la justicia y conductor de la sociedad -dentro de la cual hay intereses

encontrados- hacia sus objetivos fundamentales. Por eso, el Estado propone su propia reforma. (Salinas: abril:1990)

Como aquí se afirma, el modelo de reforma se considera desde el enfoque *Top-Down*. El cambio exigía un proceso de cambio radical en la concepción tradicional, los órganos estatales mexicanos debían modificar su comportamiento, precisar sus funciones y replantear sus prioridades.

A pesar de que la iniciativa tenía su origen en el gobierno generaba consenso entre la población y su concreción le otorgaría legitimidad al régimen. “La reforma del Estado recoge, sin duda, una honda demanda de la población. Ni el gobierno, ni los grupos de opinión inventan la necesidad de los cambios en los órganos del Estado”. (Salinas: abril:1990)

El poder ejecutivo encontraba razones que sustentan la demanda de modernización del país y que implican reformas sustantivas al Estado.

“La transformación misma de la sociedad mexicana del último cuarto de siglo ha modificado de raíz la indole y la amplitud de las demandas que la población hace al aparato estatal. Su explicación está basada en una acelerada dinámica demográfica, un vastísimo proceso de urbanización, y el agotamiento de un modelo general de desarrollo y, en otro tiempo exitoso, el cambio consiguiente en la articulación de las fuerzas sociales básicas. A esta razón se une la permanencia intolerable de rezagos surgidos de factores ancestrales, agravados por la crisis económica de la última década, y distribuidos principalmente en el campo, las comunidades indígenas y las colonias populares de las grandes urbes”. (Salinas: abril:1990)

El cambio de modelo encontraría demasiados obstáculos ya que las afectaciones en los intereses de grupos eran muy amplias, y el discurso oficial argumentaba la necesidad de cambio.

“La dinámica de la población disminuyó pero menos de lo pronosticado y mucho menos de lo deseable; el crecimiento económico se detuvo; la crisis debilitó el cumplimiento de las responsabilidades fundamentales del Estado, señaladamente para con los grupos populares, aun cuando también hacia las clases medias; se elevaron las tensiones sociales y políticas. Al debilitarse las bases de un crecimiento sano, el Estado recurrió al tónico de la deuda externa excesiva, minando aún más su fortaleza”. (Salinas: abril:1990)

Hoy, como ayer, se sabe que nuestro proyecto es ser una Nación soberana, libre, democrática y, sobre todo, justa.

De este modo, la reforma del Estado debe responder al cambio que demanda el bienestar de la población a la vez que debe ser adecuada para la efectiva defensa de la Soberanía de la Nación en las condiciones de la gran transformación mundial. Resultaba de suma importancia argumentar en el tema que cuestionaba la legalidad del régimen, “Por eso, ha sido muy importante propiciar nuevos acuerdos en las prácticas políticas entre el Gobierno y los sectores es importante ampliar los consensos sobre una reforma electoral”. (Salinas: abril:1990)

Enrique González Pedrero, en un artículo publicado en la revista Nexos, respondería así a la convocatoria lanzada por el presidente en torno a la necesidad de reformar al Estado:

“En un Estado de derecho las reformas sólo pueden conducirse por los cauces que señala la ley, se trata de cambiar en favor de mayor participación ciudadana, buscando que la representación de la sociedad con la que comienza la democracia, se vuelva participación

cotidiana. La lista debe incluir cuatro ámbitos muy claros: el sistema de partidos los poderes que representan la voluntad de los mexicanos; los poderes y las instituciones de los estados de la federación y las libertades que consagra la ley.

En suma, es tiempo de hacer valer la aspiración democrática del pueblo de México: fortalecer al individuo, a la sociedad civil, al Estado del que todos formamos parte.” (González Pedrero Enrique: Enero:1990.)

La invitación al debate no puede ser interpretada, sino como la voluntad de reducir el conflicto entre los actores a un simple problema y así encontrar consenso; aparece aquí el imperativo consensual entre las arenas tecnócratas y revolucionarias, una en torno a la reforma, ya que los obstáculos que necesariamente debían enfrentarse en ocasiones parecían rebasar la capacidad del gobierno para implementar la política.

Frecuentemente se ha identificado a la fase de implementación de las políticas públicas como la fase más problemática donde la mayoría de ellas fracasa.<sup>28</sup>En general se puede afirmar que el proceso de implementación es la parte fundamental donde se pone en práctica la política pública, es aquella parte del proceso donde los proyectos e ideas deben concretarse en una realidad social en cambio permanente<sup>29</sup>.

Moisés Naím (Politeia No. 8 : 14) señala que el fracaso de la implementación, incide en tres factores fundamentales<sup>30</sup> :

#### a) Políticos

En especial los casos de corrupción pueden hacer fracasar la implementación de la política pública. En el caso de la reforma política se enfrentaban obstáculos de este tipo. El partido oficial enfrentaba una

<sup>28</sup> véase: Pressmann y Wildaskki: FCE:1998.

<sup>29</sup> Véase: Ives Menny:1992 (mettre en ouvre)

<sup>30</sup> Es el aquí donde aparecen las estrategias de la política, mismas que suponen un enemigo y una oposición de valores que resultan en un conflicto. La estrategia se dirige precisamente a la resolución de dicho conflicto.

de sus mayores crisis por fracturas internas, al exterior estaba desgastado y no tenía ninguna credibilidad. Las rupturas generaban un segundo factor: el surgimiento por primera vez, de un amplio frente opositor que había puesto en duda e incluso se proclamaba ganador de la elección.

Por otro lado, se enfrentaba una inmovilidad política de los actores que se beneficiaban del antiguo régimen, a quienes se identifica coloquialmente como los “dinosaurios” o como la *nomenklatura*. Un claro ejemplo de cómo se libró este tipo de obstáculos fue el caso de Joaquín Hernández Galicia alias *La Quina*, quien fue detenido en un operativo policiaco - militar, en uno de los clásicos golpes espectaculares que se siguieron durante todo el sexenio. Este tipo de líderes sindicales corporativistas, que se oponían al cambio, fueron hechos a un lado; mientras que también viejos miembros de la clase política mexicana fueron integrados al gabinete, como parte de una política conciliatoria. Ambas estrategias buscaban consolidar el poder del régimen para poder sentar las bases de la reforma.

#### b) Organizacionales.

Naím señala tres vertientes en este rubro, que se entiende como “el factor que entrelaza la política y las organizaciones”. La primera es la comunicación, que difícilmente se logra, dentro de las organizaciones para la consecución de objetivos. El caso particular del grupo compacto que se ha señalado en el apartado de actores, gozaba de una constante comunicación que fluía de los secretarios hacia el jefe del ejecutivo, a quien se reconocía como único líder.

De igual modo la coordinación, que se debía básicamente en la oficina de la Presidencia, conducida y operada por José María Córdoba Montoya, adquirió tintes de corte militar con estrategias claras y que se acataban con gran precisión.

Difícilmente bajo las dos condiciones anteriores podría darse la tercer vertiente, la distorsión en la información en la que se pierden los objetivos fundamentales de la política.

### c) Incertidumbre.

Naim, señala que en muchas ocasiones la falta de información o que ésta sea inadecuada o insuficiente, produce incertidumbre en la implementación.

En la reforma se debe agregar que la premura que exigía la legitimidad del régimen y la búsqueda de consensos para instaurar un nuevo modelo económico dificultaba el proceso de implementación.

Por otro lado, existen otros factores que se desprenden de la racionalidad o irracionalidad que tiene una política pública y que señala Naím, (Politeia: No.8 :14)

El primero son “las restricciones impuestas por la incapacidad de manejar y evaluar toda la información que requerirá una decisión tomada de acuerdo al modelo racional”. Tal problemática se intentaba resolver con la formación que los tecnócratas tenían en economía y política.

El segundo factor “los sesgos y distorsiones causados por la especialización”. Los objetivos afines del grupo compacto, el liderazgo incuestionable del presidente y una formación académica similar impedían este tipo de distorsiones.

El tercer factor o “los altos costos de la discusión de las decisiones”. La alta cohesión y la previa formulación del proyecto económico, político, y de permanencia en el poder, habían reducido los costos y previsto las ganancias para los actores - por cierto uno de los mayores aciertos del proyecto en su conjunto.

Finalmente el cuarto y último factor, “la necesidad de hallar decisiones que puedan ser adaptadas al conjunto existente de rutinas, programas métodos y procedimientos de la organización.” Es éste el meollo de la reforma integral del Estado. Sólo buscando los consensos entre los actores y negociando o concertando, podía lograrse este último objetivo, que sería lo fundamental para lograr la reforma.

#### **2.3.1.4 La evaluación**

La intención de evaluar una política pública puede tener dos objetivos básicos, la primera es la del control de la implementación y la segunda la de obtener información para evaluar los resultados. En este caso se pretende evaluar si la reforma política del Estado contribuye al cumplimiento de las dos funciones básicas del Estado la manutención de la soberanía y la promoción de la cooperación social territorial.

Los esquemas generales de evaluación de políticas públicas se dirigen a evaluar los insumos y los resultados de las políticas. Para evaluarlas se ha echado mano de criterios de la economía y de la política su relación costo beneficio es como generalmente se han evaluado éstas.

Dada la orientación del caso que se estudia, resulta evidente la imposibilidad de evaluarla así, por tanto, se buscará evaluar con otros criterios generales de evaluación, que se consideran útiles y pertinentes como son la legalidad, legitimidad, eficacia y eficiencia la sensibilidad a las necesidades públicas; adecuación de la política el nivel de la inclusividad del total de los actores y su interacción en el proceso de reforma. Se utilizarán variables de proceso que estudien la forma en que se lleva a cabo la política y no de insumo ni de producto, por ser estas las más adecuadas al caso de estudio.

En la evaluación profesional de muchos programas públicos abundan los ejemplos de criterios inadecuados. "Muchas evaluaciones de programas tienen un enfoque de estricta gerencia, ya que se ocupan del logro de metas y el control administrativo y no de la adaptabilidad de los programas a los valores divergentes de diferentes individuos y grupos. Tal perspectiva no admite un análisis más estructural de los cambios en los valores sociales y de la capacidad de la burocracia para adaptarse a ellos, lo cual podría ser la información más importante para los altos niveles de gobierno". (Maggione:1998:218) Afirmaciones como la Maggione demuestran la dificultad de analizar una reforma política que busca cambiar una cultura política en transición a la democracia. "Lo que pasa por alto el sentido común es que la evaluación

de los resultados puede realizarse con éxito sólo en condiciones muy limitadas.”

Así los criterios bajo los que se evaluará la política para comprobar o desechar la hipótesis serán la participación ciudadana para la apertura de los procesos electorales y de toma de decisiones, la democratización del sistema de partidos y la reforma en la relación de los tres poderes del Estado.

## CAPÍTULO 3

### REFORMA POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS COMO ELEMENTOS DE LEGITIMACIÓN GUBERNAMENTAL 1988-1994

#### 3.1 La política pública para la reforma política del Estado.

En el presente capítulo se describe y analiza cómo se llevó a cabo la reforma política del Estado en México, de 1988 a 1994, identificándola y como una política pública, pasando por las etapas que a ello corresponden: el diseño y su formulación, la implementación, bajo sus enfoques y modelos, entendida como un proceso de continua negociación y evaluación.

La reforma política en el sexenio salinista obedeció a diversas motivaciones, de las cuales quizá la más trascendente sea la crisis del sistema político mexicano, desgastado por el monopartidismo y la autocracia. Por otro lado, cabe tener presente las débiles condiciones electorales en las que se sustentaba el régimen salinista. Por tanto, toma especial relevancia el proceso de búsqueda de legitimidad, mediante el proceso de reforma, a fin de comprobarlo con la hipótesis principal.

La crisis del modelo de bienestar y la firme intención del régimen de implantar un nuevo modelo económico, conocido como de libre mercado o neoliberal, tensaban la situación económica. Las confrontaciones políticas que esto provocaba eran inevitables. Ambas se perfilaban hacia una profunda ruptura con la clase política, llamada *revolucionaria*, contra la emergente *tecnocracia*.

Las condiciones internacionales en el sector comercial y los efectos globalizadores de la economía hacían necesaria una reforma económica y administrativa, que abrieran la posibilidad de competir en

el nuevo contexto internacional. La formación de bloques económicos en todo el mundo mostraba la necesidad de integrarse al nuevo orden mundial, bajo nuevas condiciones de competencia internacional, que llevó a la búsqueda de una nueva inserción económica, e incluso se pensó en llegar a formar parte de los países más desarrollados.

En México se promovió la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC), que buscaba la inversión externa, lo que condujo a una profunda labor de negociación al interior del empresariado mexicano y un marcado rechazo del sector empresarial más conservador. Se intentaba alcanzar niveles técnicos de competencia internacional, lo cual generaría un alto costo económico y orillaría a las pequeñas y medianas empresas a la quiebra. Para lograr la firma del acuerdo, que básicamente consistía en una reducción trilateral de aranceles y una mayor apertura comercial-, fue necesario un costoso proceso de cabildeo dentro del congreso norteamericano, que concluyó con la firma del llamado NAFTA (por sus siglas en inglés) entre México, Estados Unidos y Canadá.

La caída del muro de Berlín y del socialismo en Europa del Este, generaba cambios en las relaciones del sistema político internacional, mismas que adquirirían un tinte más comercial que político. Posterior a esto siguió la conformación de tres principales bloques comerciales, la Unión Europea, la cuenca del Pacífico y finalmente el Norteamericano, del que México debía ser parte.

Para cumplir los objetivos enmarcados, en el contexto del fin del Estado de bienestar, era necesario llevar a cabo una reforma política que encontrara un arreglo conveniente entre la iniciativa privada y el gobierno, donde se definieran los nuevos espacios de inversión, de lo público y lo privado. A su vez, debían generarse resultados concretos en la búsqueda de este nuevo esquema, después del fracaso económico y financiero del modelo de bienestar, especialmente luego del crack bursátil de 1987.

La enorme expectativa internacional que generaba la definición de aquellos sectores de inversión, en los que participaría el Estado, y los

que se abrirían a la inversión privada, apremiaba la decisión y ahora más que nunca se hacía evidente la carencia de un proyecto nacional, que respondiera a las nuevas circunstancias.

Para lograr la firma de acuerdos, México se sometía a las exigencias, condiciones y recomendaciones de otros países y de organismos internacionales, como la democratización de instituciones políticas, la reducción de niveles de corrupción gubernamental, reducción de índices inflacionarios, así como la mejora en las condiciones de derechos humanos.

### **3.1.2 La reforma política como un *issue* de la agenda gubernamental.**

#### **3.1.2.1 Antecedentes.**

El proceso electoral que se llevó a cabo en 1988 representa una las condiciones determinantes de los hechos que aquí se estudian. Éste, regido por el Código Federal Electoral surgió de la reforma electoral de 1986, que realizaron los miembros del Colegio Federal Electoral. Dicho Código otorgaba un relativo equilibrio en las contiendas electorales para los partidos, pues les aseguraba más presencia a todos los partidos en los medios de comunicación y mayores recursos con base en la representatividad que hubiesen alcanzado en el anterior proceso electoral.

Si bien las condiciones para los partidos de oposición al PRI no eran equitativas, se realizaban esfuerzos gubernamentales por transparentar los procesos electorales y las condiciones de competencia. Otras medidas en el mismo sentido se presentaron al abrir al escrutinio de los partidos el padrón electoral, así como el aumento del plazo para su revisión, también se redujo el plazo para dar a conocer los resultados electorales a menos de la mitad.

Por otro lado, se aumentó a 500 el número de diputados- antes eran 400-en busca de una mayor representatividad en el legislativo, y el cincuenta por ciento de la Cámara de Senadores se renovaría cada tres años.

Se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral y los esfuerzos que se encaminaban a transparentar los procesos electorales venideros, también lograron que se constituyera en ese mismo año y mediante libre elección, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, una antigua exigencia de la población de la entonces ciudad más poblada del mundo.

La tensión que los cambios generaron derivó en un apresurado destape de candidatos. El caso particular del PRI, obedeció a causas múltiples; pero sobre todo a la inexistente unanimidad, por un solo candidato que se vivía al interior del partido, puesto que dentro de un velado proceso de selección se contendía entre seis precandidatos, de los cuales destacaban tres: Alfredo del Mazo, Manuel Bartlett y Carlos Salinas. Sin embargo, por "pluralidad" los seis se presentarían ante 135 dirigentes de los tres sectores principales del partido y ante las cámaras de televisión para presentar su propuesta en busca de la candidatura. Aquí se puede mencionar que existían evidentes diferencias entre los diversos grupos al interior del partido, en particular entre el grupo de los tecnócratas y el de los antiguos políticos, quienes se mostraban más conservadores. Finalmente la decisión estaba en un solo hombre que designaría a su sucesor, como los estatutos del Partido y las leyes no escritas del sistema político mexicano obligaban.

De su lado, de Acción Nacional no tuvo dificultad alguna para designar a su candidato, que aunque no cumplía con el típico perfil panista ofrecía unidad. Así que de entre tres contendientes se eligió a Manuel de Jesús Clouthier del Rincón, miembro de la llamada corriente *neopanista* que encabezaba el entonces presidente del CEN, Luis H. Alvarez. Candidatura que adquirió un carácter de protesta callejera contra el candidato oficial y el gobierno en general, manifestaciones paradójicas y atípicas en un partido de derecha, que representaba en su mayoría a las clases medias, que pugnaban por la liberalización económica, la propiedad privada de la tierra la participación política del clero y el rechazo de la educación laica.

Los partidos de izquierda, francamente divididos por sus ideologías y ante la posibilidad de su extinción legal, optaron por una última salida en la lucha por el poder público. El Partido Mexicano Socialista, el Popular Socialista, el Auténtico de la Revolución Mexicana y el Socialista de los Trabajadores, prudentemente se aliaron en el Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y, como era de suponerse, prominentes miembros de dichos partidos se opusieron, en un principio a la posibilidad de nombrar a un candidato de unidad y más si éste provenía del partido oficial, de la familia revolucionaria. El liderazgo de la izquierda que mantenía el más noble de los opositores fue suficiente para mantener la cohesión frente a la nueva candidatura. Así Heberto Castillo declinaría su candidatura en favor de Cuauhtémoc Cárdenas y con el todos los llamados partidos satélites del PRI.

Así, al proceso electoral de 1987 por la presidencia de la república se presentaron básicamente tres contendientes, Manuel Clouthier, por el Partido de Acción Nacional, por la coalición de los partidos de izquierda socialista y de grupos del nacionalismo revolucionario<sup>31</sup> sería el ex - gobernador del PRI de Michoacán, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, hijo del penúltimo presidente militar de la revolución: Lázaro Cárdenas del Río. Finalmente, por el Partido Revolucionario Institucional, Carlos Salinas de Gortari, el hijo de un Secretario de Estado del presidente A. López Mateos. El desgaste y la fractura que la salida de prominentes miembros del partido, como lo eran el propio Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, candidato a la senaduría por el Distrito Federal del mismo Frente, evidenció una fuerte oposición tanto de miembros del partido, como de aquellos que se habían unido a la coalición democrática en oposición al candidato del partido oficial. La astucia de Salinas prometía, de llegar al poder, una negociación de posiciones y la realización de una profunda reforma política, así como una difícil reforma y reestructuración de su partido.

