

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS**

**“EL MITO DE LA DEMOCRACIA EN LA SOCIEDAD  
MODERNA MEXICANA”**

**TESIS**

**QUE PRESENTA**

**MARIA TERESA ALCALDE GUERRERO**

**PARA OBTENER EL GRADO DE :  
MAESTRO EN FILOSOFIA POLITICA**

**DIRECTOR DE TESIS  
DR. AMBROSIO VELASCO GOMEZ**

**MÉXICO, D.F. 2006**



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.

## *El Mito de la Democracia en la Sociedad Moderna Mexicana*

<i>Introducción</i>	<i>1</i>
<i>I. Liberalismo y Democracia</i>	
1.1 <i>Introducción</i>	<i>5</i>
1.2 <i>Aspectos teóricos del liberalismo</i>	<i>6</i>
1.3 <i>Modelos de democracia</i>	<i>8</i>
1.4 <i>Diferencias entre el liberalismo, autoritarismo y democracia</i>	<i>17</i>
<i>II. Tradición Autoritaria en México</i>	
2.1 <i>Introducción</i>	<i>22</i>
2.2 <i>Antecedentes</i>	<i>24</i>
2.3 <i>Estado de bienestar</i>	<i>27</i>
2.4 <i>Derechos humanos en la tradición autoritaria del Estado de bienestar</i>	<i>32</i>
2.5 <i>Características de la tradición autoritaria</i>	<i>34</i>
2.5.1 <i>.Aspectos Metaconstitucionales</i>	<i>38</i>
2.5.2 <i>Sociedad Civil</i>	<i>40</i>
2.5.3 <i>Partidos Políticos</i>	<i>41</i>
<i>III. Transición Democrática</i>	
3.1 <i>Introducción</i>	<i>46</i>
3.2 <i>La Alternancia</i>	<i>48</i>
3.2.1 <i>Los Partidos</i>	<i>49</i>
3.2.2 <i>Las Instituciones Electorales</i>	<i>53</i>
3.2.3 <i>Mercadotecnia Política</i>	<i>54</i>
3.2.4 <i>Gobernabilidad</i>	<i>58</i>
3.2.5 <i>Ambiente Externo y Movilizaciones Sociales</i>	<i>59</i>
3.3 <i>Después de la Alternancia</i>	<i>61</i>
<i>IV. Principales Acciones de Gobierno</i>	
4.1 <i>Introducción</i>	<i>69</i>
4.2 <i>Ley Indígena</i>	<i>70</i>
4.3 <i>Reforma Fiscal</i>	<i>74</i>
4.4 <i>Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006</i>	<i>79</i>
<i>Conclusiones</i>	<i>86</i>
<i>Bibliografía y Anexos</i>	<i>90</i>

## ***El Mito de la Democracia en la Sociedad Moderna Mexicana***

### ***Introducción***

La definición básica de democracia involucra acuerdos específicos sobre un marco constitucional, libertad de asociación, acceso a información, elecciones libres y legítimas, respeto a los derechos humanos, así como la institucionalización de un aparato para que los gobernantes respondan a las exigencias y derechos ciudadanos mediante un mecanismo de competencia en condiciones de libertad, equidad y justicia.

En la discusión de la democracia como sistema de gobierno se da una distancia entre el análisis teórico y su institucionalización. Por una parte los diferentes enfoques de investigación se sirven del análisis cuantitativo propio de la ciencia política, con la descripción de los datos y por otro, desde la filosofía política, concurren puntos de vista del examen esencial cualitativo y ético sobre los fundamentos del Estado, la mejor forma de gobierno y la vida política misma. La dificultad aumenta cuando las variables que intervienen en la consolidación de un régimen son difíciles de identificar y de medir y la cadena de relaciones causales es larga y complicada.

La comprensión crítica y objetiva de las democracias actuales, requiere de la integración de los enfoques empírico descriptivos y las perspectivas filosóficas normativas. Este acoplamiento es el hilo conductor del presente trabajo, que se enfoca a reflexionar sobre la transición democrática en México.

En esta tesis trataré de mostrar que en México, se ha logrado la alternancia y la transición a una democracia liberal que funciona por los mecanismos de autocontrol del propio sistema, el cual se apoya en valores culturales, intereses y derechos humanos universales y homogéneos y en una sociedad civil que se ha circunscrito a participar en la elección del gobierno, sin tomar parte en los debates y acuerdos propios de una democracia sustantiva. En este sentido, la transición alcanzada por el sufragio universal, es insuficiente para dar respuesta a los problemas de carácter político heredados de la tradición autoritaria de más de 70 años y no garantiza la representación plural, ni la vigencia de los derechos específicos de la diversidad cultural de nuestra sociedad.

La investigación la orientaré desde algunos conceptos de la filosofía política, para explicar el surgimiento y desarrollo del autoritarismo mexicano en su amplio espectro, hasta la reciente transición democrática. Para valorar los alcances y límites del nuevo régimen me asistiré de algunas interpretaciones históricas, de la ciencia política y de la economía y examinaré la importancia que tienen los severos contrastes económicos, sociales, culturales y políticos para lograr una democracia substancial, que ofrezca respuestas a las necesidades de la sociedad civil y garantice sus derechos.

Se examinarán los derechos humanos identificados con los principios de las tradiciones liberal y democrática: Los derechos civiles de una sociedad liberal, los derechos políticos fundamentales en las sociedades democráticas liberales y el avance de los derechos sociales, cuya coexistencia con los anteriores, marcó una división que se agranda en la actualidad por la ausencia de los derechos culturales propios de una democracia republicana.

El trabajo se desarrollará en cuatro capítulos:

En el primero se expondrán las concepciones teóricas de los dos principales autores del liberalismo (Hobbes y Locke) y algunas formas de democracia (como protección, como desarrollo, como equilibrio, la elitista, la pluralista, la participativa y la modalidad autoritaria), para explicar la articulación que existe entre el pensamiento liberal y democrático, los principios en los que se fundamentan cada tradición y la definición de valores y derechos que protegen esas formas de gobierno y que se manifiesta de modo específico, en el tránsito del autoritarismo a la democracia.

Puntualizo que el respeto constitucional a los derechos civiles como principio liberal, se identifica con el proceso democrático cuando se suscita el reclamo por el reconocimiento de los derechos políticos y que con la inclusión de los derechos sociales, que promueven mayor equidad, se da una división en las ideas democráticas que reflejará contradicciones al interior de las transiciones de gobierno.

En el segundo capítulo se examinarán las características del régimen autoritario en México, partiendo desde el liberalismo autoritario hasta el populismo incluyente del Estado de bienestar, que se afirmó en una presidencia sin contrapesos y en un partido de Estado eficaz, que coadyuvó al logro de avances económicos, sociales y a un mínimo de bienestar e igualdad, conseguido por la utilización del gasto social del Estado, la negociación y control de los derechos civiles y políticos y la restricción a la libertad de la sociedad civil.

Se analizarán conceptos relevantes como: concentración del poder, ausencia de competencia política, el papel de la deliberación en el ámbito comunitario como argumentación pública y la igualdad como valor fundamental del autoritarismo, que en el caso mexicano se ejemplifica en el proyecto político social homogenizador del Estado de bienestar, sustentado en la igualdad, para atemperar las contradicciones del sistema y extender el presidencialismo autoritario por varios sexenios.

El análisis incluirá los arreglos significativos que apuntalaron la continuidad del partido de Estado, especialmente de las organizaciones de la sociedad civil como parte fundamental del régimen autoritario y la forma como el Estado sometió las necesidades

de la población y maniobró con los derechos humanos, violando los civiles y políticos, ampliando los beneficios sociales y acotando la libertad del ciudadano.

En el tercer capítulo se abordarán las principales acciones de los gobiernos anteriores a la alternancia, que marcaron la pauta del cambio, se profundizará sobre el agotamiento del autoritarismo presidencial y la debilidad del Estado manifestada por sus crisis recurrentes y la fractura de los grupos hegemónicos dentro de la estructura de poder; se examinará la relación que tuvo la conformación del poder político y la economía para inducir al cambio y la forma peculiar como se produjo la alternancia en México, examinando los partidos políticos, la competencia electoral, los consensos y negociaciones, la mercadotecnia política, la sustentación ética del cambio, la gobernabilidad, el equilibrio de poderes y las movilizaciones sociales.

Se revisará la participación política de la sociedad civil, para influir en la definición del modelo de país, así como en las políticas de gobierno y en el tipo de derechos que se pretenden lograr, así como la repercusión de las acciones de gobierno para alcanzar las condiciones mínimas de equilibrio y equidad que requiere una democracia, para proteger las prácticas sociales y formas de vida plurales dentro de la diversidad cultural.

En el capítulo final se analizará la democracia mínima que se logró, básicamente por el cambio de gobierno, que ha sido insuficiente para responder a las necesidades y expectativas de los mexicanos; para ello se examinarán las tres acciones de los primeros meses del nuevo gobierno, donde se pone en evidencia que el gobierno marginó a la sociedad civil en la toma de decisiones fundamentales como:

1. La ley indígena que fue aprobada sin el consenso de los interesados y soslayando las negociaciones previas del Estado y los grupos involucrados.
2. La propuesta de Reforma Hacendaria, instrumentada sin considerar el impacto social negativo que tendrá para la mayoría de la población.
3. El Plan Nacional de Desarrollo, documento indicativo elaborado sin consenso de la sociedad civil, carente de metas específicas y estrategias, aunque con enunciados filosóficos, políticos y económicos.

En este último capítulo, se reflexionará sobre un modelo que privilegie el concepto de sociedad civil, como espacio público de expresión, acción y organización de la ciudadanía para reivindicar la plena vigencia de los derechos humanos fundamentales: civiles, sociales (trabajo, bienestar, educación y salud), políticos y los derechos culturales propios de una democracia republicana.