---

<sup>31</sup> véase: Enrique Krauze, La presidencia imperial. Editorial, Tusquets.

Los resultados electorales del Colegio Electoral fueron, sin duda, los más polémicos del último siglo, puesto que la tradición del carro completo en el PRI había sufrido importantes cambios: después de haber ganado elecciones con el 90% del total y presentar candidatos únicos, hoy recibía apenas un dudoso 51% del voto ciudadano. En segundo lugar una verdadera sorpresa con menos del 40% quedaba el Frente Opositor, y Acción Nacional por debajo diez puntos. Cuando menos estos eran los resultados oficiales, la verdad quedó sepultada cuando el Ejecutivo incineró las boletas electorales, resguardadas en la Cámara de Diputados, en donde tenía mayoría.

Sin lugar a dudas, las intenciones del gobierno con los partidos eran muy claras. Al día siguiente de su toma de posesión el presidente se reunía con los altos dirigentes del PAN, para discutir la reforma electoral. El ejecutivo que enfrentaba una fuerte oposición en el Frente Democrático, en su toma de posesión urgía a los partidos a firmar el “Acuerdo Nacional para Ampliar la Vida Democrática”.

La reforma política del Estado en México surge como una necesidad pública, dadas las condiciones políticas en que se encontraba el sistema político al inicio del sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Se planteó lo que aquí se reconoce como una arena política redistributiva que, como ya se ha mencionado, es altamente conflictiva y que incluso puede tornarse violenta. En este entorno correspondía al Estado darle solución, mediante una política pública redistributiva del poder público, es decir, además de buscar legitimidad, el gobierno debía integrar a la política pública a otros actores políticos, aun cuando le fueran adversos ideológicamente o amenazaran su estancia en el poder.

Por otro lado, el presidente concebía la reforma del Estado de manera muy particular, ya que sostenía en 1990 que dicha reforma:

“es consecuencia de una nueva situación internacional y de una línea política que asume ciertos objetivos generales que la sociedad percibe, como los retos principales y trazar las modificaciones que reclama su superación. El Estado, en esta perspectiva, debe cambiar

para mantener su capacidad de defensa de la soberanía y en lo interno ser promotor de la justicia y conductor de la sociedad hacia sus objetivos fundamentales. Por eso (éste) propone su propia reforma... . En una palabra, reitero que la reforma (la cual) entraña volver al espíritu original de la Constitución de 1917, concluir un proceso de formación del Estado y (darle un) principio más social, por responsabilidad compartida con un firme compromiso de justicia y democracia". (Salinas: Febrero: 1990)

Se debe señalar que sería muy difícil alcanzar "el espíritu original de la Constitución", del que habla Salinas, sobre todo porque en su período se efectuarían 80 modificaciones constitucionales a sus artículos fundamentales, que habían sido el resultado de las demandas de la lucha revolucionaria de 1910. Lo cierto es que el sistema político mexicano en su conjunto estaba en crisis, gracias al proceso de sucesión presidencial, uno de sus puntos más débiles. A ello se debe agregar que las políticas formuladas por los gobiernos que siguieron al desarrollo estabilizador habían sido un fracaso económico y en muy poco habían solucionado el problema social.

En lo político la situación era históricamente grave. Apenas tres años antes, con el terremoto de 1985, la sociedad civil había demostrado una amplia superioridad para resolver un problema de seguridad nacional. En 1986 se había cometido un fraude electoral en el estado de Chihuahua, un asunto que cuestionó profundamente al sistema electoral. El siguiente año, en la selección de candidato presidencial, se generó una grave ruptura al interior del partido en el poder y del sistema, de la que derivó la llamada Corriente Democrática, integrada por prominentes miembros del partido oficial que cuestionaron severamente la transparencia del proceso electoral de 1988, así como la legitimidad del candidato electo.

Era necesario encontrar un nuevo orden político que garantizara la permanencia del Estado, la gobernabilidad y una nueva correlación

de poder entre los nuevos actores. Sin duda, una tarea difícil, a la que se agregaba el déficit de legitimidad que el régimen había obtenido en la elección. La urgencia de encontrar este nuevo arreglo convertía a la reforma política en una prioridad del gobierno en turno.

### 3.1.2.2. La reforma en la agenda de gobierno y sus características.

La agenda de gobierno, entendida como “la lista de asuntos de un grupo de encargados de la toma de decisiones, en un nivel del gobierno que se identifican como problemas que deben confrontar” (Cobb y Elder), se estaban conformando y los problemas que ésta incluyera debían ser resueltos en el sexenio que comenzaba.

La problemática coincide con lo señalado por Joan Subirats, en cuanto a algunas de las características que un problema debe tener para entrar a la agenda de gobierno:

“Primero, el problema podría alcanzar niveles de crisis del sistema político, la problemática además de ser emotiva se manejaba en los medios de comunicación<sup>32</sup>. Tenía una importancia global que partía de principios particulares. Claramente y como parte de la hipótesis de esta investigación, la reforma política se podía vincular con el poder y la legitimidad. Por último, después de la crisis del modelo de bienestar se generó una corriente por la reforma del Estado en el mundo entero y en la que el neoliberalismo surge como una opción de cambio.” (Subirats: 1989: 52)

Como se observa, la problemática era bastante compleja y las condiciones exigían de una respuesta inmediata, de parte de un líder con capacidad política para conducir la reforma.

Los partidos de oposición seguirían cuestionando la elección durante todo el sexenio, mientras que El Tratado de Libre Comercio sería el pilar fundamental de la política económica y exterior. Pero, en lo

---

<sup>32</sup> Véase el debate en torno a la reforma del Estado en la revista Nexos Num. 145 y 146. Vol.13.

interno, se necesitaban acciones de gobierno inmediatas y eficaces, que para integrarlas a la agenda de gobierno necesitaban medir el impacto general de la política, su impacto social y su viabilidad para su solución.

En 1988, el proceso electoral fue muy complejo, se votó por presidente de la república, diputados y senadores, además de que se tuvieron elecciones en siete Estados de la federación. Sin embargo, a pesar de que éste se había mantenido por las vías tradicionales y relativamente legales, el día que terminaban las campañas electorales sucedió un doble homicidio, que lo obscureció. Francisco Ovando y Ramón Gil, coordinador de acción electoral de la Corriente Democrática y su secretario particular, respectivamente, fueron asesinados. El día de la elección se reunió el Colegio Electoral, presidido por el Secretario de Gobernación, a quien los candidatos de oposición presentaron un documento conocido como "Llamado a la legalidad", que cuestionaba profundamente el proceso, señalaba numerosas irregularidades y exigía que se respetara la voluntad ciudadana. El proceso fue dudoso y ampliamente criticado, ya que los primeros resultados le daban la victoria a Cuauhtémoc Cárdenas; a la postre cambiarían, se argumentó una misteriosa *caída del sistema* informático electoral. Los resultados quedaron finalmente de la siguiente manera:<sup>33</sup>

Candidato	Votos	Porcentaje Global
Manuel J. Clouthier del Rincón	3,208,584	16.81
Carlos Salinas de Gortari	9,687,926	50.74
Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano	5,929,585	31.06
Gumersindo Magaña	190,891	1.00
Rosario Ibarra de Piedra	74,857	.39
<b>Total</b>	19,091,843	

La unidad de los candidatos de oposición aunado a la caída del sistema de cómputo, hizo que el proceso fuera poco certero y gozó de poca credibilidad. La calificación de la elección fue sumamente difícil,

<sup>33</sup> Fuente: Colegio Electoral

los candidatos a diputados y senadores opositores presentaron una fuerte oposición a los resultados que defendían los candidatos del PRI. El argumento principal de la discusión consistió en la exigencia de la oposición en abrir los paquetes electorales única fuente fidedigna de los resultados. El PRI se opuso fervientemente, argumentando la premura del plazo constitucional y la incapacidad para realizar un recuento de los paquetes.

Aprovechando una de las protestas de la oposición, que se había retirado de una de las sesiones, el PRI se adelantó y realizó una revisión de las actas distritales y de “algunos” paquetes electorales, después presentó un informe ante la Cámara conformada como Colegio Electoral y se declaró a Carlos Salinas como presidente electo. Por otro lado, se aprovechó la división que, generada en la oposición, cuando uno de los dos únicos senadores electos de la oposición Porfirio Muñoz Ledo, consideró innecesaria la apertura de los paquetes electorales.

El gobierno se vio obligado a instrumentar políticas públicas que le dieran la legitimidad no obtenida en las urnas para lo que actuaría con eficacia. En su primer discurso como candidato, Carlos Salinas hizo un llamado a la nación a reflexionar en torno a cuatro temas fundamentales:

- La búsqueda de medios para aliviar la carga de la deuda externa
- La necesidad de simplificar los procesos electorales para consolidar los avances democráticos y la participación ciudadana
- Encontrar formas de responder efectivamente al intenso reclamo de los ciudadanos por más seguridad y la integración de programas eficaces para combatir la pobreza.

Ninguno de estos temas había sido una prioridad durante el modelo de bienestar dado su gran tamaño y su reducida capacidad de respuesta a las demandas sociales, pero ahora se convertían en el principal objetivo. El problema de la democracia, dentro del sistema político, se había convertido en un conflicto personalizado contra el Presidente de la República. La incapacidad del gobierno era generalizada y se mostraba evidente sobre todo en el ámbito

internacional para hacer frente a las nuevas condiciones internacionales.

En particular, es la tercera reflexión y su desarrollo la que interesa a la reforma política y la que pone en evidencia la necesidad del régimen por llegar a un consenso que permita un cierto nivel de gobernabilidad.

La ceremonia de toma de posesión presidencial tuvo que ser negociada con los partidos de oposición y se concedió la intervención de dos diputados de las principales corrientes opositoras. Ambas posiciones coincidían en la ilegitimidad del presidente y en la necesidad de una reforma política integral que cambiase los procesos electorales y que permitiera la elección del jefe de gobierno del Distrito Federal.

Desde un principio, el Partido de Acción Nacional observó una posición más dócil, puesto que obtuvo buenos resultados en las urnas y una mayor representatividad en la Cámara Baja; el legislador Abel Vicencio Tovar en su intervención en la toma de protesta señalaba:

“para que la sociedad se cohesione y pueda apoyar al hombre a vivir y trascender, existe la posibilidad de que las acciones del gobierno de facto pueda legitimarse en el ejercicio del bien común.” (Crónica del gobierno: 731:1:1994)

En su postura más flexible, Acción Nacional argumentaba “ las posibilidades de concertación y diálogo, debían ser utilizadas para rescatar el valor de la palabra como comunicación humana”. (Crónica del gobierno: 731:1:1994)

La gran extensión de actividades económicas y empresariales, que el gobierno desarrollaba bajo el Estado de bienestar, era un factor que lo había desgastado frente a la sociedad. La inmovilidad de las organizaciones políticas, apegadas al sistema político del que se beneficiaban, frenaba el proceso de definición de demandas públicas y su solución.

La reforma política se hacía necesaria como una política pública global y un primer paso para la reforma integral del Estado. Sería la base sobre la cual avanzar en los diferentes aspectos que conformarían la reforma del Estado. Ya lo diría uno de los más cercanos colaboradores presidenciales que colaboraron en ella:

“Los primeros pasos para reformar el Estado fueron de carácter político... era necesario llevar a cabo modificaciones en las formas de convivencia política, en todos los niveles, que garantizaran que la sociedad mexicana cada vez mas plural y demandante, encontrara cauces pacíficos e institucionales para expresar sus preferencias y participar.” (Rebolledo Gout Juan. 1994).

Se identifica a la reforma del Estado como una política pública principal, de la que deriva la reforma política como una política pública secundaria. Se estaban definiendo así las prioridades que conducirían la política pública para reformar políticamente al Estado. La reforma política no era un fin en sí mismo, sino sólo un medio para alcanzar los equilibrios de poder que dieran legitimidad al régimen y así poder avanzar en la reforma económica y administrativa.

La reforma económica que he mencionado, en los capítulos anteriores, se desarrolló principalmente en cinco ámbitos: la reprivatización bancaria y de empresas paraestatales, la apertura al capital extranjero mediante la firma del Tratado de Libre Comercio, la renegociación de la deuda externa, los Pactos de Solidaridad Económica, que regulaban los precios y salarios frente a la inflación, y la privatización de la tenencia de la tierra.

La otra vertiente de la reforma fue la parte administrativa, iniciada ya por de la Madrid, y que continuaría dentro de la instauración del proyecto neoliberal. La idea que manejaba el discurso oficial sería la de alcanzar la modernización administrativa. En el fondo lo que se buscaba era reducir el aparato burocrático del Estado privatizando las empresas. Se debía desregularizar la economía en la búsqueda de nuevas inversiones. Otro factor compartido por ambas

políticas sería la contracción del gasto presupuestal, que lo mismo reducía la inflación que adelgazaba el papel económico del Estado.

En su conjunto, se buscaba una reforma social que se desarrolló mediante el Programa Nacional de Solidaridad, que posteriormente sería convertido en Secretaría de Estado. Además de la consolidación de entidades que aseguraran un bienestar social más confiable, como lo fueron las modificaciones a la ley del Instituto Mexicano del Seguro Social y la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y, en otro ámbito de lo social, se crearon el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, la Comisión Nacional del Deporte y la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía.

Es siempre importante conocer la magnitud de una decisión de gobierno en la formulación de una política pública, incluso cuando la decisión sea el no realizar ninguna acción. Se debe determinar su temporalidad y sus dimensiones, es decir, si será nacional, local, etc. qué sector de la población abarcará, qué recursos humanos, técnicos y financieros requerirá etc. En el caso de la reforma, Maquiavelo nos habla de su importancia, dificultad y magnitud:

“Nada hay más difícil de realizar, ni de éxito más dudoso, ni más peligroso de manejar que la iniciación de un nuevo orden de cosas. Pues el reformador tiene como enemigos a todos aquellos que se benefician, con el antiguo orden, y sólo tibios defensores en quienes resultan beneficiados por el nuevo. Esta tibieza es producto, en parte, del temor a sus adversarios, que tienen las leyes en su favor, y en parte por la incredulidad del género concreto. Así ocurre que en cada oportunidad que surge para atacar al reformador, sus rivales lo hacen con el ardor de fanáticos en tanto que otros lo defienden con desgano, de modo que entre unos y otros corre un gran peligro” (Huntington: 1992: 103)

Era evidente lo que aquí se señala, cuando se tuvo que enfrentar la reticencia al cambio de los grupos que se oponían a la reforma, cuyos mayores obstáculos se presentaron frente al proyecto económico. Los empresarios que no querían competir en un mercado global, los sindicatos corporativos, los viejos grupos políticos que buscaban mantener sus arenas de poder, etc. Aun así, se concretó la reforma que guardaba un difícil equilibrio entre un proyecto con miras al exterior y uno de carácter nacional.

Por el otro lado, estaba el sector externo que determinó en gran medida el cambio. De la reforma en el contexto internacional, Juan Rebolledo dice que “es virtud de la visión política del cambio, asumir los cambios mundiales ya no sólo como amenazas sino como grandes oportunidades para la modernización del país.”(Rebolledo Gout:1993: 21)

Lo anterior da cuenta de la importancia que tendría realizar una reforma integral del Estado. En particular, una reforma política que busque generar los consensos, los espacios de negociación, las interacciones de los actores sociales, los equilibrios de poder, ya que en la medida que éstos se alcancen se podrá avanzar en la reforma integral. Sólo a través del acercamiento y la inclusión de los diferentes actores se podrá alcanzar la posición indicada para negociar la reforma del Estado, que debe abarcar todos sus elementos, la población, cuando se buscaba una nueva cultura política en la ciudadanía, con principios y valores democráticos, el gobierno a través de una reforma administrativa, e incluso en la administración del territorio, ya que se han visto en México la conformación de nuevas demarcaciones territoriales, a raíz de conflictos armados, es el caso de los municipios recientemente creados en Chiapas o los nuevos distritos electorales.

La vulnerabilidad del proceso dependería precisamente de la voluntad política de los actores para alcanzar una nueva relación entre el Estado y la sociedad. Si la reforma política del Estado era una demanda social políticamente definida, era susceptible de encontrar una adecuada respuesta por parte del gobierno. De no estar organizada

y tener una débil conformación no habría podido siquiera convertirse en un punto de la agenda de gobierno y no hubiera pasado de un mero debate intelectual entre quienes la proponían.

También el proceso se encontraba sometido a los intereses de “quienes se benefician con el antiguo orden”. Es decir, aquellas élites políticas que quedarían fuera del ejercicio del poder, bajo un nuevo esquema que integrase mecanismos de participación social en la toma de decisiones e incluso en la búsqueda de nuevas interacciones entre el Estado y sociedad con un carácter democrático. La posibilidad real de que se llevara a cabo una reforma política dependía de factores como la legitimidad y la eficacia de la acción gubernamental en el corto plazo. Cuando se logren alcanzar mayores niveles de bienestar social y económico, bajo un esquema de consenso con los actores políticos y económicos, sería posible conducir la reforma con menores obstáculos.

Vale la pena señalar aquí los logros económicos obtenidos por la reforma económica, ya que fueron el argumento y realidad con la que se convenció al sector privado de los beneficios del proyecto. En este sentido se continuó la aplicación de los llamados Pactos de Solidaridad Económica, que aseguraban una drástica reducción de los niveles inflacionarios, mismos que en 1987 habían alcanzado niveles del 170 por ciento anual. A mediados del sexenio se había reducido a 20 por ciento para terminar el sexenio en un nivel menor a un dígito anual (Krauze: 1997: 426). Dichos pactos que el ejecutivo había diseñado desde la Secretaría de Programación y Presupuesto en el sexenio anterior, se continuaron gracias al apoyo incondicional de los líderes del sector obrero. En especial con su octogenario líder máximo, Fidel Velázquez, acuerdo logrado con los empresarios, y el fuerte apoyo de organismos internacionales, que *recomendaban* dichos niveles de inflación para encontrar financiamientos en sus bancos. El producto interno bruto durante el sexenio registró un crecimiento de 2.9% en 1989, 4.4% en 1990, 3.6% en 1991, 2.6% en 1993 y 1.04, en 1994 todos los anteriores son, por mucho, más elevados que los que se

registraron en el sexenio anterior. Por primera vez en la historia se registró un superávit financiero del 0.4 %.

Otro factor medular a este propósito fue la privatización de empresas paraestatales, que alcanzaron a ser 1,155 y que hoy no rebasan las 300. Los capitales que de allí se obtuvieron (22,500 millones de dólares), se encaminaron a la búsqueda de un equilibrio presupuestal, al llamado Fondo de Contingencia Económica, que además contenía los fondos obtenidos por ingresos de exportaciones petroleras, cuyos precios se habían elevado por la guerra en el Golfo Pérsico. Dentro del nuevo proyecto económico se buscó que fuese la iniciativa privada la que desarrollara los sectores privatizados (algunos de ellos considerados estratégicos con anterioridad a su venta, como el de comunicaciones, del que se estaban privatizando empresas telefónicas, carreteras etc.), además de que fuera el sector privado quien generaría los más de 60,000 empleos que el gobierno había desaparecido.