## **I. LIBERALISMO Y DEMOCRACIA**

### **1.2. Introducción**

El desarrollo del liberalismo proporciona una base teórica a varios de los modelos democráticos actuales<sup>1</sup> y a las diferentes orientaciones que existen en torno a los conceptos relevantes. En esa trayectoria, el análisis descriptivo y evaluativo de las formas de representación política, participación ciudadana y derechos humanos mostrarán la contenido de las divergencias del liberalismo y la democracia<sup>2</sup>

La función imprescindible del Estado liberal, es proteger la vida y bienes privados del individuo, en un ámbito constreñido al mercado y la familia. Sin embargo, a medida que se amplían los derechos ciudadanos, también se transforman las esferas de actuación del Estado. Teóricamente, la mejor protección del abuso contra el poder del Estado es la democracia, porque permite la participación del mayor número de ciudadanos, en el ejercicio del poder político. No obstante, en la práctica, los diferentes gobiernos democráticos, una vez electos, establecen su propio estilo de ejercer el poder, minimizando la participación ciudadana.

### **1.2. Aspectos Teóricos del Liberalismo**

Históricamente el liberalismo se origina por la necesidad de protección ante el poder absoluto del soberano y se justifica por el acuerdo entre individuos libres que se relacionan para una convivencia pacífica y duradera. Así, la doctrina del liberalismo parte del hombre libre para construir una sociedad con soberanía limitada.

La base del liberalismo es la concepción individualista que pone en primer término los intereses del individuo, "El individualismo considera al Estado como un conjunto de individuos, como el resultado de su actividad y de las relaciones que establecen entre ellos"<sup>3</sup>. La plataforma del pensamiento liberal es la libertad individual contra el abuso del poder que garantiza un Estado de derecho, con poderes limitados por la normatividad (La Constitución) y funciones restringidas mediante el adelgazamiento del mismo. "El Estado debe entremeterse lo menos posible en la esfera de acción de los individuos"<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Held, David. Modelos de Democracia. Alianza Universidad, versión española de Teresa Alberó. Madrid 1996, p.121

<sup>2</sup> Velasco, Ambrosio *¿Qué Democracia para qué Nación?* en La Identidad Nacional Mexicana, Coordinadores Raúl Bejar y Héctor Rosales. Editorial Siglo XXI. México 1999, pp 199-208

<sup>3</sup> Bobbio Norberto Liberalismo y Democracia, Editorial Fondo de Cultura Económica, traducción de José F. Fernández Santillán, México 1966, p. 49

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 22

Es importante aclarar que el Estado como una figura jurídica que abarca el territorio, la población y la forma de gobierno de una entidad, implica al propio gobierno en su marco jurídico, institucional, regulatorio y administrativo de la actividad política, que se sirve del derecho y sus mecanismos constitucionales, para garantizar la libertad de los individuos frente a al poder y de este modo evitar un ejercicio arbitrario, ilegítimo e ilegal del mismo; así, el Estado afecta la vida de los individuos, en su relación por vínculos de autoridad y obediencia y, en su articulación entre las personas que gobiernan y los que son gobernados en ese marco de leyes e instituciones.

El liberalismo teóricamente defiende un espacio de intereses privados partiendo de las bondades del utilitarismo, principalmente en el ámbito económico regido por el libre mercado, que en la práctica carece de una base igualitaria, que en la práctica carece de una base igualitaria, que permita disminuir las desigualdades entre los diferentes agentes del sistema. Para Hayek, el liberalismo tiene su punto de partida en una teoría económica y en la libertad individual de la cual la libertad económica es una condición y un valor intrínseco.

Hobbes, fundador del liberalismo de acuerdo la perspectiva de algunos estudiosos, entre ellos J. Habermas<sup>5</sup> propone un modelo vinculado a la concepción racional del Estado, que ofrece seguridad a los individuos, contrarrestando los riesgos que generan las acciones de las personas que actúan por naturaleza instintiva o por sus intereses particulares.

Este autor destaca la relación de justicia y respeto al orden jurídico establecido y privilegia la protección del Estado para la esfera privada, situando la libertad negativa, como principio de orden político dentro de los límites de la ley<sup>6</sup>, en tanto ausencia de obstáculos e impedimentos del gobierno sobre la acción de los individuos, para que éstos puedan ejercer libremente una actividad.

Estudiosos de Hobbes coinciden en que su pensamiento es resultado de la crítica a la tradición humanista y del apego al conocimiento teórico demostrativo riguroso. Así, este autor concibe la soberanía como capacidad de la autoridad, para tomar las decisiones políticas fundamentales y ponerlas en práctica, sin tener que depender de la voluntad o autorización de ninguna otra instancia. El poder soberano fija sus propios límites y establece los derechos que corresponden a los súbditos, gracias a los cuales ellos pueden gozar de su libertad (negativa).

---

<sup>5</sup>Habermas, Jürgen. Filosofía de la Modernidad. Editorial Taurus, traducción Manuel Jiménez Redondo. España 1989 y Bobbio, Norberto. Sociedad y Estado en la Filosofía Moderna. Editorial Fondo de Cultura Económica, traducción de José Florencio Fernández Santillán, México 1986 [Breviario n° 330]

<sup>6</sup> El concepto lo desarrolla Isaiah Berlin en Dos Conceptos de Libertad, de Anthony Quentin, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1974, pp. 216...233

Por su parte, el desarrollo del pensamiento político de Locke tiene su raíz en el contractualismo, que supone al hombre regido por normas y poseedor de derechos de libertad e igualdad, sustentadas en el derecho a la propiedad, restringiendo así la libertad del individuo, ya que en su concepción del liberalismo, es fundamental la actividad económica individual, así como el Estado defensor de esos derechos (El concepto fue esencial para el papel determinante de la naciente burguesía capitalista que requería garantías contra la aristocracia feudal), sin embargo, desatiende la naturaleza moral y racional de las acciones del hombre y en éste aspecto, considera al Estado como órgano coactivo para conservar y defender los intereses particulares.