Ya para 1991 el déficit comercial heredado de sexenios anteriores se había convertido en superávit, una muestra más de la habilidad técnica de la tecnocracia para las cifras macroeconómicas. Se había renegociado la deuda externa y se había logrado una reducción de cerca del 35 por ciento del capital y de los intereses. La deuda externa, que en el pasado constantemente medraba los recursos públicos, significaba en términos reales transferencias anuales del 5% del PIB, en total significaba el 66 por ciento del producto interno bruto. El 4 de febrero de 1990 se firmó el acuerdo de renegociación de deuda, que pasó del 4.2% del PIB en 1988 a representar el .5% en 1992. (Krauze: 1997: 427). Frente a los empresarios mexicanos y extranjeros México estaba creciendo, parecía ser el modelo a seguir, se generó una profunda confianza en el sector económico y, por consecuencia, una gran inversión en el sector financiero, desgraciadamente bajo esquemas especulativos.

En general, México se convertía en el modelo económico latinoamericano a seguir con un gran crecimiento económico, un

premio Nóbel de literatura, premios de belleza internacional, la visita papal, gigantescas y costosas exposiciones de su cultura milenaria en todo el mundo.

En general, la importancia de la reforma política es que sería el camino del consenso donde se definirían las metas y se darían las interacciones entre los principales actores políticos para la conformación de un nuevo Estado, es decir un nuevo orden de cosas. Como lo señalaba Juan Rebolledo, ésta sería sólo el principio, ya que sin ella sería imposible realizar una reforma económica administrativa o de cualquier otra índole. Sería necesario, primero, alcanzar un acuerdo político entre quienes fuesen parte de la reforma.

### **3.2 Los actores y las relaciones intergubernamentales.**

Las diferentes fases de una política pública hacen necesaria la identificación de quienes participan en ella, interacciones y relaciones. Además, se busca así cumplir con el imperativo consensual<sup>34</sup>, que exige que el proceso de implementación se someta a las preferencias de los grupos, subordinado a los imperativos legales y burocráticos. Sólo así, quien la diseña, puede tener un marco de referencia, para construirla e incorporar al público de dicha política. Aquí se han identificado a los actores mediante el concepto de arenas políticas en sus diferentes tipologías, así como la forma en que participan del proceso de reforma política.

Como ya se ha dicho, el estudio de la mayoría de los fenómenos políticos en México se ha reducido al nivel de las relaciones personales o a diferencias entre la clase política. La reforma política no es una cuestión de este orden, pero no deja de ser importante el conocer el contexto político en el que se desarrolla la reforma. El origen, la circunstancia o incluso la pertenencia de un actor a un grupo explica en gran medida sus acciones, los nombres dentro de la sociedad global se identifican con la política, por lo que éstos adquieren una gran significación.

La implementación de toda política pública debe contemplar las relaciones que se dan entre los diferentes órdenes de gobierno para su realización. Es decir, todas aquellas relaciones formales o informales que se dan entre entidades de gobierno con la finalidad de coordinar las fases de la política para lograr sus objetivos. Dichas relaciones, como aquí se desarrolla, se mantuvieron entre los Poderes de la Unión, los diferentes órdenes de gobierno e incluso con gobiernos extranjeros. En general, podemos decir que fueron del tipo vertical ya que el modelo corresponde al tipo *Top-down*, que adelante se desarrolla.

Los llamados tecnócratas fueron una élite de actores, que conformaban una arena del tipo regulatorio y que condujo la reforma política. Además de ser un grupo muy poderoso, que negociaba con los diferentes grupos, eran parte de un *grupo compacto*, conformado en la Universidad Nacional Autónoma de México en los años sesenta, de la Facultad de Economía, compuesto principalmente por amigos que posteriormente ocuparían los puestos más importantes de la administración salinista, cuya ideología respondía claramente a las llamadas *Tesis de Camacho*<sup>35</sup>. Durante la carrera política de Carlos Salinas se terminó de consolidar el grupo, sobre todo en la Secretaría de Programación y Presupuesto, de la que era el titular. En esta Secretaría se habían realizado los primeros esfuerzos por realizar una reforma administrativa en el sexenio de López Portillo.

El presidente tenía una idea muy clara de la necesidad de generar participación política para legitimar al sistema político. De hecho, esa es la hipótesis que buscó comprobar en su tesis doctoral, en la Universidad de Harvard, donde afirmaba que: "a mayor participación estimulada por los programas de desarrollo, se incrementarán las actitudes de apoyo al sistema político"(Salinas: 25: 1980)

---

<sup>34</sup> Véase tabla anexa de Secretarios de Estado y Gobernadores 1988-1994

<sup>35</sup> Dicha tesis expresa el pensamiento político y el proyecto económico del grupo en el poder incluso señala la necesidad de conformar un grupo compacto para alcanzar el poder y sus vías de actuación para conseguirlo. Véase: Camacho Solís Manuel "Poder: Estado o "Feudos" Políticos". Colegio de México, enero - marzo de 1974.

Como titular de la misma Secretaría, Miguel de la Madrid diseñó competencias, sectorizaciones, desconcentraciones administrativas y agilización de trámites, y comenzó a descentralizar la administración pública. También se inició la venta de paraestatales. He aquí un factor de coincidencia entre el Presidente de la Madrid y su sucesor, ambos convergen en la idea de reducir el aparato de Estado. Desde la perspectiva económica, se dividieron las funciones de planeación y presupuestación del gasto a la Secretaría del mismo nombre, quedándole a la Secretaría de Hacienda sólo las funciones de recaudación, perdiendo el enorme poder que significaba la asignación y el ejercicio del gasto presupuestal. Al grupo que allí se conformó se le conoció como la tecnocracia, misma que Bobbio define de la siguiente manera:

“El fenómeno tecnocrático comprende, a su vez, una ideología que hay que tomar en cuenta. Los pilares de esta ideología son —además de la preeminencia de la eficiencia y de la competencia—la concepción de la política como reino de la incompetencia de la corrupción y del particularismo, el tema del desinterés de las masas por la “res publica” con la consiguiente profesionalización del “decision making”, las tesis de la decadencia de las ideologías políticas y su sustitución por una especie de “koine” tecnológica”. (Bobbio: 1981:1609)

El poder político de los tecnócratas radicaba en un profundo conocimiento técnico del sistema financiero y sus crisis. Además, las posiciones estratégicas que ocuparon durante el fin del desarrollo estabilizador les habían permitido allegarse de relaciones económicas en el país y en el extranjero, en la búsqueda por la consolidación del modelo neoliberal.<sup>36</sup> En particular, el grupo buscaba alcanzar dos ideales que se expresaban claramente en el nuevo proyecto neoliberal,

---

<sup>36</sup> véase: Alejandro Ramos Esquivel. La sucesión pactada. Plaza y Valdés 1993.

la modernización como primer paso para alcanzar el crecimiento económico.

### **3.2.1 Los hijos de la revolución.**

Una de las arenas distributivas más importantes de la política se conformó por la clase política *revolucionaria*, que se conoce comúnmente como los *dinosaurios* o *nomenclatura* y que se opuso radicalmente a la aplicación del modelo neoliberal, a la democratización y a la pérdida de sus arenas de poder. Pero la ruptura entre dicho grupo y la tecnocracia no podía ser tan abrupta, sería demasiado arriesgado, la arena podría convertirse en una de tipo redistributivo, es decir violenta e incluso hay quienes sugieren que lo fue. Surge así como una muestra de prudencia política entre ambas generaciones políticas, la promesa del candidato de integrar en su gabinete a priistas “distinguidos”, se entiende por ello la presencia de miembros de la clase política *revolucionaria*, dentro del gabinete de Carlos Salinas, como lo eran Carlos Hank G. en la Secretaría de Turismo, Fernando Solana y Manuel Bartlett, se turnan en la Secretaría de Educación – el último era premiado por sostener la *caída del sistema* en la elección presidencial, cuando fuera secretario de Gobernación-, Enrique Álvarez del Castillo en la Procuraduría y Fernando Gutiérrez Barrios como secretario de Gobernación.

Pareciera ser que la medida nunca fue suficiente, entre otros más había quienes no pertenecían claramente a un grupo, pero habían sido incondicionales del Ejecutivo desde su campaña y obtendrían algún puesto de relevancia dentro de la administración pública o en el servicio exterior, como es costumbre por los favores recibidos, Patricio Chirinos, Otto Granados Roldán, Samuel del Villar, Bernardo Sepúlveda, Ramón Aguirre y Francisco Rojas. Sus posiciones obedecían a equilibrios entre los grupos del poder.

### **3.2.2. El partido, sus organizaciones y reforma.**

Durante el gobierno de Salinas de Gortari, el apoyo del Partido Revolucionario Institucional no era incondicional, no era la tradicional subordinación a la institución presidencial de sexenios anteriores. Se había convertido en una arena regulatoria y conflictiva entre las generaciones que la formaban. Por diferencias ideológicas y la diferencia incluso del proyecto de país, la misma Corriente Democrática había sido un claro ejemplo de que sectores del partido se pronunciaban por un partido con procesos más democráticos. En el Capítulo Primero se ha hablado de las rupturas en los procesos de selección de candidatos, en el Segundo de las pugnas ideológicas con importantes grupos (sindicales o ex - presidentes), el apoyo de la estructura del partido en el poder, así como de todas las organizaciones sociales que en el se agremian, fue mediana pero creciente conforme avanzaba el sexenio.

La intensa participación del PRI dentro del sistema político mexicano es de todos conocida, a través de la conformación del sistema se convertía en una maquinaria electoral y siempre en el brazo político del ejecutivo, quien, entre sus facultades metaconstitucionales designaba a los altos funcionarios del partido e incluso a sus candidatos. Las profundas diferencias entre el grupo compacto y el partido, exigían un nuevo acuerdo entre ambas partes. El partido había sido utilizado desde siempre, hoy para llevar al poder a la clase tecnócrata con la que no se identificaba. Se evidenciaba la tradición de la última muestra del poder absoluto del presidente: escoger a su sucesor. Pero no faltó quien estuviera inconforme con el proceso de selección conocido comúnmente como dedazo, y con el candidato mismo y su plataforma política, que no sólo dejaba fuera a un amplio sector del partido sino del proyecto de país dentro del modelo neoliberal.

Entre otros conocidos miembros del partido que pedían una reforma del partido, se encontraban Pedro Ojeda Paullada, Demetrio Sodi, Carlos Jongitud Barrios, José F. Ruiz Massieu y los miembros de

Frente Democrático que habían renunciado al partido. Por otro lado, los viejos apoyos del partido se mostraban renuentes a cooperar con la reforma. Habían sido afectados económicamente durante las crisis económicas de sexenios anteriores, el sistema y el modelo estaban agotados. Los sectores obrero y campesino, principal botín electoral del partido, no recibían prácticamente ningún beneficio del corporativismo. La exigencia era muy clara para el ejecutivo, como *líder moral* del partido, debía encontrar un nuevo esquema de participación entre los agremiados al partido y el gobierno.

En el festejo del 63 aniversario del partido se marcaron las nuevas líneas de acción del partido y el gobierno. En un discurso pronunciado por el presidente, el 4 de Marzo de 1993, conocido como el "liberalismo social", se intentaba hacer realidad la teoría del mismo nombre de Leoward Trelawny Hobhouse, una convergencia entre el Estado benefactor y el Estado Neoliberal, se proponía la defensa de un libre mercado en la que el Estado tuviera la responsabilidad social. Se buscaba conciliar a los grupos en pugna, la clase revolucionaria con la tecnocracia y su proyecto económico. Una tarea monumental que nunca se concretaría y que se haría evidente en el proceso de sucesión presidencial del siguiente sexenio.

Las posturas eran radicalmente opuestas por lo que se buscó un tercer camino. Las organizaciones obrero - campesinas lograron firmar los Pactos de Solidaridad Económica que garantizaban bajos índices inflacionarios, principal problema del pasado, pero también mantenían bajos salarios.

En este sexenio se concretaron tres reformas al artículo 123 constitucional, pero nunca el objetivo central pretendido por la reforma económica, la reforma a la Ley General del Trabajo, a la que los líderes de los trabajadores se negaron rotundamente. En México, el corporativismo de sindicatos y cualquiera otra forma de organización social encontraba un beneficio político y económico del Estado, se habían convertido más en lo que Marx conocía como instrumentos de dominación de clase o un instrumento ideológico del mismo, que

aquella organización o representación que en realidad llevara a la agenda de gobierno las demandas sociales. Aquí radicaba una de las más grandes confrontaciones entre los tecnócratas neoliberales y los revolucionarios sindicalistas.

La propuesta económica, desde el sexenio de Miguel de la Madrid y la continuidad que le daría Carlos Salinas, era la reducción del aparato público, la privatización de empresas que habían sido rescatadas, la venta de los bancos nacionalizados. Se amenazaba con desaparecer el botín económico y el peso político de los sindicatos, la gran cantidad de empleos asegurados para sus agremiados. Sería muy difícil mantener el viejo esquema tradicionalmente corporativo. Además de los ya mencionados, la reconfiguración política del sistema se buscaba básicamente a través de tres caminos o vertientes, reavivando a los viejos apoyos induciendo a la creación e inclusión de nuevos actores:

1.- La Confederación Nacional Campesina (CNC), mediante los recursos ejercidos a través del Pronasol y el Movimiento Territorial (MT). Creado en 1993, el M.T. tuvo, como principal objetivo, recuperar a las agrupaciones que se habían manifestado en favor del Frente Democrático, principalmente en el Distrito Federal y la zona conurbada que habita en zonas irregulares, y el botín político electoral del sistema: el campo.

La otra gran vertiente, el sector campesino, sería tratado a través de una de las estrategias políticas más efectivas que se hayan aplicado en México. En este sector si se lograron las modificaciones constitucionales del artículo 27, que marcarían pauta para la reforma económica, las modificaciones a dicho artículo substancialmente son las siguientes:

- Se da por terminado el reparto agrario.
- Se crean los tribunales agrarios.
- Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y comunal.

- Se reconocen los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas.
- Suprime la prohibición a las corporaciones civiles de tener en propiedad o administrar bienes raíces y la adquisición de terrenos rústicos por parte de las sociedades mercantiles por acciones.
- Se otorga capacidad a las asociaciones religiosas para adquirir, poseer o administrar los bienes que sean indispensables para su objeto.

Estas modificaciones tenían intenciones muy claras, fomentar la inversión privada en el campo a través de un nuevo régimen de propiedad. Se reconocía la importancia de las comunidades rurales y los pequeños propietarios. Se mostraban los beneficios del proyecto de gobierno a través del Pronasol. Se abría la puerta a la inversión extranjera y a la propiedad de las iglesias, como un factor potencial de negociación en la búsqueda de nuevas alianzas, como una segunda fase de la reforma.

2. -La Confederación de Trabajadores de México (CTM). La estrategia política consistió en una reconfiguración del escenario, con la generación de nuevos actores, incluso se logró una enorme convergencia con la llamada Alianza Obrero-Campesina. Es clara la intención de incluir a nuevos actores que hicieran un contrapeso político a los viejos apoyos, como Francisco Hernández Juárez, líder sindical de los telefonistas, con quienes se conformaría la Federación de Sindicatos de Bienes y Servicios (FESEBES). Teléfonos de México una empresa paraestatal en proceso de privatización se convertía en la empresa modelo con el sindicato modelo del proyecto salinista.

3. -Otros sindicatos, como el de los electricistas, buscaron también hacer contrapeso a la CTM, pero las cifras los delataron, mientras que la Confederación contaba en aquel entonces con más de cinco millones de afiliados la Fesebes, tan solo contaba con cien mil.<sup>37</sup>

---

<sup>17</sup> Fuente: Coparmex.1993.

4. -Como una política específica dirigida al sector eclesiástico y religioso en general, se realizó una reforma constitucional, como una concesión dentro de las negociaciones. El artículo 130 que regula las relaciones Iglesia - Estado fue modificado en su totalidad, exceptuando el cuarto párrafo. Una vez reformado, otorgaba personalidad jurídica para las iglesias y agrupaciones religiosas; se les prohibía que tuviesen fines políticos, se les reconocía la capacidad de herencia y se aseguraba la no intervención de autoridades en su vida interna, se argumentaba el principio histórico de la separación entre ambos poderes.

Era una oferta abierta para el sector eclesiástico nacional, además se acercaba a nuevos actores a la reforma, con cuya inclusión, participación y recursos podría ganarse legitimidad con un amplio sector de la población. Era marcada la cercana relación y el provecho político que de ella se obtenía, con las nuevas interacciones, entre el alto clero y el gobierno, incluso con el más alto jerarca papal, en sus visitas al país y las reuniones a puerta cerrada.

El punto medular de la reforma agraria y del sector campesino, se instrumentó a través del ya mencionado Programa Nacional de Solidaridad, desde su creación en 1988, hasta su institucionalización como la Secretaría de Desarrollo Social, sirvió como un elemento legitimador del Ejecutivo. Sus funciones legales le obligaban, a: "Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; en particular, la de asentamiento humano, desarrollo urbano y vivienda." La realidad era que se atacaban zonas de alta marginación, sobre todo si estaban en contra de las políticas económicas del gobierno, se legitimaba al presidente y su régimen otorgando beneficios inmediatos a la población. A través de este programa se ejercieron múltiples recursos,<sup>38</sup> es significativo que el

---

<sup>38</sup> "Los crecientes presupuestos que el gobierno asigna a Solidaridad son una muestra clara de la importancia que el proyecto reviste para el gobierno. La inversión del programa en 1989 fue de 1 billón 640 mil millones de pesos; en 1990 de 3 billones 667 mil millones de pesos; para 1991 de 5 billones 187 mil millones de pesos; en 1992 de 6 billones 8 mil millones de pesos y, de acuerdo con al proyecto de egresos de la federación, para 1993 se programaron 7 billones 747 millones de pesos, según consta en el presupuesto federal." (Ramos Esquivel, 1995 :73)

programa haya obtenido reconocimientos internacionales de la Organización Mundial de Comercio, dada su eficacia y eficiencia para reducir los niveles de pobreza.

Hay que señalar que esta política pública derivada de la de reforma política cumplía, al tiempo, con funciones de la reforma económica, y era conducida directamente por el presidente y sus más allegados colaboradores, como Luis Donald Colosio M., quien antes fuera presidente del partido, que además contaba con un fuerte vínculo con las organizaciones populares, conocía a sus líderes, sus necesidades y debilidades, logrando así un acercamiento entre los principales grupos opositores y el Programa.