Este autor estableció la separación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, como un mecanismo de autocontrol del gobierno. El poder ejecutivo es quien hace valer las normas y sentencias del juez en tanto que para determinar el derecho natural se constituye el poder legislativo.

Locke sitúa el origen de la sociedad civil y del Estado en la necesidad del cumplimiento de la ley y estima que el poder político se legitima exclusivamente sobre la base del consenso, lo que implica la decisión de un acuerdo de sometimiento a ese poder político, a cambio de la obtención de la seguridad para el cumplimiento de los derechos individuales.

Aunque el liberalismo no nace democrático, su desarrollo converge con el surgimiento del pensamiento democrático, precisamente por la tesis de Locke, sobre el control del ejercicio del poder soberano, para evitar un abuso despótico que amenace la vigencia de los derechos fundamentales del individuo, por ello, al mismo tiempo, que el liberalismo proporciona una base teórica para los modelos actuales, es el marco conceptual del origen de sus divergencias; así, se identifica con un proceso democrático cuando se demanda el reconocimiento de los derechos civiles y políticos.

### ***1.3. Modelos de Democracia***

Un modelo de democracia es una construcción teórica que sirve de base para describir y explicar las relaciones reales de los fenómenos estudiados, trata de exponer la realidad que subyace en las relaciones actuales o históricas entre los seres humanos y su posible transformación y asimismo, en la dimensión normativa de la teoría política exhibe lo que es deseable, bueno o correcto. Sin embargo, para determinar los límites y posibilidades de evolución del modelo en el terreno político y lo que aceptan o exigen los individuos, se debe tener en cuenta el tipo de sociedad en que ha de actuar el sistema político en cuestión, porque su viabilidad depende del funcionamiento de las instituciones sociales y económicas y de su vinculación con el ciudadano como componente del Estado.

La democracia liberal asume diferentes significados y modelos y surge en la sociedad capitalista de mercado cuya aplicación de contenidos de suyo generan desigualdad<sup>7</sup>. Así, los conceptos están relacionados con la evolución de la propia experiencia capitalista y su necesidad de reproducción. Actualmente el capitalismo *globalizado* requiere de un sistema político que sea adecuado para expresar y reproducir al capital financiero.

Dahl dice que la democracia es una forma de gobierno que contempla la ingerencia de los ciudadanos en los asuntos que a todos concierne, de tal forma que los criterios para satisfacer ese proceso de gobierno, podrían ser: participación efectiva, igualdad de voto, comprensión ilustrada, control sobre la agenda pública e inclusión de adultos, todo lo cual presupone construcción de instituciones, una normatividad para la realización de esos criterios, una cultura política que impulse a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos e igualdad de derechos y de obligaciones; también Sartori define algunas de las características básicas de la democracia: procedimental, de partidos, constitucional, electoral y de rendición de cuentas, de tal forma que la combinación de estas variables muestran una variedad de formas democráticas cuyos principales modelos teóricos son los siguientes:

### ***a) La Democracia como Protección***

El modelo fundador de la democracia occidental moderna, parte de la idea liberal de brindar protección a los ciudadanos y al libre mercado capitalista. Los teóricos contractualistas J. Bentham y J. Mill, tuvieron como base el principio ético de igualdad, el bien social de la felicidad del mayor número de personas, asimismo, la necesidad de riqueza y poder, asociados a la felicidad, como leyes que rigen la naturaleza humana. En este modelo, el individuo actúa maximizando su utilidad en virtud de su interés y es al mismo tiempo, el instrumento de producción, de tal manera que para que la sociedad funcione sin conflictos y con acciones reguladas en el mercado competitivo del hombre y la sociedad, es necesario una estructura de derecho civil y penal.

La naturaleza humana y un sistema de propiedad privada ilimitado, son el fundamento para la defensa legal de la empresa capitalista, en tanto que las leyes debían: Facilitar la subsistencia básicamente protegiendo el producto del trabajo (conservando la estructura productiva y de distribución capitalista), producir la abundancia, mantener la seguridad y favorecer la igualdad (subordinada a la seguridad y sustentada en la diferencia de clase); de tal forma que el requisito político para el cumplimiento de los postulados anteriores era un sistema representativo con sufragio democrático universal con exclusiones.

---

<sup>7</sup> Macpherson, C.B. La Democracia Liberal y su Época, Editorial Alianza, traducción de Fernando Santos Fontela, Madrid 1997, pp. 9, 10.

Este modelo carece de un interés filosófico transformador y su argumento se basa en la hipótesis del hombre como consumidor infinito, que tiende a maximizar su satisfacción y utilidad, pero resta importancia a la democracia, calificándola como circunstancia lógica de la gobernación de individuos conflictivos y egoístas con deseo de obtener beneficios privados<sup>8</sup>. Este modelo es compatible con el capitalismo.