No es producto de la casualidad que una de las primeras fases de la implementación del Pronasol, fuese el proyecto "Chalco 2000", una de las zonas conurbadas con más altos índices de pobreza y marginación del planeta. Además, era parte de uno de los distritos electorales donde el candidato del PRI había obtenido los más bajos resultados, 26.7 por ciento a diferencia de su contrincante, Cuauhtémoc Cárdenas, con el 50.4. Después de un exacerbado despliegue de recursos para el otorgamiento de títulos de propiedad, introducción del servicio de agua potable, electrificación y una política publicitaria en favor del programa, que evocaba la imagen presidencial, en la siguiente elección de nivel federal el PRI obtuvo un sesenta y un por ciento de los votos. (Ramos Esquivel, 1993:72)

Lo mismo sucedía en los gobiernos estatales, en los que el programa de orden federal disminuía considerablemente la autonomía de los Estados y relegaba a los municipios a entidades meramente administrativas. Lo anterior fortalecía enormemente el poder presidencial, a través del ejercicio directo de los recursos en los Comités de Solidaridad. Una vez más aparece aquí la reticencia, que se ha señalado en páginas anteriores en la definición de Bobbio, de la tecnocracia hacia la burocracia. Se omitía a los poderes locales para de manera central ejercer los recursos federales de manera directa, efectiva e inmediata, éste fue un factor que le dio gran legitimidad al jefe del

Ejecutivo, quien en general buscaba aglutinar a todo tipo de agrupaciones políticas al Programa, con el fin de que después se agremiaran al partido.

### **3.2.3. El poder Legislativo.**

Lo mismo sucedía con los representantes populares en el poder legislativo, en el que el partido gobernante tenía la mayoría de los escaños del Congreso de la Unión desde hacía sesenta años. Por tanto, conformaron una arena regulatoria que negoció reformas y generó consensos necesarios para alcanzar la reforma.

Cabe mencionar que durante la reforma política, el Ejecutivo que la conducía, contaba con el respaldo político y legal del poder legislativo, integrado por una mayoría de legisladores del Partido Revolucionario Institucional, que aprobaron la totalidad de las 80 reformas constitucionales, presentadas por el Ejecutivo al Congreso de la Unión, así como de las leyes que de ellas derivan. También en esta arena, como una compensación, se mostraba la política conciliatoria, con uno de los más viejos sectores revolucionarios del partido, el sector obrero, al que se le concedían escaños en la Cámara de Senadores, en sus más antiguos líderes como Joaquín Gamboa Pascoe, Emilio C. González, Blas Chumacero, ejemplos similares sucedían en la Cámara de Diputados.

Se buscaba cumplir así de forma relativa con el imperativo legal de las políticas públicas (que adelante se desarrollará), aunque cuando el ordenamiento legal no se ajustaba a las necesidades que la reforma ya fuera política, económica o administrativa planteaba, se le modificaba de inmediato, así fuese de orden constitucional.

Estos lujos del poder ejecutivo, si se les puede llamar así, no podrían mantenerse por mucho tiempo; la sociedad y los partidos de oposición no los tolerarían. La anterior elección de Diputados y Senadores, demostraba la eminente derrota del PRI, significativo fue el caso de Arturo Romo un viejo líder de la CTM. La reforma política debía

formular los nuevos mecanismos que aseguraran una representatividad real en el poder, así como la nueva correlación de fuerzas al interior del mismo bajo una nueva conformación pluripartidista. El mapa político del país había cambiado, había ya dos gubernaturas de los estados en manos de la oposición; simbólico resultaba el estado de Chihuahua.

#### **3.2.4. El poder Judicial.**

La reforma política del Estado en muy poco contempló la reforma legal del poder judicial, una de las principales tareas del Estado y demandas de la población. Se buscaría en un momento posterior, con el fin de llegar a una mejor administración de la justicia de una manera eficiente y eficaz, aunque difícilmente podría decirse que se alcanzó dicho objetivo.

Efectivamente, se modificaron alrededor de 40 artículos constitucionales relacionados de manera directa o indirecta con el poder judicial y la impartición de justicia, en su mayoría relacionados con la Suprema Corte de Justicia. Uno de sus mayores alcances fue la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, misma que se puede atribuir más a presiones externas de otros gobiernos, que a un interés del gobierno por solucionar una demanda de la población. Además, se le puede considerar como una medida de mediano alcance, dado que su máxima atribución sería la de emitir recomendaciones a las autoridades encargadas de la administración de justicia. Por lo tanto se dificultó el alcance de una mejora en el sistema de justicia aunque se modificaron diferentes ordenamientos legales, no se alcanzó a conformar una práctica legal eficiente, en gran parte por la profunda corrupción que inundaba el sistema de impartición de justicia.

#### **3.2.5 El poder Ejecutivo**

El poder ejecutivo, además de sus funciones metaconstitucionales como la de líder moral del Partido oficial, extendió el poder que el ordenamiento constitucional legalmente le confiere. Con la reforma del 31 de diciembre de 1994, se le faculta al Presidente para nombrar y

remover libremente a los Secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados de la Unión, cuya remoción no esté determinada de otro modo en las leyes. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV, y IX, con aprobación de la Comisión Permanente. Presentar a consideración del Senado la Terna para designación de Ministros.

Todas estas reformas fortalecían de manera legal el poder central del Ejecutivo. Sin lugar a dudas se pensaba en un modelo *Top-Down* (de arriba hacia abajo), en todas las fases de la reforma política en el que en la cima de la pirámide decisional estuviese el ejecutivo y el *grupo compacto*, manteniendo la subordinación del poder legislativo y del judicial.

Dicho modelo, estudiado por autores como Ives Meny (I.Meny: 1992), se aplica bajo tres supuestos. El primero señala que “la primacía jerárquica de la autoridad, en la que la administración semeja una pirámide jerarquizada y centralizada”. Difícilmente podría describirse de manera más gráfica y atinada la estructura que semejaba el ejecutivo, el grupo compacto y la administración pública situada en la base de la pirámide ejecutando las decisiones tomadas por el grupo compacto.

El segundo es que “existe una distinción entre el universo político y el administrativo, separados tajantemente unos como responsables electos por sufragio, y otros, como funcionarios designados por los primeros.” En realidad, se puede afirmar que la responsabilidad que tenía el legislativo como el ejecutivo por las decisiones y negociaciones era sólo responsabilidad de ellos mismos, ya que no existía ninguna otra fuente de legitimidad que confiriese libertad de decisión a los funcionarios de la administración pública.

El tercero, es “la búsqueda del principio de eficiencia, procurando optimizar los recursos empleados y los resultados (es decir, el costo-efectividad y el costo rendimiento de la política pública)”. Este último

punto puede ser analizado, tanto desde la vertiente política como de la administrativa. Los recursos de poder que se ejercían a favor o en contra de un grupo político debían atraer beneficios inmediatos como el de la legitimidad que se obtuviera de dicha acción. En el caso de recursos económicos también debían traer múltiples beneficios para el régimen y, por consecuencia, para la sociedad; es el caso de los programas de combate a la pobreza, la política económica, etc. Sobre todo, se necesitaba eficacia, dadas las condiciones en las que se había llegado al poder. Sin embargo, es importante señalar que bajo el modelo *Top-Down* es más factible obtener resultados eficaces y eficientes a corto plazo, que bajo modelos más democráticos y con resultados más sólidos, como el *Bottom-Up*, dado que los tiempos y los procesos de negociación prácticamente no existen en el primero y en el segundo éstos son amplios e implican mayor cantidad de recursos.

Según Meny la implementación, bajo este enfoque debe significar lo siguiente: "quien decide, asigna al ejecutor una tarea sobre la base de criterios técnicos e impersonales de competencia y legalidad." Aquí podemos identificar al decisor como el funcionario electo, y al ejecutor como uno designado.

- La política pública se comunica y confía al ejecutor bajo la forma de interacciones específicas detalladas, procedimientos operacionales y programas de actividad. Es difícil encuadrar la política pública, para la reforma política del Estado bajo estos considerandos, dado que es fundamentalmente un proceso político de continua negociación y redefinición de objetivos, en el que sólo permanecen la búsqueda por la permanencia del Estado, la búsqueda por las interacciones entre Estado y sociedad, y la continuidad de un proyecto de nación.

- El ejecutor pone en práctica las instrucciones conforme a los objetivos y las indicaciones dadas por el decisor. Claramente, se ponían en práctica las decisiones del ejecutivo, en tanto a las reformas que conducía, como las reformas constitucionales que presentaba, por ejemplo, al Poder Legislativo, independientemente de la oposición que al

interior del mismo pudiera encontrar, el mismo caso se registraba en la reforma o reestructuración del Partido Revolucionario Institucional.

Secretarios de Estado han señalado el inmenso poder que tenía la Oficina de la Presidencia, y en quien la conducía. Incluso se perfiló como un posible sucesor, cuando menos así se interpretó la reforma al artículo 82, en la que se suprime el requisito de ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, por el de ser hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país por lo menos durante 20 años.

### **3.2.6. Los partidos de oposición.**

#### **El Partido de Acción Nacional**

La postura del Partido de Acción Nacional correspondería a lo que hemos definido como una arena distributiva y, en ocasiones, regulatoria. Las concertaciones que los representantes de este partido mantuvieron con los legisladores del PRI, facilitaron el proceso de reforma. Los intereses de poderosos sectores económicos, como los industriales y comerciantes, estaban representados en dicho partido con quienes la reforma económica se logró muy a pesar de los intereses de los primeros.

#### **El Partido de la Revolución Democrática**

A los partidos que verdaderamente representaban oposición al régimen, como los que emergieron del Frente Democrático, se les ignoró durante todo el sexenio. Ellos conformarían una arena redistributiva, que defendió una postura democrática que buscaba representar la lucha de clases, rechazaba el modelo neoliberal y el acuerdo de libre comercio. Fue célebre la frase que pronunció el Presidente después de su último informe y haber sido interpelado por los legisladores del PRD, “a esos ni los veo ni los oigo”. Se puede decir que el punto débil de la oposición fue el no haber ofrecido una sólida plataforma política y, sobre todo, un proyecto económico que se contrapusiera al proyecto de extremo libre mercado del gobierno. Quizás el riesgo de que esta arena se tornase violenta le hizo perder el apoyo de un importante sector de la sociedad.

### **3.2.7. Otros actores de la reforma**

#### **Los empresarios.**

En la misma búsqueda por lograr consensos con grupos que apoyaran el proyecto económico del libre mercado, el gobierno se acercó a los empresarios. Este sector de la sociedad se había mantenido apartado del gobierno después de las graves afectaciones que percibió bajo el modelo de bienestar, las frecuentes devaluaciones, la privatización de la banca en 1982.

El nuevo esquema económico que consideraba una menor participación del Estado en la economía, habría de privatizar al sector paraestatal cuyos beneficios ya fueron señalados. Así, “entre 1989 y 1991 habían creado 2028 nuevas sociedades, 1280 de capital foráneo y 748 nacionales generando éstas últimas una inversión de 585.1 millones de dólares, frente a una inversión extranjera de 17,789.1 millones”.(Concheiro:1996:25) No fue difícil legitimar el proyecto económico frente a los números que la economía arrojaba en aquellos momentos de abundancia, por lo que esta arena de regulatoria pasa a ser de tipo distributiva.

#### **El exterior.**

La pertinencia de la inclusión de este sector como un agente corresponde fundamentalmente al papel económico que desarrolló, a pesar de esto, el papel económico no lo exime de haber participado en procesos de índole claramente política dentro de la reforma. La apertura a la inversión especulativa externa en la bolsa, fue un factor determinante en la atracción de capitales hacia el país. Además de las ya señaladas inversiones directas, la inversión especulativa fue uno de los puntos medulares de la política económica y de las ofertas políticas que significó la firma del TLC. Los flujos ascendieron a cifras nunca antes alcanzadas y que causaron un impacto favorable en la economía mientras, permanecieron en el país “ Entre 1989 y julio de 1994 los

flujos de inversión extranjera ascendieron a casi 50,000 millones de dólares, con lo cual se duplicó la meta sexenal.

El superávit en la cuenta de capital de la balanza de pagos fue de 31,000 millones de dólares en 1993, y el flujo de recursos foráneos en el primer semestre de 1994 ha sido de 12,000 millones de dólares. (Crónica del Gobierno: 6: 450: 1994). Esta es una muestra de los argumentos económicos del discurso presidencial, que difícilmente se vieron reflejados en los niveles de ingresos de la población y que hacían referencia a planos completamente distintos; mientras que la macroeconomía mantenía niveles aceptables, la microeconomía estaba en decadencia. Pero este tipo de acciones le daban a un régimen legitimidad sobretudo en el exterior.

La población era el elemento fundamental en la definición del curso de la reforma política del Estado, ya que a ella se dirige la política. Se buscó, en este aspecto, tomando en cuenta sus características, generar un cambio cualitativo en la población, en cuanto a su cultura política. Es decir, bajo un esquema democrático es necesario contar con educación en sentido político, información oportuna, conocimiento de derechos y obligaciones que el marco constitucional contiene. En general se busca la creación de una cultura política democrática y participativa en el proceso de definición de demandas y de sus soluciones.

El empresariado, en un principio, se mostró dividido frente a las reformas emprendidas; el viejo sector industrial y el comercial, surgidos del desarrollo estabilizador, no podían hacer frente a la competencia internacional que traería la apertura comercial, pero poco a poco con el crecimiento de las variables macroeconómicas, se vislumbró un mejor escenario que acabó por convencer a los más reticentes defensores del modelo del Estado paternalista que salvaba a los empresarios en quiebra. (El Gran Acuerdo con los Empresarios:1994).

### **El territorio y la geografía política.**

La reforma política se puede encaminar al cambio en la administración del territorio. El territorio nacional en el que se encuentra asentada nuestra población, se encuentra administrado en 31 Estados y el Distrito Federal como partes integrantes de la Federación, y en 2418 municipios. A raíz de demandas sociales y como parte de la reforma política del Estado, en México se han conformado nuevos municipios es el caso de los estados de Chiapas, Querétaro y Puebla. La conformación de los distritos electorales se ha conformado en la búsqueda de una nueva geografía política, más representativa y equitativa. Posteriormente ya en este sexenio se instituye el proceso electoral para elegir al jefe de gobierno de la capital del país, uno de los últimos rincones del presidencialismo designador de gobernantes.

La reforma política del Estado debía contemplar las nuevas relaciones económicas, la globalización del capital y encontrar una salida política a los conflictos que estas generarían.

Existe aún en México una crisis de credibilidad en todas las instituciones por su ineficacia; en especial un sector de la sociedad tenía una gran desconfianza en el sistema y sus procesos electorales, sobre todo en los resultados de la elección presidencial. De inmediato se planteó la creación del Instituto Federal Electoral, como un organismo "autónomo" y un marco definido de acción señalado en el nuevo Código. Se reconoce a nuevos partidos y se crea un nuevo esquema de participación y de financiamiento de los mismos.

Sin lugar a dudas, una parte fundamental de la política fue la reforma electoral y la consecuente creación del Instituto Federal Electoral. El IFE surge con la aprobación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), que se aprobó con la mayoría priista en la Cámaras y del que se abstuvieron de votar los miembros del PRD. El procedimiento de selección de los miembros de

sus dos órganos directivos—Junta General Ejecutiva y Dirección General—, exigía su aprobación mediante el voto de dos tercios de la Cámara de Diputados a propuesta del Ejecutivo. Se integraba a reconocidos académicos, que no estaban claramente vinculados con los partidos o con el gobierno, pero el Secretario de Gobernación presidía el Consejo General.

La presidencia cuestionaba profundamente la autonomía de acción y de decisión del Instituto, que en adelante conduciría los procesos electorales, asignaría recursos, integraría los padrones electorales y, en general, cumpliría con las funciones que antes realizaba la Secretaría de Gobernación y la Comisión Federal Electoral.

Por otro lado, el nuevo Código otorgaba una amplia jurisdicción coercitiva al Tribunal Federal Electoral. Se descentralizaba en cuatro regiones y se nombraban nuevos jueces y se ampliaban sus funciones. Se ampliaban los recursos legales de impugnación para los partidos, así como se transparentaban los procesos con nuevos mecanismos, en particular se buscó ciudadanizar los procesos electorales. Se inició la construcción de un nuevo padrón electoral y se aprobó, posteriormente, la fotocredencialización del padrón. Se dio una redistribución de los recursos para el financiamiento de partidos con mayor equidad, así como de los medios de difusión.

Era necesario integrar a más sectores de la sociedad; se buscó a un poder ajeno al del Estado para lograr mayores y más amplios consensos. Se plantea así la necesidad de reformar el artículo 130, que regula las relaciones Iglesia – Estado, confiriendo a las iglesias mayores libertades, el reconocimiento de una personalidad jurídica, se les prohíbe tener fines políticos, se reconoce su capacidad para heredar, se asegura la no intervención gubernamental en la vida interna de las asociaciones religiosas y, en general, se establecen nuevas reglas de acción y el esquema de su nueva participación.

La línea de acción hacia las agrupaciones políticas, salvo honrosas excepciones, se mantuvo bajo el esquema corporativo del partido en el gobierno. Convirtiéndose así en el eje y pilar fundamental

de la reforma el Programa Nacional de Solidaridad, a través del cual se canalizaban enormes recursos para solucionar rápidamente las demandas. Se firmaron los Pactos de Solidaridad Económica con el consentimiento de los sindicatos y la aprobación de los empresarios, para dar cumplimiento al objetivo de reducir la inflación a un dígito, y solucionar así el más grande problema económico de los dos sexenios anteriores una crisis inflacionaria en espiral ascendente. Además de que era un compromiso generado con organismos financieros internacionales.

Por otro lado, los comités de solidaridad en el campo permiten lograr el consenso para reformar el pilar fundamental de la lucha revolucionaria de 1910 que se plasmaba en el artículo 27<sup>39</sup> constitucional y que señalaba la propiedad comunal de la tierra bajo el régimen de ejidos, que hoy permite el establecimiento de la propiedad privada, como eje fundamental en la búsqueda de la inversión en el campo, tanto nacional como extranjera.

Otra de las exigencias nacionales e internacionales, para nuestro país, eran los derechos humanos, que se encontraban en condiciones deplorables y típicas de un sistema antidemocrático y autoritario. El 27 de enero de 1992, se promulga la reforma constitucional al artículo 102 y se le adiciona un apartado B, que establece la protección de los Derechos Humanos y que a la letra dice:

“El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad y servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y

---

<sup>39</sup>Es significativo que en el sexenio 1988-1994, se concretaron 80 reformas constitucionales, la mayor cantidad de reformas constitucionales que jamás se hayan realizado.

denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados”.

La creación de la CNDH no era sino una forma más de ganar legitimidad, sobre todo al exterior, la emisión de recomendaciones que éste generaría, no significaba en lo absoluto una mejora en las condiciones de los derechos humanos, pero sí servía como argumento del discurso político para demostrar la intención gubernamental de avanzar en la reforma judicial y, por tanto, política.

### **3.3 La evaluación de la reforma política**

El presente apartado se referirá a la evaluación de las fases de la política pública en estudio. Ya hemos revisado las estrategias y tácticas implementadas para la solución de los conflictos que la política significaba. Lo siguiente será evaluar su racionalidad, es decir la adecuación que guardan los medios respecto a los fines, analizar cómo se contextualizan los óptimos que la política propone al contrastarla con la realidad. En general, se evaluará el cumplimiento de los objetivos que la reforma significaba, para compararlos con los resultados obtenidos.