### **b) La Democracia como Desarrollo**

Con el peligro de la creciente militancia de la clase obrera, resultado de su alfabetización y organización, John Stuart Mill propuso el modelo moral, de una mejor humanidad y una sociedad libre e igual, que además de brindar protección, apoyara el desarrollo humano.

En este modelo que imperó hasta mediados del s. XX, el valor del individuo y su fin, están en función del desarrollo de las capacidades humanas y no dependen exclusivamente del consumo y apropiación de la riqueza. El planteamiento lleva implícita la hipótesis de que la democracia conduce al progreso autosostenido.

Para Mill el desarrollo del individuo requería de su participación en el sufragio universal por medio del voto plural diferenciado, con distintos pesos y exclusiones para evitar la imposición de una legislación de clase. Era una democracia excluyente, no igualitaria que otorgaba un mayor rango a la 'inteligencia' y la 'capacidad'.

El modelo tiene los defectos propios de la exclusión: la participación igualitaria en el proceso político refuerza la baja calidad de la clase mayoritaria y la participación cualitativa desincentiva votar; por otro lado, los individuos en una sociedad competitiva de mercado no se mejoran a sí mismos, sino que asumen un comportamiento de clase manipulando y oprimiendo para su beneficio personal, lo que favorece "el círculo vicioso de participación desigual que justificaba la continuación de la participación desigual"<sup>9</sup>.

Aunque Mill no deja de observar la "incompatibilidad entre las exigencias de un desarrollo humano igual y las desigualdades de clase en materia de poder y riqueza"<sup>10</sup>, no distinguió claramente la contradicción entre las relaciones capitalistas de producción y el ideal democrático de la igualdad en el desarrollo de la personalidad; para este autor, las injusticias no eran parte intrínseca al sistema capitalista, ni valoró que la distribución de la riqueza y del poder económico y la forma de apropiación del valor agregado del trabajo, para amentar el capital, limitan el desarrollo del individuo.

---

<sup>8</sup> Macpherson, *Op. cit.*, *La Democracia Liberal y su Época*, p. 56

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 77

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 63

En la 2ª versión del modelo (defensa del desarrollo sin el voto plural), la democratización del derecho al sufragio, propició la formación del sistema de partidos con un equilibrio político específico, para atenuar los conflictos de clase y proteger la propiedad privada y el mercado. Los partidos mostraron múltiples posiciones intermedias y plataformas políticas indefinidas que conciliaban intereses y garantizaban el bien común; además, se redujo la responsabilidad del gobierno ante los gobernados, ya que sin la estricta responsabilidad que asumían los partidos los espacios de maniobra se ampliaron, permitiendo el establecimiento de la democracia.

Los partidos nacionales organizados, eran dirigidos centralmente por los líderes, que adquirieron peso y poder político, para controlar el parlamento y realizar diversas transacciones negociando intereses de clase, independientemente de la corriente ideológica, así “el sistema de partidos operaba para reconciliar el sufragio igual y universal con el mantenimiento de una sociedad desigual”<sup>11</sup>.

En la primera mitad del s. XX se proclamaron los beneficios de este tipo de democracia aunque se soslayaron los conflictos suscitados por la división de clases.

### ***c) La democracia como equilibrio***

Schumpeter contribuye con el modelo descriptivo de una sociedad plural con diversos intereses, en la cual (como hipótesis) se da el equilibrio entre oferta y demanda política y la relación del *hombre político* y *económico* como consumidor, cuyas necesidades solo pueden satisfacerse en una economía competitiva de mercado. El modelo considera a la democracia como método o arreglo institucional para llegar a decisiones políticas (legislativas, administrativas y de legitimación del liderazgo), por medio del voto ciudadano para la elección de gobiernos, sin implicar el tipo de sociedad ni sus objetivos morales.

El paradigma valora a los votantes como electores de grupos elitistas, organizados competitivamente en partidos políticos; es un modelo político de máxima racionalidad entre votantes y dirigentes que optimiza sus resultados en una libre competencia política y es compatible (de ahí su éxito), con el modelo económico capitalista de maximización racional de empresarios y consumidores, en condiciones de libre competencia para una distribución óptima de trabajo, capital y bienes de consumo.

El motor del sistema es la competencia política que funciona en una sociedad de mercado con individuos consumistas, asimismo, el mecanismo del modelo, lleva a un equilibrio estable y al logro de “algo de soberanía a los consumidores políticos”<sup>12</sup>; por lo que implícitamente se justifican los valores deseables del capitalismo y no se acepta la

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, P. 85

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 100

posibilidad de otro tipo de sociedad que funcione bajo reglas; no obstante en la práctica, el mercado no es necesariamente democrático y las diferencias de clase manifiesten intereses irreconciliables que influyen en el hombre como consumidor político, de tal forma que el equilibrio y la soberanía no se logran en forma democrática, ya que las demandas políticas proceden de una sociedad desigual y los partidos van a satisfacer a las clases socioeconómicas privilegiadas que aportan recursos para estructurar sus campañas.

El modelo no es proclive al aumento de la participación ciudadana pues conlleva la apatía de las clases inferiores que son desplazadas y mediatizadas por el sistema de partidos (la disimilitud económica crea apatía política), por otro lado, una sociedad con sufragios masivos y grandes desigualdades tiende a disminuir su responsabilidad con los votantes y no cabe la pretensión de que “la democracia pueda convertirse en una comunidad autorregulada, guiada únicamente por el ‘bien común’, cuando se sabe que siempre servirá a un conjunto de intereses (de los que ocupan el poder) por encima de todos los demás”<sup>13</sup>.

De hecho, la soberanía se da en un marco de competencia política imperfecta (entre elites), hay pocos políticos y por lo tanto, no es necesario que se amplíe la oferta política o que ésta responda a las demandas reales de la población. Por otro lado, la falta de capacidad intelectual y política del ciudadano por su desvinculación con los asuntos del Estado, le asignan un diferente sentido de la realidad y de la responsabilidad social lo que limita sus demandas políticas.

Particularmente Max Weber propone dentro del modelo, la variante *elitista* que se apoya en la libertad de elección en un mundo racionalizado y en mecanismos procedimentales, para promover la competencia entre valores (aunque, no se fundamenta en la moralidad). Protege los arreglos institucionales para mantener una cultura política liberal y parte del supuesto de que el desarrollo de la burocracia conlleva un aumento del poder en altos niveles en la administración, pero “las burocracias también pueden aumentar el potencial de desorganización desde ‘abajo’”<sup>14</sup> e inducir a la pasividad del ciudadano por falta de oportunidad para participar en la política.

El modelo está en contra de la burocracia parasitaria de las organizaciones que carece de responsabilidad directa ante la población, el proceso de toma de decisiones es rígido, no se considera al individuo particular y se pierde el control del trabajo que realizan los niveles inferiores, que además tienden a despersonalizarse.

Para Weber el parlamento garantiza un grado de accesibilidad al gobierno, brinda la oportunidad de expresar diversas ideas (que mitigan las contradicciones de clase, de

---

<sup>13</sup> Held, David., Op. Cit Modelos de Democracia, p. 202

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 195

partidos políticos, de estados nación), proporciona programas políticos plausibles y espacio para la negociación y para preservar la competencia entre valores. Sin embargo en la práctica, los intereses de los partidos predominan como centro de la política<sup>15</sup> asimismo no necesariamente la ampliación del sufragio supone la competencia de las diferentes fuerzas sociales, para influir sobre los asuntos públicos y sobre el desarrollo.

El modelo es restrictivo porque requiere de un liderazgo efectivo de los partidos y del parlamento para lograr una dirección firme y mantener el poder sin el control de la política burocrática, además, no se desarrolla la esencia del equilibrio entre la autoridad política y la responsabilidad.

#### ***d) Pluralismo (Held)***

Los enfoques pluralistas tienen su base en las ideas de Schumpeter (sobre la forma en que son elegidos los líderes políticos), Weber y actualmente Madison con sus concepciones utilitaristas.

En el pluralismo se examinan las interrelaciones entre la competencia electoral y los grupos organizados que contribuyen al desarrollo de la sociedad y que forman parte de los propósitos de protección que brinda el gobierno. Para Held (a diferencia de J. Madison<sup>16</sup>), las facciones que se forman al interior de los grupos, son fuente estructural de estabilidad y expresión central de la democracia, por que fomentan la competencia entre diversos intereses

Así, la esencia del pluralismo radica en la distribución del poder como relación objetiva, entre la capacidad de los individuos para actuar y controlar las respuestas de otros individuos<sup>17</sup>, de tal forma que adquiere importancia el poder y su equilibrio relativo entre los involucrados. Este tipo de democracia utiliza la ventaja y la presión de los grupos para influir en el proceso democrático y desde los centros de formulación política el gobierno media, juzga y produce un resultado político.

Para Dahl los partidos y las elecciones no garantizan la democracia y solo las facciones tienen los medios para la acción pues la mayoría ciudadana no emprende acciones coordinadas.

#### ***e) La democracia Participativa***

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, p.189

<sup>16</sup> Cf. Carta Federalista N° 10

<sup>17</sup> La definición es de Dahal

Se generaliza en 1960 y 1970 como resultado del descontento de obreros y empleados y por la divulgación de la ideología de la *enajenación*. Propone un “sistema representativo piramidal, con la democracia directa en la base y la democracia delegada en todos los niveles por encima de ella. Se empezaría con una democracia directa a nivel de barrio o de fábrica, con debates totalmente directos, decisión por consenso o mayoría, y elección de delegados que formarían un consejo al nivel más alto inmediato. Los delegados tendrían que contar con suficientes instrucciones de sus electores y ser responsables entre ellos y así sucesivamente hasta llegar al nivel más alto, que sería un consejo nacional para los asuntos de gran importancia y consejos locales y regionales para los asuntos de importancia no nacional.”<sup>18</sup>. Los encargados de la toma de decisiones elegidos desde abajo, deberán responsabilizarse ante sus electores y estar sometidos a reelección o revocación.

Esta democracia se enfrenta al problema de la forma de participación de la iniciativa popular por: la desigualdad conciencia política, carencia de información y nivel de conocimiento de la ciudadanía y, por la ausencia de mecanismos estructurados de responsabilidad para los políticos elegidos y la falta de especificación del centro del poder.