Como se ha señalado, la presente política tiene un carácter estratégico. Se ha definido que las políticas públicas no son sólo la selección de un curso de acción de entre otros. Una política pública implica una serie decisional compleja y finalmente que la estrategia supone la existencia de obstáculos intencionales o de cualquier orden, para su realización. Ya se ha dicho que, la reforma política fue una política subordinada a la de reforma del Estado por lo que identificamos ahora a la reforma política como una táctica un elemento operativo de la estrategia de reforma del Estado.

En el desarrollo de la política hay tres principales formas, a través de las cuales se enfrentó a los obstáculos y conflictos que la reforma generó. El primero, fue aquel con el que se lograba el acuerdo político con aquellos sectores que representaban una verdadera oposición al cambio y de alguna manera lo apoyaron. La derecha mexicana se ha ubicado históricamente en el empresariado nacional y extranjero, así como la iglesia y de alguna manera su representante político, el Partido de Acción Nacional. La derecha reconocía el costo que le hubiese significado el enfrentamiento directo con el gobierno y sus políticas, sobre todo después de haber obtenido un tercer sitio en la carrera electoral a la presidencia. Además, el tono protestatario y de insurgencia civil que había adoptado la izquierda rompía con la tradición y las costumbres políticas de este sector de la sociedad.

Después de evaluar la relación costo - beneficio, que tendría una confrontación directa, estimó que los beneficios que se obtendrían por ambas partes serían mayores que los costos que el conflicto significaría. El PAN optó por la vía de la negociación dándole así todo su apoyo en el poder legislativo al PRI logrando el cual concretó las reformas constitucionales necesarias para la implementación de la reforma del Estado. Por otro lado Acción Nacional veía reconocido su triunfo electoral en las gubernaturas de Guanajuato y Chihuahua. El beneficio que a las clases medias generó el control inflacionario, mediante el Pacto de Solidaridad Económica, fue un elemento más para permitir espacios de negociación. Una política eficaz, ya que sumaba fuerzas hacia la reforma, pero que resultaría poco eficiente, ya que no se perseguía un objetivo democrático por sí mismo. Las gubernaturas se negociaban con el ejecutivo, y el partido oficial perdía espacios de poder en dichos estados, que a la larga se convertirían en ejemplos a seguir en la oposición al régimen. La aplicación de esta política reconoce la importancia de los demás partidos, que nunca le habían significado una verdadera oposición al PRI. Por tanto, se debe reconocer que estaban cambiando las formas tradicionales del sistema de partidos como primer objetivo de la reforma. Aún quedaban puntos numerosas tareas

en la reforma electoral, pero la mayoría de los partidos consideraba que se habían alcanzado mejores condiciones para la competencia electoral, fundamentalmente con la ciudadanización de procesos electorales.

La segunda vía que se desarrolló en la política fue la de los sectores más dispersos de la sociedad. Aquellos que no estaban plenamente convencidos por algún partido o postura, pero que tenían grandes rezagos, que eran campo fértil a la oferta política y sujetos de la persuasión. Los beneficiarios del Programa Nacional de Solidaridad, que verían resueltas gran cantidad de sus necesidades, a través del programa aplicado en zonas de alta marginación y en donde los resultados electorales no le habían sido benéficos al PRI, ya se ha señalado el efecto generado por el subprograma " Chalco 2000".

Un segundo elemento de la participación se aplicaría en dicho programa, que sería la integración que se generaba bajo el esquema en el que el gobierno proporcionaba materiales para obras de beneficio social y la población beneficiada la mano de obra en la construcción. Además de ser una política eficiente en la reducción de costos era altamente eficaz, ya que de manera inmediata y bajo la constante tecnocrática de eliminar la burocracia se satisfacían las necesidades públicas de aquellos sectores marginados por la política económica y más olvidados por el PRI oficial. Además así se evitaba que dicha población se sumara a las fuerzas de izquierda que defendía su causa, ya que al verse resueltas sus necesidades, perdían credibilidad en el discurso opositor. La suficiencia del programa incluía una cobertura nacional; mediante la selección de focos de pobreza se beneficio al rededor de 6 de cada diez de mexicanos, con una inversión hasta 1992, de 7.8 mil millones de dólares<sup>40</sup> . No olvidemos la enorme publicidad que el programa realizaba de las acciones orientadas a este sentido, así como la publicidad que de la imagen presidencial se hacía. Se avanzaba

---

<sup>40</sup> El programa, según datos oficiales, logró beneficiar a 8,560,000 de personas con servicios de salud, la construcción de 197 hospitales, 778,004 becas estudiantiles, 599,353 becas de servicio social, 1,822,746 escrituras, servicio de agua potable para 13.5 millones de personas, luz eléctrica para 16 millones de habitantes, alcantarillado para 11.5 millones, y la creación de 7,242 empresas.

en la solución de necesidades en conjunto con la sociedad, pero difícilmente se abrían los procesos de toma de decisiones.

La postura de búsqueda por la transición a democracia que adoptaría el PRD, frente al gobierno, implicaba una franca oposición a todas sus políticas fundamentalmente al proyecto económico. La imagen presidencial buscaba legitimarse mediante la conducción personal del programa, por lo que se realizaron más de 250 viajes al interior de la república para la promoción y evaluación del programa, la imagen del fraude electoral difícilmente se podía borrar desde la presidencia.

La reforma de los poderes quedaría incluso fuera de la agenda de reforma, el fuerte presidencialismo que ejerció el ejecutivo y el liderazgo que ejerció acentuaron su capacidad política, que se demostró al renovar el poder de nombrar a los jueces y modificar la constitución en beneficio de este poder.

### **3.3.1 La reforma electoral**

En nuestro país la reforma del Estado se ha confundido con la reforma electoral. Se ha circunscrito la reforma política al aspecto de la competencia electoral. No cabe duda que la reforma política abarca campos mucho más amplios y que hace referencia a un concepto inclusivo de diversas políticas. Sin embargo, la reforma política ha presentado sus mayores avances en la reforma electoral del gobierno de Carlos Salinas. Después de la dudosa elección presidencial y del descontento social que generaron sus resultados, el gobierno se propuso reformar las condiciones de competencia entre los partidos políticos y sanear la imagen que se había proyectado en el proceso de 1988.

Una de las primeras acciones de este gobierno se encaminó a la conciliación de los actores, era el caso de Acción Nacional. Por el otro lado, a los veinte días de tomar posesión el ejecutivo y después de acordarlo personalmente con el PARM, convocó a una "Consulta pública en materia electoral". La apertura que mostraba el gobierno a la

participación de la ciudadanía no tenía precedente, incluso se acordó que la Cámara de Diputados organizara mesas de consulta para la reforma de la legislación electoral. El primer acuerdo que integró la comisión exigió equidad en la organización de la consulta. El PRI tenía una mayor representación en la Comisión Federal Electoral, aquí tendría el mismo número de representantes que los otros partidos.

Los temas eran amplios e incluyentes; abarcaban derechos y obligaciones de partidos, la representación popular e institucional del D.F., la integración y escrutinio del padrón electoral y, uno de los temas más debatidos, el cómputo y calificación de los procesos. Al mes se iniciarían las consultas, en voz del Secretario de Gobernación, el gobierno y el Estado, reconocían lo insostenible que era la inequidad política y electoral en el país, “ si no se modernizan sistemas y procedimientos electorales, los mexicanos serán rebasados por las circunstancias y no podrá definirse el camino ascendente de la nación”(Crónica del gobierno: 1994:123). Se estaba reconociendo que el futuro, es decir la permanencia del Estado estaba siendo puesta en juego de no concretarse la reforma con la inclusividad que la nueva pluralidad política exigía. Así la reforma electoral subía a la agenda pública con la más alta prioridad. En el mes de abril las conclusiones de 12 consultas estaban listas; de los temas a discusión habían trascendido básicamente cinco:

La integración de los órganos electorales que se resumía en la propuesta de Rafael Segovia: “el proceso no debe quedar exclusivamente en manos de los partidos, deben ser organizadas conjuntamente por la ciudadanía, que garantiza su imparcialidad en su multiplicidad y pluralidad”. (Segovia: 93: 1996)

El segundo tema era la integración del padrón electoral y el papel del Registro Nacional de Electores; la propuesta buscaba del mismo modo ciudadanizarlo y la expedición de nuevas credenciales con fotografía.

El tercer punto era el cómputo y el tiempo del escrutinio; se sugería reducir el tiempo y transparentar el conteo mediante el acceso

público a la información y la integración de colegios electorales integrados por ciudadanos para su calificación.

El cuarto punto reivindicaba una nueva conformación de las cámaras mediante, la representación proporcional en la cámara de diputados y senadores en busca de una mayor representatividad. Conjuntamente se pidió que se revisaran las funciones y atribuciones del Tribunal de lo Contencioso Electoral.

Finalmente, se presentaron las iniciativas de ley por la fracción parlamentaria del PRI en la Cámara de Diputados, algo inusual pero que no dejaba de tener una clara intención política. Tradicionalmente el ejecutivo presentaba sus iniciativas al Congreso para que fueran aprobadas por la mayoría de su partido. La táctica de la política hizo que al presentarla la iniciativa la fracción parlamentaria, ésta pareciera más democrática y no que proviniera autoritariamente del ejecutivo; hay que recordar que la intención de los partidos de oposición era quitar de las manos del gobierno el proceso, lo cual le daba al ejecutivo un punto en su favor. Un histórico periodo extraordinario de sesiones aprobaría las reformas a los artículos, 5°,35°,36°,41°,54°,60°, y 73. Con la aprobación de las fracciones del PAN y el PRI, la ausencia y rechazo del PRD, PPS, PARM, y PFCRN, se aprobaron las reformas que constituirían el Instituto Federal Electoral, el proceso de fotocredencialización, el nuevo padrón, la nueva conformación del poder legislativo y la ciudadanización del proceso electoral en su conjunto. Posteriormente se integraría mediante la propuesta del PRI y su aprobación el Código Federal Electoral, que daría existencia legal al Instituto como organizador y coordinador de los procesos electorales, y al Registro Federal Electoral, que realizaría un apresurado proceso de credencialización para el proceso del año siguiente. Se creó el Tribunal Federal Electoral, que tenía plena jurisdicción, con cinco salas regionales.

## **Conclusiones**

Las difíciles condiciones electorales en que Carlos Salinas de Gortari llegó a la presidencia de la república, en 1988, le obligaron a emprender una serie de políticas de manera inmediata. La desconfianza en el proceso electoral generó una importante pérdida de legitimidad. Por un lado se generó, una delicada lucha en la recomposición del sistema político, que hemos identificado como la reconformación de arenas políticas en busca de un nuevo equilibrio.

Paralelamente, factores externos como la firma de tratados y la integración a nuevos bloques comerciales y la nueva conformación del sistema político internacional, después de la Caída del Muro obligó, a México a cambiar su política exterior, principalmente su política comercial.

Las condiciones económicas que el gobierno de Carlos Salinas generó mediante diversos programas de desarrollo social, permitieron una mejora en las condiciones de vida de algunos sectores de la población. La reducción de la deuda externa, mediante su renegociación y el equilibrio financiero de un superávit comercial y de las finanzas públicas, le dieron legitimidad y un amplio margen de gobernabilidad. Los recursos económicos, provenientes de la desincorporación de entidades paraestatales, de los flujos de inversión extranjera por las expectativas comerciales de tratados de libre comercio y el control inflacionario, permitieron al gobierno incorporar a la población a programas de beneficio social sin precedente. La organización política que generó el Programa Nacional de Solidaridad no sólo beneficiaba a la población, en la satisfacción de sus necesidades inmediatas, sino que además legitimaban la acción pública, y al partido en el poder.

Las políticas que se establecieron en dicho sexenio nos permiten identificarlas claramente bajo un esquema de políticas públicas. Es significativo y muy claro que en cada una de ellas se persiguen dos objetivos. El primero, de corto plazo, es la búsqueda de la eficacia en la acción gubernamental, para legitimar al gobierno. El segundo es el replanteamiento del Estado, bajo un nuevo esquema político, un cambio

en el modelo de desarrollo económico que cambia a un modelo exportador de manufacturas básicas; finalmente se percibe un cambio en el modelo de participación democrática de la sociedad a largo plazo.

Se buscó concretar dichos objetivos, mediante la integración de nuevos actores como los nuevos sindicatos y el sector eclesíastico. Por otro lado, se replanteó el modelo de producción agrícola, integrándolo al proceso de exportaciones. Se reformó al partido oficial como uno de los principales actores políticos, además de una clara apertura a la oposición a la que se le permitió ocupar espacios políticos.

La posibilidad de concretar la reforma se consolidó al crear nuevas instituciones, que respondieran a la nueva realidad, como la Comisión de Derechos Humanos, la Secretaría de Desarrollo Social, el Instituto Electoral. Estos y otros factores sientan las bases de la transición democrática que permiten hoy día una alternancia en el poder.

El interés que motiva a realizar esta investigación obliga a generar aportaciones, por sencillas que resulten, a la solución que la problemática que aquí se estudia; esta será la intención del siguiente capítulo.

## CAPITULO 4.

### LA REFORMA DEL ESTADO

Este último capítulo se abordan dos temas básicos como propuesta de solución a las problemáticas que el análisis de la reforma política ha planteado. Señalando con el afán de delinear las vertientes y fases de la reforma, se estudia la viabilidad de la reforma mediante las políticas públicas, en tres principales áreas: la política social, la reforma institucional y la reforma electoral. De otro lado, se revisa la agenda de la tercera vía como una propuesta alternativa a los nuevos paradigmas, que la sociedad global supone. Finalmente, se concluye en referencia a la hipótesis central y se muestran los retos que la reforma política significa para nuestro país.

#### **4.1 La transición democrática**

El orden político en el mundo se ha transformado a partir de la caída del muro de Berlín y la apertura pacífica del bloque socialista. La transición generó grandes expectativas y marcó el rumbo de la nueva política internacional en el mundo, mediante la construcción de reformas estructurales. Así, dentro del sistema político internacional, aquellos países que ya no correspondían a un régimen autoritario o a una democracia sólida, como era el caso de Europa central, buscarían posicionarse dentro del nuevo orden mundial, así como una nueva forma de gobierno; serían conocidas como sociedades en cambio o en transición a la democracia.

Desde que la guerra fría llegó a su fin, los países comenzaron a buscar un principio organizativo para su política exterior, que posteriormente encontrarían en el comercio. El liderazgo de Estados Unidos en América y de los países que agrupa la Organización Mundial de Comercio, en todo el mundo, consideran las relaciones comerciales

como promotoras del progreso económico y político. Se busca abrir a las otrora sociedades cerradas, creando presiones pro-democráticas mediante los tratados comerciales que reducen las tensiones políticas y las probabilidades de conflictos internacionales. Este ha sido el principio rector de la política internacional en la sociedad global.

Dentro del contexto político de los países ex-socialistas, se realizaron reformas pro-democráticas. Después de sesenta años en que predominó el régimen de partido de Estado, muchos perdieron su integridad territorial; uno de los mayores riesgos que el cambio político significa y del que nuestro país no está exento.

Además, los problemas derivados de la composición multiétnica de las naciones, han generado guerras de exterminio racial en la lucha por el poder. Condiciones similares se presentan en los países latinoamericanos, llamados "en vías de desarrollo", y el caso concreto en estudio: México.

El cambio del régimen y del sistema político que había conservado el poder desde principios de siglo, a través de un mismo partido y su población con tradiciones culturales diversas, se asemeja a la situación que provocó la transición política en Europa.

Cabe señalar el caso de la Unión Soviética, así como la transición política en España y la caída de la dictadura militar de Francisco Franco, porque ambos países han marcado el rumbo de la reforma política en el mundo como transiciones pacíficas para la instauración de esquemas democráticos en la forma de gobierno. Los cambios emprendidos por Juan Carlos I, en 1975, a la caída del régimen de franquista, tuvieron gran influencia en los gobiernos de las dictaduras militares en América Latina. La instauración de un gobierno parlamentario una nueva constitución y los pactos con los sectores más representativos, inspiran todavía a la reforma en nuestro país, como un proceso de cambio pacífico y pactado desde el interior del sistema político.

Posteriormente, la reforma política soviética del glasnot (apertura) junto con la apertura económica que generó la perestroika

(reestructuración), iniciadas por Mijail Gorbachev en 1985, abrieron paso a la reforma del Estado en Rusia, cuyo eje fundamental de organización política era régimen de partido único.

Es precisamente en este momento cuando, dentro de la Ciencia Política, surgen conceptos como el de la transición democrática, que aún se torna confuso y carece de una sólida base teórica, pero que se ha definido como: "un cambio social permanente, natural. Coexistencia de formas sociales que pertenecen a diferentes épocas: proceso conflictivo vivido como crisis, continua ruptura con el pasado" (Germann: 1994: 89). Así, a la caída de modelos como, del *welfare state* en Inglaterra el *Socialstaat* alemán y el modelo de *bienestar* mexicano, les siguió el modelo neoliberal, o el liberalismo social.

En nuestro país conviven las más diversas tradiciones culturales, además de profundas diferencias económicas y sociales, que se reflejan drásticamente en la población. Cuando la sociedad no se encuentra debidamente representada, en los diversos espacios públicos, como el gobierno y sus políticas, la concentración de la riqueza genera conflictos dentro del proceso de cambio político. Es así como las diferencias económicas y culturales entre la población conducen a un alto grado de polarización, social y económica.

El proceso político de transición, al que México aspiraba a principios de la década pasada, debemos sumar la búsqueda de un modelo económico que se implementaría paralelamente. El modelo económico, el neoliberal, que encontraba sus raíces en el antiguo monetarismo de David Hume, había evolucionado para proponer, ante el fracaso socialista, un nuevo esquema económico global.

El modelo trabaja básicamente bajo los siguientes supuestos:

- 1.- La reducción del gasto público, por sus consecuencias inflacionarias, además de considerarse un gasto poco productivo.
- 2.- Reducción del aparato de Estado, mediante la reducción de personal en la administración pública y sus empresas. <sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> El modelo tecnocrático - neoliberal considera a la burocracia un obstáculo de un Estado eficiente, lo que se demuestra en la política pública que se ha revisado en el

3. - Reducción de subsidios y búsqueda de un equilibrio presupuestal, que elimine déficits que generen inflación y posibles devaluaciones.
4. - Libertad económica a la inversión privada, nacional e internacional, mediante la eliminación de aranceles comerciales- y fijación de precios mediante las leyes de oferta y demanda. <sup>42</sup>

Las nuevas condiciones de internacionalización económica generaron reacomodos políticos globales y la formación de bloques económicos, entre los que se distinguen básicamente tres: la Unión Europea, el bloque de América del Norte, al que pertenece México, y el bloque asiático que encabeza Japón.