La democracia participativa requiere de cambios en la sociedad y en la ideología dominante, se necesita sustituir al *hombre consumidor* e incrementar el grado de conciencia, para que el ciudadano desarrolle y ejercite sus capacidades en un sistema comunitario, también es necesaria la reducción de la desigualdad social y económica, pero “la reducción de la desigualdad social y económica es poco probable si no existe una acción democrática fuerte. Y parece, que la única forma de que las gentes puedan trascender su conciencia de sí mismas como consumidoras y apropiadoras es a través de la intervención efectiva de la acción política conjunta”<sup>19</sup>.

Macpherson propone para salir de ese círculo vicioso, un cambio recíproco e incremental entre la participación del ciudadano, una menor desigualdad y la transformación de la conciencia del hombre, aprovechando para modificarla las fallas del sistema (costos del desarrollo). Asimismo, sugiere, el uso de tecnología y elaboración de encuestas, que cubran la gama de posibilidades reales y especifiquen el papel del gobierno en el proceso, para evitar la manipulación de las necesidades y preferencias de la población por parte del Estado o la iniciativa privada. La política social y económica general, estarían a cargo de un órgano del gobierno elegido en forma independiente con responsabilidad ante el electorado.

Sin embargo, existen algunas limitantes del sistema piramidal:

---

<sup>18</sup> Macpherson. *Op. cit.*, La Democracia Liberal y su Época. pp. 130, 131

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 121

- ◆ la desigualdad en la relación capital/trabajo, pues “se requiere de un control político democrático de la utilización del capital acumulado y de los recursos naturales de la sociedad”<sup>20</sup>. Además no basta con una mayor redistribución del ingreso, pues la reducción de las desigualdades económicas entre las clases, no necesariamente afecta las desigualdades de poder entre ellas.
- ◆ El sistema funciona sólo con líneas claras de responsabilidad y negociando los intereses de clase para atenuar sus contradicciones, dentro de un sistema de partidos competitivo.
- ◆ La apatía ciudadana que provoca la estructura de clases, como secuela del desaliento en la participación de los estratos más bajos.

### **f) Democracia Liberal, Autoritaria y Republicana**

Los diferentes modelos antes mencionados se inclinan hacia tres orientaciones democráticas y diversas formas intermedias, de acuerdo a las nociones en torno a la ciudadanía, representación política e identidad nacional.

#### **Democracia Liberal**

Las teorías clásicas de la democracia coincidentes con el modelo liberal<sup>21</sup>, esencialmente hobbsiano, tienen un gran componente normativo, donde los representantes son elegidos vía sufragio, por una ciudadanía pasiva y representan intereses generales con gran discrecionalidad, que muchas veces no coincide con las disposiciones de los representados. Es un sistema que carece de rendición de cuentas y revocación de mandato; asimismo, la visión liberal coincide con la idea de una nación homogénea y unitaria.

#### **Democracia Autoritaria**

Esta modalidad de gobierno se caracteriza por la ausencia de competencia partidista y concentración de poder, tanto de la jefatura del partido hegemónico, que forman los grupos sociales, como del Ejecutivo, cuyo liderazgo político reconocido por vía electoral, se identifica con un alto grado de discrecionalidad y con el soporte de la estructura corporativa, que influye en la política, en la economía y mediante una *ideología nacionalista homogenizadora*, excluyente de la pluralidad<sup>22</sup>, controla la participación de la sociedad civil.

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 133

<sup>21</sup> Ver bases teóricas del liberalismo pp.4-6 de este trabajo

<sup>22</sup> Cf. Velasco, Ambrosio *Op. Cit. ¿Qué Democracia para qué Nación?*, p. 202, donde cita la noción de Carl Schmitt sobre ideología nacionalista homogenizadora.

El gran poder presidencial carece del contrapeso de los otros poderes y éstos pierden fortaleza por su relación con el gobierno. Ricardo Espinoza Toledo<sup>23</sup> menciona otros rasgos de este tipo de tradición: la institucionalización del ejército, el control estatal de los medios masivos de comunicación, la concentración de recursos económicos por la federación y particularmente en México, las amplias facultades que le otorga la Constitución al Presidente<sup>24</sup>.

Una variedad del régimen es el Estado de bienestar, que también tuvo su raíz en el liberalismo desarrollando varios estilos: En Europa las manifestaciones nórdica, renana y mediterránea y fuera del continente, la economía mixta estadounidense, la corporativa japonesa y las modalidades latinoamericanas con sus enfoques autoritarios populistas; ya en la Inglaterra del siglo XIX el poder legislativo pretendió desarticular el marco jurídico obsoleto de sesgo social y corporativo, para impulsar el derecho a la propiedad, sin embargo, en la segunda mitad del siglo, rehabilitó las funciones sociales del Estado, a través de lo que posteriormente se conocería como Estado del bienestar.