Los intercambios económicos y tecnológicos han generado una gran cantidad de información. Paradójicamente y debido a la rapidez con que suceden los fenómenos sociales, ocasiona el desconocimiento de la situación mundial. Pareciera que frente a estos roces culturales de tipo informático y económico, han surgido posturas radicalmente defensoras de su identidad, local o nacional, generando terribles guerras interétnicas que han devastado a Estados completos, que caracterizan el fin del milenio. Que mejor prueba de ello que el irónico levantamiento armado en Chiapas. En una fecha en la que "se alcanzaba la modernidad" mediante la firma de convenios de comercio internacional, que nos hacían parte del mayor bloque económico del mundo, se evidenciaba un México que vivía en la más grande de las miserias. Lo cual prueba que el crecimiento económico, no garantiza un mejor nivel de vida para toda la población, tampoco la satisfacción de las necesidades públicas ni el equilibrio ecológico, mucho menos la solución del problema político.

Las profundas diferencias que la realidad nacional refleja, demuestran cómo sin una democracia sólida, una renovada política

---

capítulo anterior.

<sup>42</sup> Los principios económicos, que aparecieron durante el sexenio 1982-1988 y que tendrían plena continuidad eran la base de la reforma económica en nuestro país y obedecían a la búsqueda de solución de la crisis histórica en la que se había caído desde el fin del llamado desarrollo estabilizador. La solución se creía consistía en la integración de México a una economía globalizada.

social y la redefinición de la política exterior, las reformas económicas son insuficientes. Incluso resultan contraproducentes, si solamente se encaminan a beneficiar a un pequeño sector de la población; por tanto, las reformas económicas deben ser distributivas y abarcar sectores amplios de la población.

Ello es una prueba fehaciente de que “los mercados libres también tienden a producir niveles de desigualdad en los ingresos que son políticamente incompatibles con el gobierno democrático.”(Thurrow: 134: 1992). Es importante remarcar que los conflictos étnicos no han sido ajenos a los procesos de reforma como en los casos de Yugoslavia y la Unión Soviética , de los que México no está distante, sobre todo si se observa las profundas diferencias y la desintegración del desarrollo económico en las diversas regiones del país. Estas son algunas de las problemáticas que el no concretar una reforma integral del Estado en México significaría.

Muchas reformas resultan evidentes a primera vista, pero su solución no estriba en la pregunta de ¿qué debe resolverse?, más bien debe responder al ¿cómo enfrentar tales conflictos, para darles solución? Es decir, la reforma bajo mi perspectiva debe enfocarse en los medios para la reconstrucción del Estado y no en la búsqueda de nuevos fines. Se trata de transformar los medios para conseguir los mismos fines que han sido definidos en el pacto social que plasma la Constitución, para conservar lo “*stato*”.

La reforma política en México no puede seguir siendo lo que hasta hoy ha sido. En palabras de Rafael Segovia: “se ha buscado una nueva forma de legitimación en el pluralismo político y, por tanto se hallaron los gobiernos posteriores con la necesidad de encontrar uno o varios políticos de oposición, capaces de justificar a un partido mayoritario pero no totalitario”. (Segovia: 91:1996) La reforma política no es sólo un conjunto de reformas legales a la constitución o al Código Electoral, está muy lejos de ser el financiamiento de nuevos partidos en el horizonte electoral. La reforma política es una transformación que debe

transcender al sistema político tradicional; una democratización de fondo de la organización social.

La subordinación del poder legislativo y la nula coerción que la población puede ejercer sobre sus representantes en las Cámaras, ha sido un obstáculo para generar un sistema republicano y verdaderamente representativo. Por otro lado, la ingobernabilidad que generaría una división proporcional de las cámaras entre los tres partidos mayoritarios, generaría un conflicto insalvable.

El Estado ha probado ser ineficaz en la solución del conflicto de clases, que el propio mercado genera, y de poco ha servido su función recaudadora, para la promoción del desarrollo y de la justicia social. Los enormes recursos que el gobierno ejerce son por definición escasos y, por si fuese poco, han sido casi siempre ineficaces, ya que han tenido muy bajo impacto en lo que a sus fines se refiere, es decir, la satisfacción de las necesidades públicas de la población.

México es una clara muestra de altos índices de marginalidad que el modelo económico genera. Entre la población se expone la pésima distribución del ingreso como un factor clave en la generación de problemas migratorios, de inseguridad pública y, en general, fenómenos que afectan la gobernabilidad. Es necesario aplicar una política redistributiva, debido a que la problemática ha generado un amplio margen de acción para la delincuencia organizada y el narcotráfico. Con base en un gran poderío económico, estas fuerzas han aprovechado para oponerse al poder del Estado, en la búsqueda de posibles soluciones, hacia la construcción de una nueva vida institucional y de la instauración Estado de derecho.

La inmovilidad política en el poder público de una misma élite, ha generado un descontento generalizado en la población por lo que se necesita una redistribución equitativa del poder en todos los niveles de gobierno, incluyendo el poder Ejecutivo.

#### 4.1.1 Tipos de reforma

México ha incursionado en las diferentes fases de la reforma pero en general es un proceso que, por su dimensión se encuentra poco acabado. En el mejor de los casos, como en la reforma electoral, hay avances pero la realidad muestra que el camino de la reforma ha sido escasamente definido. Además se considera que una verdadera reforma integral en nuestro país debe contemplar las siguientes vertientes:

1 Reforma Política	2 Reforma Económica	3 Reforma Social
1.1 Reforma Institucional	2.1 Reforma del modelo económico	3.1 Reforma educativa
1.1.1 Reforma al poder Legislativo	2.2 Reforma del sistema financiero	3.2 Reforma de Sistemas de Seguridad Social.
1.1.2 Reforma al poder judicial	2.3 Reforma bancaria	3.3 Reforma de formas de participación de la sociedad civil
1.1.3 Reforma al poder Ejecutivo	2.4 Reestructuración de deuda pública	
1.2.1 Reforma Electoral 1.2.2 Partidos Políticos 1.2.3 Reforma de los sindicatos		
3. Reforma Administrativa		

Las tres vertientes de la reforma del Estado que aquí se presentan son aquellas que surgen del análisis del proceso que se ha revisado. Por otro lado, están aquellas que se consideran pertinentes y complementarias, básicamente los aspectos que se abordan en el apartado de la reforma social. Las diversas fases obedecen en lo temporal a lo que aquí se ha denominado como táctica y estrategia. En su contenido se refieren a los aspectos básicos que una reforma del Estado integral debe incluir.

#### **4.1.2 ¿Por qué una política pública para la reforma política del Estado?**

Las problemáticas que aquí se han planteado, tanto las nacionales como aquellas de orden externo que tienen incidencia en la realidad nacional, obligan como parte crucial de las reformas del Estado a aplicar las políticas públicas. Se propone dicha metodología a fin de solventar la sobrecarga de demandas sociales, el déficit de gobernabilidad y legitimidad de los gobiernos, con lo que se posibilita el desarrollo político-económico, pero sobre todo el avance democrático.

La alternancia en los gobiernos de nivel estatal y municipal, junto con la descentralización de las decisiones y desconcentración de las funciones, ha probado ser una mejor opción en una verdadera federación, en que las partes integrantes de la República adquieran autonomía.

La Administración Pública, como parte integrante del Estado, y más precisamente del gobierno, opera generalmente bajo condiciones de certidumbre que producen las necesidades públicas generalmente cotidianas y rutinarias. Pero la aparición de diversos conflictos, producto de la nueva realidad internacional y sus afectaciones en la política interna, tales como las nuevas tecnologías, la necesidad de trabajar al ritmo de los países, con los que México mantiene vínculos comerciales y políticos, además del cambio de modelo de desarrollo han creado nuevas condiciones de incertidumbre.

Así, la Administración Pública enfrenta nuevos retos que evidentemente no son factibles de ser solucionadas por los tradicionales programas y proyectos, la nueva realidad social exige de procesos dinámicos en la solución de los conflictos. Por otro lado el gobierno debe enfrentar la dinámica social que le ha dificultado la toma de decisiones que determinan su acción. El surgimiento de un nuevo sistema político plural en transición a la democracia supone la participación de la sociedad en la solución de sus necesidades, a la que los sistemas políticos cerrados no están acostumbrados.

Surgen aquí las políticas públicas como elementos contingentes, para la solución de conflictos sociales en las sociedades abiertas. Sin ser una panacea para solucionar los conflictos que la realidad nacional genera, ya que su utilidad es limitada, las políticas públicas contribuyen a la solución de los problemas de la agenda gubernamental. Además, en los países subdesarrollados como el nuestro donde la administración pública no ha alcanzado un nivel que le permita satisfacer los problemas que cotidianamente la ley le obliga a resolver, las políticas públicas resultan óptimas para la solución de los conflictos no previstos, como los que la reforma política supone. En el transcurso de éste estudio han sido significativos los casos del levantamiento armado de Chiapas, y el de la política social como elemento de legitimación, g a raíz de la coyuntura electoral de 1988.

Las pugnas entre las corrientes neoliberales y las defensoras del Estado de bienestar convergen en el problema de la definición del Estado y el nivel de su intervención económica y social, y han caído en dos errores básicos.

El primero ha sido el buscar un tamaño adecuado al Estado. Una cuestión que se encuentra mal planteada y que tiene una sola respuesta, el Estado debe ser del tamaño necesario para el cabal cumplimiento de sus funciones y responsabilidades. <sup>43</sup> Si esto es así, la cuestión fundamental no es el tamaño del Estado, sino la eficacia de su acción para legitimarse y generar gobernabilidad. El otro camino condujo exclusivamente a una reforma económica autoritaria, como la del régimen militar de Augusto Pinochet, en Chile, misma que buscaba como premisa la reducción del aparato de Estado, para la lograr el equilibrio de las finanzas públicas. Asunto que no está mal, pero que no puede perder de vista las demás variables.

El segundo problema es que en la definición de las funciones estatales se han perdido las responsabilidades sociales que el Estado Benefactor cumplía, así como su función política como gestor de las

---

<sup>43</sup> Al respecto véase: Bernardo Klisberg. ¿Cómo transformar al Estado? Mas allá de mitos y dogmas.. México F.C.E. 1992.

necesidades públicas. Es decir, que es necesario adoptar políticas regulatorias, frente a las diferencias que el propio mercado genera y que por definición es incapaz de resolver por ser principio y fin de tales diferencias. Así la política social es siempre, insuficiente cuando no contradictoria con la política económica. Es de fundamental importancia en la reforma la función que cumple la gestión pública entre la política social y la económica. De igual modo es medular, la función del poder legislativo como representantes de la nación<sup>44</sup> en la nueva organización del Estado, el diseño de políticas y el rediseño institucional.

#### **4.1.3. La política social**

Históricamente, el fracaso de la política social ha derivado en una gran inestabilidad política, en la que la gobernabilidad es cada vez más escasa. Los niveles de pobreza se duplican casi sexenalmente, la reforma política debe buscar mecanismos de acción gubernamental que satisfagan las necesidades y así se legitimen sus políticas, uno de los principales problemas de los se ocupa la presente investigación.

La posibilidad de concretar la reforma del Estado de una manera sólida en la población, exige que la política social se concentre en dos aspectos básicos: inmediatamente en la política educativa y la política para la generación de empleo. Ambas se encuentran directamente relacionadas y, aplicadas de manera conjunta, permiten un crecimiento económico sólido y a largo plazo.

La primera debe ser transformada y ampliada, en cuanto al desarrollo de una nueva cultura política de participación ciudadana. La política educativa debe ajustarse a las nuevas realidades informáticas y tecnológicas en todos los niveles. La concentración de estudiantes en áreas comunes ha derivado en problemas de desempleo y de falta de especialización.

---

<sup>44</sup> Artículo 41: " El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión".

Artículo 51: " La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la

De otra parte, es básico promover profesionalización del servicio público y de otro lado la participación ciudadana. Sobre todo en los ámbitos de toma de decisiones en las áreas que afectan más directamente a la población, como en el nivel municipal. La desconcentración y descentralización de la administración pública debe encontrar nuevos gestores públicos en la sociedad civil. Es precisamente la función de las políticas públicas generar las consultas respecto de problemas y soluciones específicas, de las necesidades públicas. Se resuelve así la imperiosa necesidad de alcanzar consensos amplios, y la inmóvil inercia de la burocracia tradicional. Mediante la decisión de la sociedad a sus problemas, se ejerce la soberanía de manera directa.

No es posible alcanzar el ideal democrático en una sociedad desinformada, ya Augusto Comte lo sostenía hace casi ya dos siglos “el desarrollo intelectual produce y estimula el desarrollo material” (Timasheff:44: 1980). Por el otro lado, la educación en México debe adaptarse a las necesidades que significa la nueva realidad internacional.

“La política de empleo ha demostrado ser la más efectiva en la generación del beneficio social”. (A. Giddens:1999:147) Pensemos en Inglaterra, uno de los principales promotores de las políticas económicas neoliberales que, a la vuelta del carrusel electoral optó por la oferta del partido laborista, que ofrecía mejorar las condiciones de empleo.

El generar una política de empleo eficaz conduce a mayores beneficios con efectos multiplicadores. Es decir, que al generarse empleo, se asegura el ingreso básico del trabajador y, por tanto, el consumo. En suma, la satisfacción de sus necesidades básicas.

La seguridad social queda garantizada mediante las aportaciones obrero patronales, en cuanto la salud, y a la construcción de la vivienda como motor de básico de la economía, mediante la demanda generada.

A largo plazo el empleo logra construir el ahorro para el retiro, que fortalece al sistema financiero, de manera inmediata, indirectamente la generación de infraestructura en servicios de vivienda y salud.

De antemano, se han observado ya los beneficios que la descentralización de los servicios públicos y la integración de la sociedad civil en los procesos de políticas públicas pueden traer. Sus aportaciones son de gran relevancia en materia de la solución de los conflictos y problemas que la satisfacción de necesidades implica, además de ayudar a resolver conflictos entre las regiones y evitar diferencias económicas entre la población. El contacto directo entre la burocracia o el aparato gubernamental y la población implicada en una política, puede derivar en un mayor control sobre las acciones gubernamentales.

#### **4.1.4 La reforma institucional**

La llamada transición democrática surge en México como un ideal; aparece en el discurso de los partidos políticos que se oponen al régimen del partido gobernante. Posteriormente dentro del mismo partido oficial y el gobierno bajo la perspectiva del liberalismo social. De hecho surge como una posición contraria a la reforma del Estado. Surge como una propuesta de cambio frente a lo que normalmente había sido el sistema político en nuestro país con un sólo partido en el gobierno.

La transición y la reforma política para los partidos de oposición significaba enfrentar y vencer a dos enemigos plenamente identificados: la predominante y poderosa figura presidencial, que en el periodo 1988-1994 en especial alcanzó un poder sin límites mediante su brazo político, y a la estructura operativa del sistema político, el partido oficial. Los avances como ya se ha analizado no fueron pocos y a la distancia han sido profundamente significativos. El consenso que logro la reforma electoral se concretó en un nuevo Código Electoral; la política social tuvo avances significativos, los derechos humanos encuentran

cauce y son del dominio público mediante una comisión presidida por un miembro de la sociedad civil, independiente ente gubernamental (*ombudsman*).

Hoy la situación es totalmente diferente, el partido que mantuvo el poder desde principios de siglo, ha perdido el eje conductor del sistema político; sin duda la práctica política será diferente. La transición democrática desapareció del discurso opositor cuando los partidos obtuvieron una más justa distribución de los recursos públicos. Con un marco de competencia más equitativo, en 1991, la oposición logró una mayor representatividad y aceptó los cambios de la reforma.

En tanto que satisfacía la necesidad de un marco de instituciones democráticas, la propuesta gubernamental de reforma se aceptó por la mayoría de los partidos. En general la población percibió la reforma como un proceso necesario y que de alguna manera satisfacía sus demandas.

#### **4.1.5. La reforma electoral integral.**

La transición política exige una serie de condicionamientos legales, que den sustento a los procesos electorales que si no podían ser plenamente democráticos, cuando menos permitieran una mayor igualdad en la competencia electoral.

En este sentido, la reforma electoral debe ser una parte fundamental de la reforma institucional, ya que son las elecciones el centro de la formación del poder y el voto libre, es el medio de expresión de la voluntad soberana de la sociedad. El problema se centra en que no son las instituciones las que hacen a los ciudadanos si no que los ciudadanos deben en un principio definir las instituciones que más convengan a su realidad social. Por lo que una reforma legal, como lo pueden ser las modificaciones constitucionales, no resuelven el

problema, sino se acompañan de instituciones que vigilen y sobre todo procuren su cumplimiento.

Lograr una reforma en las instituciones es un problema fundamentalmente político, es lograr un consenso entre las partes que luchan por el poder, es decir, los partidos políticos. Además, es un problema social en la medida que procesos electorales democráticos exigen de una nueva cultura política y de una sociedad informada, con una nueva cultura política. Concretar esta reforma significaría renovar las instituciones políticas para que correspondan a la nueva sociedad mexicana, empezando por su forma de organización política y del ejercicio del poder. La propia revisión del concepto de soberanía tradicional se haría necesaria en este momento, en el que el concepto estaría más cercano a la voluntad ciudadana que al de la defensa territorial, en el contexto internacional al que tradicionalmente se le ha referido.

La respuesta a estas demandas no solucionaría cuando menos no en este sexenio, la dificultad de transformar un sistema político como el nacional; se haría evidente en los procesos que darían vida al nuevo sistema de partidos, en la brutal violencia que se recrudeció a fines del sexenio pasado, y hoy con un presidente de oposición. No podía haber igualdad frente a la imagen presidencial que se fortalecía mediante los programas que conducía el ejecutivo, encaminados a la legitimación del régimen y por tanto del partido.

El discurso oficial hablaba de importantes avances en el ámbito político electoral durante el sexenio, el poder legislativo gozaba de una nueva conformación, el 29.13% de las diputaciones serían para el Frente Democrático, el 20.2 eran para el PAN así un total del 49.33% pertenecían a la oposición. Además, el Partido de Acción Nacional obtendría sus primeras 2 gubernaturas en Chihuahua y Guanajuato y una senaduría. Por su lado el PRD obtendría las del Distrito Federal y Michoacán (6.25 % frente al 93.75 del PRI). Con gran júbilo se anunciaba la creación del Instituto Federal Electoral y del Registro Federal de Electores. No se decía que el PRI seguía contando con la

mayoría en las cámaras con el 52.6 de la de Diputados y el 93.7 de la Cámara de Senadores.

Por tanto, sería difícil hablar de una verdadera transición a la democracia; estábamos muy alejados de los términos que Germanni ha definido, y más bien podríamos hablar de una nueva conformación del sistema político, en la búsqueda de equilibrios de poder. Se iniciaba el tránsito a la democracia, se reformaba con grandes dificultades las instituciones electorales.

Para el gobierno, con la creación del IFE y la nueva conformación plural de las Cámaras, la democracia era una realidad, aunque lo cierto era que sólo se concedían espacios a la oposición frente a las mayorías del PRI. De esta manera se estaba legitimando a la mayoría oficial conocida como el carro completo en las Cámaras, y se aprovechaba la difícil situación que se atravesaba en las elecciones estatales, que finalmente quedaron en manos de la oposición.

Un Instituto Electoral que se encontraba presidido por el Secretario de Gobernación, nombrado por el presidente no puede ser imparcial. Mucho menos cuando éste milita en un partido que obtiene la mayoría de los votos y que gobierna la mayoría de los estados y cuenta con la mayoría en las Cámaras.

Es importante señalar lo que a este respecto sugiere Robert Dahl, quien nos dice que son necesarias tres condiciones en la transición a la democracia: “La institucionalización de conflictos permanentes, así como su solución, —es decir la satisfacción de intereses a través de arreglos institucionales— y la institucionalización de la certidumbre a través de la creación de instituciones específicas, para conflictos particulares.”

Ninguna de las tres anteriores se había cumplido; los esfuerzos por institucionalizar los conflictos electorales debían enfrentar un Instituto Electoral, presidido por el Secretario de Gobernación, por lo que los “arreglos institucionales” adquirieron un carácter oscuro en negociaciones secretas conocidas como concertaciones, ambas causas difícilmente darían certidumbre política a la sociedad en su conjunto.

Hay que recordar cómo el gobierno y, en particular el presidente entendían la reforma:

“Como consecuencia de la situación internacional y como demanda de la sociedad buscaba la de defensa de la soberanía, en lo interno ser promotor de la justicia y conductor de la sociedad hacia sus objetivos fundamentales. Por eso el Estado propone su propia reforma.”.. (Salinas: febrero 1990. 27)

El discurso que sostiene tiene coherencia dentro del contexto de la transición democrática, pero no dentro de la realidad nacional de aquella época. Por otro lado se observa un carácter autoritario, en el que él “*Estado* conduce y propone su reforma” entendiendo al Estado como el gobierno o al propio ejecutivo, y no a la sociedad en su conjunto. Cuando “menos no en el corto plazo, e incluso parecía que perseguían fines diferentes. Además, observamos aquí, que se entiende a la reforma como lo que en las políticas públicas se entiende como una política gubernamental, ya que claramente señala que “el Estado propone su propia reforma”, es decir, que no es precisamente una política pública en la que se buscará incluir la participación social. La definición señala solamente la percepción social de una necesidad pública, pero nunca la participación ciudadana en la solución ni siquiera en el proceso. En cambio la necesidad del cambio se atribuye al contexto internacional, a la conducción social como responsabilidad del Estado.

Es una dramática incongruencia política y un engaño a la nación, el reivindicar un interés por “volver al espíritu fundamental de la Constitución”, cuando se reforman más del setenta por ciento de sus artículos fundamentales (80 en total)

La reforma del Estado, como afirma Juan Rebolledo (1993), seguiría tres elementos tácticos que conformarían su estrategia:

A) Realismo: Se entendía como un diagnóstico preciso del país para conocer sus necesidades y poder satisfacer sus demandas

- B) Racionalidad pública: Es decir un marco jurídico que diera legalidad al cambio en el que se busco terminar practicas de corrupción.
- C) Responsabilidad: Se introdujo un elemento fundamental de las políticas públicas la participación ciudadana bajo un marco de corresponsabilidad<sup>45</sup>

Otros mas entendian a la reforma bajo una perspectiva muy diferente: "En un Estado de derecho las reformas solo pueden conducirse por los cauces que señala la ley", (González Pedrero: 1988) se busca cambiar en favor de mayor participación ciudadana, para que las instituciones permanezcan aunque la población y sus necesidades cambien. "La representación de la sociedad con la que comienza la democracia, se vuelva participación cotidiana" la ciudadanización de los procesos electorales y de toma de decisiones. Según González Pedrero, la lista debe incluir cuatro ámbitos muy claros: el sistema de partidos, los poderes que representan la voluntad de los mexicanos; los poderes y las instituciones de los estados de la federación y las libertades que consagra la ley."

Es clara la diferencia de posturas ya que aquí se señala la "participación ciudadana" como cotidiana, es decir, de manera constante en los procesos de representación. Además, se prevén los cuatro objetivos fundamentales de los que, debe constar la reforma y que serán aquellos con los que se evaluará la política pública, por considerarlos los más adecuados y pertinentes al proceso. Es importante señalar que ambas posturas coinciden en la postura de hacer valer las leyes existentes. De lo dicho, deducimos que se considera efectivamente que el pacto en lo fundamental es el que expresa la Constitución y sus leyes reglamentarias es decir el fin del Estado Mexicano.

---

<sup>45</sup> Los tres elementos que aquí se mencionan son claramente retomados de las teorías de políticas públicas y, aunque su cumplimiento ha sido analizado, demuestra una apertura en los procesos de toma de decisiones en la acción gubernamental con respecto al pasado, por lo que él aplicarlo significa reformar al gobierno, las formas de participación ciudadana y por ende al Estado.

Los partidos de oposición, pedían la reforma electoral, que a pesar de sus nuevos reglamentos e institutos, sigue siendo una demanda social que urgía una solución después de la elección presidencial. Los propios miembros del partido en los estados señalaban necesario un nuevo federalismo, en donde el presidente no removiera gobernadores electos<sup>46</sup> por la voluntad soberana del pueblo (13 remociones e interinatos designados desde el centro). Es sumamente difícil gobernar con ejecutivos en los estados que desconocen la realidad de su estado, y las necesidades de la población.

Una nueva relación de poderes que implícitamente disminuiría el poder del ejecutivo sobre el legislativo y el judicial. Las llamadas relaciones intergubernamentales entre las instituciones debían agilizarse y reducirse a sus respectivas responsabilidades señaladas por la ley. El cumplimiento a los derechos y obligaciones de los ciudadanos marcaba la intención de dar por fin un cumplimiento cabal al pacto constitucional.

Finalmente se agrega un elemento fundamental, "Una reforma del Estado, para ser completa, tiene que ser una reforma democrática: una reforma que coloque al país al ritmo de las grandes transformaciones mundiales, pero que recoja lo mejor de las luchas pasadas." (González Pedrero:1998)

Esta última sería la diferencia fundamental entre el ejecutivo y la oposición, al hablar de las luchas pasadas se entendía las conquistas de la revolución expresadas en la Constitución. La incongruencia de reformar 80 artículos básicos hacía perder todo el contexto de la realidad histórica nacional, en un afán por integrarnos a la economía internacional. Los diferentes aspectos que constituirían una verdadera reforma política del Estado han sido desarrollados y comparados con lo que realmente sucedió, así como su evaluación para el cumplimiento de sus objetivos y la comprobación o descarte de la hipótesis, que en la investigación se sustenta.

---

<sup>46</sup> Véase Anexo I. Tabla de Gobernadores y Secretarios de Estado Sexenio 1988-1994.

Se debe señalar aquí que la reforma del Estado debía guardar congruencia con el llamado proyecto nacional. El proyecto nacional es un proceso constante, que se encuentra en la Constitución, ya que esta posee un carácter programático y prescriptivo, pudiendo ser modificada para el logro de los objetivos del proyecto. Los gobiernos deben acatar este ordenamiento legal y éste debe ser la guía en la formulación de sus planes. Lo que se proponía era adecuar al Estado a un proyecto de gobierno.

El proyecto nacional tiene tres componentes. El primero el proyecto social, se refiere al tipo de sociedad y su modelo de desarrollo, con respecto a sus valores e ideales. Aquí se encuentra el debate de las transformaciones culturales que una sociedad globalizada significa y las amplias diferencias que una nación pluricultural como la nuestra, en la que conviven tradiciones milenarias.

Las marcadas contradicciones que estos dos modelos presentan son causa frecuente de conflictos sociales en México. En este sentido, la legislación es obsoleta y sólo a partir de los conflictos armados de los últimos años se ha aprendido a reconocer las diferencias culturales de los pueblos indígenas, de las cuestiones de género, etc. Las profundas diferencias que la marginalidad social significa en México, abarcan aspectos de crecimiento poblacional, de salud, culturales, educativos, económicos y políticos. Pareciera que ni el mercado ni el Estado han podido abarcar tales necesidades, por lo que la reforma del Estado debiera concentrarse en dichos aspectos que debieran ser prioritarios.

En su lugar los partidos políticos, así como el poder legislativo en general, se han preocupado básicamente de asuntos que tienen más que ver con los intereses políticos para la obtención del poder, que con la reforma social.

En lo político, existe un acuerdo de la sociedad en transitar a la democracia; las diferencias del debate se centraban en el proyecto económico y la necesidad de definir el papel que jugarían ahora el mercado y el Estado. El nuevo contexto internacional hacía necesario definir que necesidades atenderían cada uno de ellos. En México la

definición tiene un carácter de urgencia, dado que las frecuentes crisis económicas polarizan cada vez más a las clases sociales, por lo que el riesgo es muy alto.

El proyecto económico se entiende como el modelo de desarrollo que permita el aprovechamiento de las fuerzas productivas y su desarrollo en el mercado. Este sería un debate medular en nuestro país, que al igual que muchos otros también subdesarrollados y a falta de un modelo propio han adoptado modelos a propuesta de otros países y organismos financieros internacionales, razón por la cuál, al implantarlos en el ámbito nacional, se muestran plenamente incapaces de integrar a la mayor parte de la población e incluso más que una solución pareciera ser la propia causa de tan alta marginación. Las diferencias que el modelo ha provocado en México se han polarizado dentro de las regiones económicas, teniendo un regular desarrollo en el norte del país y un empobrecimiento hacia el sur.

Los desequilibrios no podrán ser resueltos como algunos lo suponen por el mercado, quien en un principio los provoca. Es este un problema donde el Estado debe intervenir recogiendo recursos por la vía fiscal y distribuyéndolos en las capas más marginadas de la sociedad, función en la que se han observado grandes rezagos y frecuentes problemas de corrupción gubernamental. La reforma del Estado se comprende aquí como un proceso integral, que como señala Oszlak:

“El meollo de la reforma estatal se traslada hacia la redefinición de las fronteras entre el dominio de lo público y lo privado, al restringir de diversas maneras la extensión y la naturaleza de la intervención del Estado en los asuntos sociales. La reforma del Estado reconoce tres momentos, secuencialmente vinculados por la necesaria precedencia técnica de sus respectivos objetivos. En primer lugar, la transformación del papel del Estado; en segundo lugar, la reestructuración y reducción de su aparato institucional y, por último el recorte de su dotación de personal.” (Oszlak, 1993:57)

Al definir así a la reforma del Estado es importante decir que se compone básicamente de tres posturas básicas, de las cuales solamente se ampliara la política por ser útil a los fines de este trabajo. Se hablará primero de la posición económica de la reforma del Estado, que por sus características se convirtió en uno del objetivo principal y más claros de la reforma, bajo la perspectiva en la que se desarrolló en México en el periodo en estudio:

“La postura económica enfatiza a la Reforma del Estado en un contexto dinámico de interdependencia y globalización mundial. Ésta es producto de los nuevos cambios mundiales de apertura comercial, la caída del bloque socialista y el rápido avance tecnológico.”  
(Sánchez José Juan.1998: 44)

La visión predominante en México era la política global, objetivo final del proyecto político que obedecía a un fin económico; una de las fuentes de la gran mayoría de los conflictos políticos y administrativos que la reforma política y social deben resolver.

Los problemas de marginación y diferencias económicas, al interior de los Estados, deben encontrar una solución política a un conflicto económico de distribución de la riqueza, pues de no hacerlo se pone en riesgo la gobernabilidad y la soberanía de los Estados, debido a los movimientos sociales que las diferencias provocan. Se propone así un acercamiento entre la sociedad y el Estado, su participación conjunta en los procesos de solución de los conflictos y necesidades a través de las políticas públicas.

La posición social de la reforma del Estado, una de las más olvidadas en la realidad social mexicana se ha definido de la siguiente manera:

“Se sugiere que mercados, sociedad y Estado empiezan a descubrir nuevos equilibrios, difíciles de construir. Abriéndose paso, las comunidades rurales y urbanas

dentro del contexto de la Reforma del Estado, mayores espacios para su acción, de tal manera que la organización y participación social constituyen hoy un apoyo importante en el diseño de nuevas políticas públicas.” (González Tiburcio Enrique 1998)

Desde 1982, como podía percibirse en el sexenio de Miguel de la Madrid, hubo avances a éste respecto que es actualmente uno de los aspectos más estudiados, pero que irónicamente ha tenido muy magros resultados la posición administrativa de la reforma del Estado:

“Se concibe a la Reforma Administrativa como un proceso permanente, que persigue incrementar la eficacia y la eficiencia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado. Tanto de los que coyunturalmente resultan prioritarios como de los que son consustanciales a su propia existencia; bien sea que competan a la administración pública en su conjunto, o bien algunas de sus áreas principales de acción o de instituciones específicas” (Carrillo Castro A, 1980:40)

En nuestro país se cayó constantemente en los llamados debates trampa, se discutía de forma recurrente acerca del tamaño del Estado, confundiéndolo con el del tamaño del gobierno, es mi particular opinión, por ambigua que parezca, el parámetro que debe definir la magnitud del gobierno es que debe reducirse al tamaño estrictamente necesario, es decir que debe contar con los recursos financieros, técnicos y humanos necesarios para satisfacer de manera eficaz y eficiente las necesidades públicas, así como las garantías individuales de la población. Naturalmente, la sociedad se encuentra en un continuo proceso de cambio. Dentro de los procesos que se aceleran en la modernidad, el problema esencial radica en la capacidad política de la sociedad de generar una estructura institucional formal, que tenga la capacidad de absorber y solucionar los cambios que la propia sociedad ha generado.

El principal problema que las sociedades modernas deben resolver al interior de sus formas de organización, será su desarrollo político para resolver los conflictos que la globalización y las nuevas realidades económicas y, en general, de carácter sociales han generado. El olvidar sus propios conflictos, económicos y étnicos ha llevado a la desaparición o desintegración de poderosos Estados, es el caso Yugoslavo y el de la Unión Soviética, que empezaron por perder la gobernabilidad por conflictos entre sus territorios de composición multiétnica y el último perdió, posteriormente, su soberanía por intervenciones militares multinacionales.

Es en uno de los elementos, señalados en el primer capítulo, dentro de la definición de Heller, donde encontramos una de las principales deficiencias del Estado mexicano, y que hacen necesaria su reforma. La cooperación social territorial, que se debe generar dentro de la sociedad, no está cumpliendo su principal propósito. Lo anterior se puede atribuir a diferencias económicas de clase en la distribución del ingreso, tan marcadas y a las grandes diferencias culturales que se han generado por la globalización.

Una sociedad tan heterogénea, difícilmente puede generar símbolos culturales que generen una identidad común entre los individuos de una sociedad. Es este uno de los puntos de convergencia entre la reforma del Estado y las políticas públicas. Omar Guerrero lo ha señalado claramente como una de las tareas del policy:

“Auspiciar la cooperación social, cuando la disociación lo exige, y arreglar los conflictos cuando han surgido. Tal es, en nuestro entender, la índole de la policy pública y su razón de ser, como campo peculiar de estudio investigación, enseñanza y desempeño gubernamental.”(Guerrero: 1994:54)

## **4.2 La Tercera Vía.**

Dentro del nuevo espectro político internacional y después de la desaparición del mundo bipolar, los sistemas políticos en el mundo han cambiado. Las antiguas propuestas de izquierda quedaban en el pasado, básicamente habían sido superadas por el desarrollo económico que el capitalismo generó.

El neoliberalismo, como una propuesta eminentemente económica predominó como principal esquema globalizador. Sus efectos políticos en general, no han sido del todo satisfactorios. Encontramos así como los gobiernos promotores de éstas teorías, la Inglaterra *thatcherista* y en Estados Unidos las *reaganomics*, buscan hoy nuevas opciones más políticas para resolver los conflictos que la realidad genera.

Con base en la vieja izquierda y la socialdemocracia, se han generado nuevos programas de acción que buscan equilibrar los trastornos de la globalidad. La socialdemocracia intenta sobrevivir a la desaparición del comunismo y a los embates del neoliberalismo economicista.

Enarbolando una propuesta política de centro, la “tercera vía” busca, en el aspecto económico, un mayor equilibrio del ingreso, una economía sustentable con el medio ambiente y, en lo político, una solución abierta a las propuestas de la sociedad civil.

### **4.2.1 El neoliberalismo y la social democracia**

Las sociedades en transición, en particular México, se encuentran medianamente representadas en los partidos políticos; éstos se debaten por concretar un proyecto político. Por un lado, el modelo económico neoliberal, del que ya se ha hablado. Los partidos de centro que perciben al Estado como regulador intermediario y, en ocasiones, participe de la economía. Y la izquierda renovada, conocida hoy día como la socialdemocracia, o tercera vía.

Parece ser que los partidos hacen hoy más propuestas económicas que políticas y uno de los principales efectos de la globalización, aunque evidentemente no es el único, es que sus

primeros impactos se circunscriben al ámbito económico o financiero. Los cambios que la sociedad global experimenta son profundos y evidentes. Los más conflictivos se circunscriben a los sectores sociales más polarizados como han sido los de tipo étnico, el surgimiento del neo-nazismo o el crimen organizado. La preponderancia de los objetivos económicos ha relegado a segundo término la propuesta política de los partidos.

La formulación e instauración de órdenes políticos democráticos que persigan el desarrollo y la solución, son problemas de orden político. La solución de esta clase de conflictos se ve relegada por la caída de las bolsas, los efectos de la crisis en lugares tan remotos, que es increíble reconocer la magnitud de las afectaciones. Es clara la ausencia de la izquierda propositiva que reconocía la solución de los conflictos sociales, mediante la política; es urgente reconocer este principio.

#### **4.2.2. La propuesta**

La propuesta que aquí se expone se inscribe en el marco del llamado neoinstitucionalismo y el neocorporativismo, que Morata (1991) concibe como un camino intermedio entre el esquema neoliberal y el neomarxista o neoweberiano. De otra parte, se busca generar una política pública redistributiva para la reforma del Estado, bajo la perspectiva de la tercera vía, es decir, de la social democracia.

Una regulación entre los poderes, que logre un verdadero contrapeso, sólo puede alcanzarse mediante un poder que no pertenezca a ninguno de los tres. En algunos estados la elección de un vicepresidente o primer ministro, que sea ratificado por las cámaras ha cumplido con la función política que el ejecutivo se ha adjudicado. Nuestra constitución presidencialista exige una reforma que desarticule al régimen presidencial, mediante un freno que le dé autonomía al poder judicial.<sup>47</sup> Es básico someter al poder judicial, sin lugar a dudas

---

<sup>47</sup> En México ha surgido la propuesta para migrar a un régimen parlamentario,

el más ineficiente e ineficaz al escrutinio público, dadas las condiciones de impunidad y de lagunas normativas que permanecen en nuestro marco legal. El terminar con el régimen presidencial exige un nuevo marco constitucional que refleje un nuevo equilibrio de poderes como una realidad cotidiana.

Es necesaria una reforma de las relaciones entre los tres poderes, mediante las relaciones intergubernamentales, para que estas se den en un tono de igualdad y no de sumisión. La reforma, reflejo de los cambios económicos globales en otros países, no necesariamente es muestra del desarrollo nacional sino de una carrera a la zaga de atraso tecnológico, económico y político de nuestro país. Esta situación nos coloca en una difícil posición, donde los procesos técnicos y los procedimientos legales deben ser revisados a la brevedad y con la mayor profundidad.

Es necesario permitir una autogestión social, que reconozca la autonomía de las instituciones y de la sociedad. El objetivo, que se libere de la superpoblación corporativa de las organizaciones populares que sólo benefician a elites de líderes políticos. Las organizaciones que cumplan con las otrora funciones gubernamentales exigen una verdadera responsabilidad y transparencia en su acción.

La distribución de los recursos para programas sociales no debe estar sujeta a un clientelismo político y, como se ha mencionado, los programas sociales no están atacando el problema de raíz, el desempleo y un proceso educativo dinámico. Un programa de desarrollo social que solo cubra las necesidades básicas de la población difícilmente cumple con su objetivo. La necesidad de integrar a estos sectores a procesos productivos, para que puedan cubrir sus propias carencias esta más cercano a este propósito, y sin duda, esta directamente relacionado con la política educativa.

---

que permitiría consensar la toma de decisiones y evaluar la gestión pública. De otro lado, aprovechar la experiencia de los funcionarios, que no estarían sujetos a la remoción sexenal, en la que su desempeño sea la base de la permanencia en el gobierno.

El proceso de desintegración social que el desempleo genera es interminable, generando delincuencia, migración, pobreza. Al invertir el proceso, se persigue revertir sus efectos y lograr una política social que busque generar más empleo y de mejor calidad, que permita solucionar el problema económico y social básico y que no incurra en los errores del pasado. Por otro lado, no se debe negar que las nuevas tecnologías generan enormes desplazamientos de mano de obra y, por el otro lado, requieren poca mano de mano de obra pero altamente calificada. Encontramos aquí uno de los cuestionamientos que deben conducir la política educativa, un sistema educativo especializado que sustituya la educación de masas.

Para lograr ésta y otras reformas, el nuevo régimen exige que se evite la negociación con los actores políticos en lo personal; la opción es abrir los procesos a los partidos políticos y convertirlos en verdaderos representantes de la sociedad. Incluso permitir la formación de agrupaciones políticas verdaderamente independientes y abrir el espectro de opciones electorales.

## CONCLUSIONES

En nuestro país la necesidad de reformar al Estado surge de su incapacidad para generar las condiciones elementales de equidad y justicia, que la sociedad demanda. Al transformarse la realidad económica, el Estado debe responder con los reajustes políticos que permitan la reproducción del sistema social y el desarrollo político de la sociedad que lo transforman. Las políticas públicas proponen transparentar los procesos políticos de las sociedades en transición.

La reforma política del Estado en México se ha conformado por una serie de esfuerzos institucionales, que buscan consolidar al Estado y legitimar su acción.

Dichas acciones se han aprovechado para legitimar al régimen político y a la clase en el poder. Es el Estado mexicano una estructura inconclusa e imperfecta, sus principales carencias son del orden político. La verdadera reforma política exige una transformación política de la sociedad y la recomposición del sistema político.

La agenda estratégica de nuestro país debe incluir los siguientes temas: La ciencia y la tecnología, el medio ambiente, los recursos naturales, para lograr un desarrollo económico ecológicamente sustentable, la problemática social y la cuestión política.

México, al igual que los países latinoamericanos, enfrenta graves problemas para atender las necesidades de la sociedad en transición. El crecimiento poblacional, en décadas pasadas, generó una desigual distribución del ingreso y una desigualdad en los servicios sociales. Sin embargo, es en la misma población donde se puede encontrar solución a estos problemas.

La productividad de la población puede estimularse y conducirse a la atención de los servicios públicos, mediante esquemas de participación ciudadana con muy bajos costos que genere capital social. Una adecuada combinación de nuevas tecnologías de comunicación y el trabajo social, sin duda, podría desplazar los índices de marginación económica de la población.

Resolver el atraso social, político y económico de nuestro país no es tarea fácil, requiere del acuerdo de los actores políticos, los empresarios y de la sociedad en su conjunto. Sería imposible lograr un cambio sin una sociedad educada. Las nuevas tecnologías exigen una mayor formación técnica y científica para comprender y transformar la realidad nacional. La solución de los problemas nacionales requiere de personas con una formación integral, con conocimiento de diversas áreas. El sistema educativo se encuentra en una fase de estancamiento, desde hace más de veinte años, en especial las universidades públicas que, a pesar de encabezar la investigación científica, en pocas ocasiones se encuentra vinculada a la solución de problemas específicos nacionales, es revelador el caso de las áreas sociales.

Por último, el tema de la conducción política, sin un sistema de instituciones políticas democráticas es imposible lograr el desarrollo social y económico de cualquier país. Las prácticas políticas antidemocráticas conducen necesariamente a la ilegalidad y la corrupción, a la desigualdad en su conjunto. Las diferencias se hacen más agudas y evidentes en una sociedad en cambio, una democracia sólida, a través de instituciones ciudadanas y no del Estado garantiza la equidad. La reforma política consistió en gran medida en reactivar la participación civil en programas de desarrollo social bajos nuevos esquemas de participación política. Carlos Salinas perdió credibilidad por su origen partidario como candidato, como presidente electo fue profundamente cuestionado, pero en la acción gubernamental la prudencia le permitió reconstruir el daño social que el olvido histórico había generado.

A últimos tiempos, la proliferación de organizaciones políticas, sindicatos, partidos políticos y asociaciones civiles de muy diversa índole, ha fomentado la participación política de la ciudadanía. Pero también la ha fragmentado la particularidad de sus intereses políticos, económicos e incluso hasta religiosos. Esto hace de la instrumentación de políticas una tarea sumamente difícil, por lo que la participación debe conducirse hacia los intereses nacionales, sin el menoscabo de

grupos minoritarios. La reforma del Estado requiere una estabilidad política que ha sido mal comprendida, la constante de la reforma debe ser la del cambio político, de los principios democráticos y no la falsa certidumbre que genera la continuidad de un partido en el poder.

Las condiciones políticas del país han cambiado a partir del dos de julio del dos mil. Se trastocó el proceso electoral tradicional, en el que el PRI cambió su proceso de selección y no hubo un claro proceso de designación del sucesor presidencial, proceso medular del sistema político mexicano. La falta del apoyo tradicional del aparato de Estado a favor del candidato oficial menguó sus posibilidades reales de acceder al poder. Hoy el sistema político ha perdido la piedra angular que lo sostenía, un presidente del PRI; el cual no podrá acceder al poder como tradicionalmente lo había hecho. El sostén del nuevo sistema tendrá que ser un sistema abierto y democrático. La necesidad de continuar la reforma es hoy más importante que nunca y es razón de Estado concretarla, lo demuestra la prioridad del nuevo gobierno para integrar la mesa de reforma.

Por otro lado, se debe señalar que en el sexenio que se estudia se sientan las bases de un *desarrollo político* que hoy permea la realidad nacional. Si bien la mayoría de las acciones tomadas fueron de carácter económico, es innegable que el cambio político de la sociedad y la transición democrática, no tienen precedente histórico en éste siglo y de sus consecuencias somos hoy testigos.

## BIBLIOGRAFIA

1. ARISTÓTELES.  
La política.  
España, Editorial Iberia.1975.
2. AGUILAR Villanueva, Luis  
Antología de las políticas públicas. Cuatro Tomos.  
México, Porrúa. 1996.
3. BAENA Guillermina et.al.  
Tesis en 30 días.  
México, Editores Mexicanos Unidos.1996.
4. BLONDEL, Jean and CANSINO Cesar.  
Political Leadership in Changing Societies  
México, Cepcom European University Institute. 1998.
5. BOBBIO, Norberto. et al .  
Diccionario de política. Tomo 1.  
Editorial Siglo XXI. 1992.
6. BUNGE, Mario.  
La ciencia su método y su filosofía  
México, Nueva Imagen.1988.
7. CAMPBELL, Angus y Katona, George  
La encuesta por muestreo: una técnica para la investigación en ciencias sociales en los métodos de investigación en ciencias sociales. L.Festinger y D:Katz.  
Buenos Aires, Paidós. 1972.

8. CARRILLO Castro, Alejandro.  
La reforma administrativa en México.  
México. Porrúa.1980.
9. CASTAÑEDA, Jorge G.  
La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial.  
México Extra Alfaguara. 1999.
10. CONCHEIRO Bórquez, Elvira.  
El gran acuerdo.  
Editorial Era/UNAM.1996.
11. CROZIER, Michael.  
Como reformar al Estado  
México, Fondo de Cultura y Economía Contemporánea.1995.
12. DE LA CUEVA, Mario.  
La idea del Estado  
México, Fondo de Cultura Económica – UNAM 1996.
13. DYE R, Thomas.  
Understanding public policy.  
Prentice Hall, Englewoods.1982.
14. ECO, Umberto.  
Como se hace una tesis.  
México, Gedisa. 1991.
15. ENGELS, Federico  
El origen de la familia la propiedad privada y el Estado.  
México. Ediciones Cultura Popular.1989.

16. ESCOBAR Valenzuela, Miguel.  
Contribución al Estudio del Poder.  
México. UNAM - ENEP Acatlán. 1988.
17. FRIEDMANN, Milton y Rose.  
La libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico.  
México, Grijalbo. 1990.
18. GERMANNI, Gino.  
Sociedad en una época de Transición.  
Editorial Paidós. Buenos Aires 1994.
19. GUERRERO, Omar.  
Políticas Públicas para la Reforma del Estado.  
Colección Política y Administración. Tomo II. CNCPYAP. 1994.
20. HEGEL, George Wilhelm Friederich.  
El concepto de Estado.  
México FCE 1975.
21. HELLER, Herman.  
Teoría General del Estado.  
México, F.C.E. 1998.
22. \_\_\_\_\_ .  
La soberanía.  
México, UNAM. 1965.
23. INEGI  
Una visión de la Modernización de México en Cifras  
México F.C.E. 1994.

24. KLISBERG Bernardo, compilador.  
El rediseño del Estado . Una perspectiva Internacional.  
México, Fondo de Cultura Económica e Instituto Nacional de  
Administración Pública. 1998.
25. KRAUZE, Enrique.  
La presidencia imperial.  
México, Tusquets. 1997.
26. LIMBLOM, Charles.  
El proceso para la elaboración de las Políticas Públicas  
Coedición Colegio de México INAP- Ministerio de A.P.  
Madrid. 1998.
27. LOAEZA, Soledad . (Compiladora)  
Reforma del Estado y democracia en América Latina  
El Colegio de México. 1996.
28. MAGGIONE, Giandomenico.  
Evidencias, argumentación y persuasión en la formulación de  
políticas públicas.  
Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública  
/F.C.E. 1997.
29. MENY, Yves y Thoering.  
Políticas Públicas  
Editorial Ariel España 1992.
30. MORATA, Francesc.  
Políticas pública y relaciones gubernamentales.  
Documentación Administrativa. n.224, 225. 1991.
31. PINEDA Guadarrama, Juan (coordinador).

Enfoques de Políticas Públicas y gobernabilidad.

México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública e ITAM. 1999.

32. RAMOS Esquivel, Alejandro.  
Sucesión pactada. La ingeniería política del Salinismo.  
Editorial, Plaza y Valdez. 1993.
33. REBOLLEDO Gout, Juan.  
La reforma del Estado en México.  
México, Fondo de Cultura Económica. 1994.
34. RUIZ Sánchez, Carlos.  
Administración y Gerencia Pública.  
1993.
35. SALINAS de Gortari, Carlos.  
Producción y participación política en el campo. (Tesis Doctoral)  
Universidad Nacional Autónoma de México. 1980.
36. SANCHEZ, José Juan.  
La reforma del Estado en México.  
México. Instituto Nacional de Administración Pública. 1998.
37. SCHERER García Julio.  
Salinas y su imperio.  
Editorial Océano. 1997.
38. SHAHID Javed, Burky & E. PERRY, William.  
La hora de la reforma Institucional.  
Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe  
B.M. 1998.

39. SHAHID Javed Burki y E. PERRY William 1998.  
La larga marcha. Una agenda de reformas para la próxima década en América Latina y el Caribe.  
Banco Mundial. 1998.
40. SEGOVIA, Rafael.  
Lapidaria Política  
Obras de Política y Derecho F.C.E. 1996.
41. TIMASHEFF S., Nicolás  
La teoría sociológica.  
México, Fondo de Cultura Económica. 1980.
42. UVALLE Berrones, Ricardo  
“Las Transformaciones del Estado y la Administración Públicas en la Sociedad Contemporánea.”  
Universidad Autónoma del Estado de México e Instituto de Administración Pública del Estado de México. 1997.
43. Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública.  
México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1997.
44. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
Secretaría de Gobernación. Edición 1998.
45. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales  
Secretaría de Gobernación Edición 1998.
46. Ley General de Instituciones y Procedimientos. Electorales  
Secretaría de Gobernación. Edición 1998.

## HEMEROGRAFIA

1. AGUILAR Villanueva Luis Año 4 Núm. 12.  
"Las políticas públicas en contexto mexicano."  
Prospectiva Agrupación Política Nueva.
2. CASTAÑEDA, G. Jorge.  
"Como en un restaurante chino"  
Revista Nexos NÚM. 256.1999.
3. \_\_\_\_\_.  
"El salinismo."  
Revista Nexos Núm.257.1999.
4. \_\_\_\_\_.  
"El candidato."  
Revista Nexos Núm.258.1999.
5. GONZÁLEZ Pedrero Enrique.  
"La reforma del Estado."  
Nexos, Año XIII. Vol. 13 Núm. 145.
6. JIMENEZ Guzmán y BAILLERES Helguera.  
"Las políticas públicas, gerencia y gestión publica modernas  
¿panaceas de racionalidad y eficiencia o nuevas tecnologías de  
gobierno?"  
Instituto de Administración Pública del Estado de México. Julio-  
septiembre 1994
7. NAIM Moisés  
"Un marco conceptual para el análisis de la implementación de  
políticas públicas".  
Politeia No. 8 Venezuela
8. O'DONELL Guillermo

"Accountability Horizontal"

Estudios Políticos, Num.19 Cuarta Época, septiembre-diciembre  
1998

9. SALINAS de Gortari Carlos

"Reformando al Estado."

Nexos Año XIII. Abril 1990.Vol. 13.

10. \_\_\_\_\_.

Reflexiones sobre una ensalada china.

Nexos 258, junio de 1999.

11. HAY Phyl.

"El replanteamiento del Estado"

Banco Mundial Comunicado de prensa No. 97/1380/S.

## SECRETARIOS DE ESTADO PERIODO 1988-1994

Secretaría de Gobernación.	Fernando Gutiérrez Barrios	Patrocinio González B.
	Jorge Carpizo Megregor	
Secretaría de Relaciones Exteriores.	Fernando Solana Morales	Manuel Camacho Solís
Secretaría de la Defensa Nacional.	Antonio Riviello Bazán	
Secretaría de Marina.	Mauricio Sheleske Sánchez	Luis Ruano Angulo
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	Pedro Aspe Armella	
Secretaría de Programación y Presupuesto	Ernesto Zedillo Ponce de León	
Secretaría de Desarrollo Social.	Luis Donaldo Colosio M.	Carlos Rojas Gutierrez
Secretaría de Pesca.	Ma. De los Ángeles Moreno Urriegas	
Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal	Emilio Lozoya Thalman Fernando Hiriart Valderrama	Ignacio Pichardo Pagaza
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.	Jaime Serra Puche	
Secretaría de Comunicaciones y Transportes.	Andrés Caso Lombardo	Emilio Gamboa Patrón
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.	Maria Elena Vázquez Nava.	
Secretaría de Educación Pública.	Manuel Bartlett Díaz	Ernesto Zedillo Ponce de León
	Fernando Solana Morales	J. Ángel Pescador Osuna
Secretaría de Salud.	Jesús Kumate Rodríguez	
Secretaría del Trabajo y Previsión Social.	Arsenio Farrell Cubillas	
Secretaría de la Reforma Agraria.	Víctor Cervera Pacheco	
Secretaría de Turismo	Carlos Hank González	Pedro Joaquín Coldwell
	Jesús Silva Herzog	
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos	Jorge de la Vega Domínguez	Carlos Hank González
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología	Patricio Chirino Calero	Luis Donaldo Colosio M.

Nota: La Secretaría de Desarrollo Social fue creada por decreto presidencial el día 23 de mayo de 1993 mediante su publicación en el Diario Oficial. La mayoría (80 por ciento) de las Secretarías registraron cambios en su titular, el caso más significativo Educación Pública tuvo cuatro Secretarios. El factor de movilidad nos demuestra la intencionalidad de la política redistributiva de equilibrios y la movilidad política del gabinete.

**ANEXO II**

**TABLA DE GOBERNADORES SEXENIO 1988-1994**

ESTADO	GOBERNADOR	PERIODO	ELECTO	INTERINO
Aguascalientes	Otto Granados Roldán			
Baja California N.	Oscar Baylón Chacon			Ernesto Ruffo Apell
Baja California S.	Guillermo Mercado Romero			
Campeche	Jorge Salomón García			
Chihuahua	Francisco Barrios Terrazas			
Chiapas	Patrocinio González Garrido	1988-1993		Elmar Setzer Marseille
				Javier López Moreno
Coahuila	Rogelio Montemayor	1993-1999		
Colima	Carlos de la Madrid			
Durango		1986-1992		
Distrito Federal				
Edo. de México	Mario Ramón Beteta	Ignacio Pichardo P.		Emilio Chuayffet
Guanajuato	Carlos Medina P.			
Guerrero	Rubén Figueroa	1993-1999		
Hidalgo	Jesús Murillo Karam			
Jalisco	Guillermo Cosío Vidaurri			
Michoacán	Eduardo Villaseñor Peña			
Morelos	Jorge Carillo Olea			
Nayarit	Rigoberto Ochoa			
Nuevo León	Sócrates Rizzo G.			
Oaxaca	Diódoro Carrasco	1992-1998		
Puebla	Manuel Bartlett D.			
Querétaro	Enrique Burgos García			
Quintana Roo	Mario Villanueva Madrid	1993-1999*		

San Luis Potosí	Fausto Zapata L.			Horacio Sánchez
Sinaloa	Renato Vega Alvarado			
Sonora	Manlio Fabio Beltrones			
Tabasco	Salvador Neme Castillo			Manuel Gurriá Ordóñez.
Tamaulipas	Manuel Cavazos			
Tlaxcala	José Álvarez Lima			
Veracruz	Patricio Chirinos	1992-1998		
Yucatán	Dulce María. Sauri Riancho			Federico Granja Ricalde
Zacatecas	Arturo Romo Gutierrez			

Nota : El dieciocho por ciento de la población asentada en los Estados tuvo cambios en su titularidad del Gobierno, siendo estos los más conflictivos – Chiapas y el Estado de México-. Es significativo que este porcentaje de la población no tuvo derecho a elegir a sus gobernadores. Esto sin contemplar al diez por ciento de la población que se concentra en el Distrito Federal, que en aquel entonces no tenía derecho a elegir al Jefe de Gobierno.