En la historia de algunos países latinoamericanos, se observa la ocurrencia de gobiernos autoritarios populistas, caracterizados por la inclusión de programas aislados de un plan general de gobierno, que apoyan a grupos sociales específicos, para inclinar su preferencia electoral por medio de votos (principalmente Argentina con el presidente Juan Domingo Perón, Venezuela bajo el mandato de Hugo Chávez, Bolivia con Víctor Paz y gran parte de los gobiernos pristas mexicanos).

Como parte de las tareas del Estado de bienestar, se encuentra la inducción al desarrollo económico, siempre que exista una esfera política autónoma, eximida de la hegemonía del mercado. Esta clase de gobierno identifica preocupaciones de tipo social, para promocionar la equidad y un desarrollo económico equilibrado (teóricamente cuida que los desplazados del mercado no se constituyan en clase excluida), pero al transitar de un Estado liberal de derecho a un Estado social, en el que áreas importantes como educación, salud, pensiones, vivienda y trabajo son proveídas directa o indirectamente por el Estado, rebasa la protección de la propiedad y las competencias del Estado liberal.

Este tipo de régimen se opone a los intereses de estructura económica capitalista al promover los derechos sociales, sin embargo, al mismo tiempo necesita de una economía dinámica y desarrollada, que proporcione los recursos necesarios para

---

<sup>23</sup> Espinoza Toledo, Ricardo. *Presidencialismo y Régimen Presidencial*, en La Ciencia Política en México, Coordinador Mauricio Merino. Editorial fondo de Cultura Económica, México 1999, p. 65

<sup>24</sup> Para Daniel Cocío Villegas, los rasgos prominentes del sistema político mexicano son una presidencia con facultades excepcionales y un partido político oficial predominante. El Sistema Político Mexicano. Editorial Joaquín Mortiz, México 1976, p. 21

construir la estructura de bienestar que la sociedad requiere, tal es el caso del populismo latinoamericano y mexicano

### ***Democracia Republicana***

Por otro lado, la democracia republicana (Rousseau, Tocqueville, Stuart Mill) se ubica en el ámbito de la democracia participativa y deliberativa y pone énfasis en la pluralidad cultural que deberá reflejarse en los órganos políticos del Estado, donde se incluya la pluralidad social y se represente la diversidad de intereses, de opiniones y de valores, en forma amplia, equitativa y justa, con formas de control del poder político por parte del ciudadano.

En esta modalidad, los representados asumen la responsabilidad de vigilar y controlar el comportamiento de sus representantes con los mecanismos institucionales y electorales contruidos para el efecto, respaldados mediante consultas populares, asambleas y *referendums* para lograr una verdadera participación como condición de la libertad política individual.

Esta tradición concibe al individuo como miembro de una comunidad y define los valores y derechos fundamentales y específicos dentro de la identidad cultural de la propia comunidad incluyendo la representación política de minorías y autonomías de grupos étnicos, lo cual a su vez, sirve de base para diseñar el entramado institucional, legal y político del régimen de gobierno; asimismo, concede gran importancia al federalismo especialmente en la desagregación municipal y comunitaria, que es donde se preserva la identidad cultural.

El fundamento moral de la democracia republicana es la libertad en sentido positivo, como posibilidad de un sujeto para "orientar su voluntad hacia un objetivo, de tomar decisiones, sin verse determinado por la voluntad de otros"<sup>25</sup>. Este concepto se relaciona con el yo, la persona y el hombre con conciencia de sí mismo, en su realización de fines y medios, como ser activo que piensa, quiere y asume la responsabilidad de sus decisiones; así, la virtud cívica acentúa la calidad de la representación ciudadana en los órganos políticos, el control sobre el proceso democrático y amplía el tipo de derechos que demanda la sociedad.

#### ***1.4. Algunas diferencias entre el liberalismo, autoritarismo y democracia***

Los diferentes modelos de democracia como formas de gobierno, se relacionan con el país que se pretende, con el tipo de representación ciudadana que se logre ante los organismos políticos vía sufragio y con el ejercicio de la responsabilidad democrática de

---

<sup>25</sup> Bobbio, Norberto. *Op. cit. Igualdad y Libertad*, p. 100

esa ciudadanía y de acuerdo a su orientación , se enfocan a proteger la propiedad privada del ciudadano y el libre mercado, o apoyan el desarrollo del individuo mediante el voto plural diferenciado, o se dirigen a lograr arreglos institucionales para las decisiones políticas, legislativas, administrativas y de legitimación, o pretenden la distribución del poder con la inclusión de grupos y facciones, y hasta incorporan un sistema representativo y participativo con delegación de poder, sin embargo, en todas esas formas, no se define el tipo de sociedad que se desea, ni consideran las diferencias económicas y sociales ni los intereses irreconciliables de clase, que influyen en la política, además, todos esas formas, no involucran la responsabilidad ni de funcionarios ni de ciudadanos y el proceso de toma de decisiones es rígido, de tal forma que la oferta política no responde a la demanda real de la población, ni existe competencia de las diferentes fuerzas sociales para influir en asuntos públicos, ni hay equilibrio entre la autoridad y su responsabilidad.

En estas modalidades, las definiciones del tipo de representación política y participación ciudadana se subsanan con la confianza en el funcionamiento del propio sistema político, donde los poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), operan dentro de un marco constitucional y un Estado de derecho; también se apoya en la propia estructura social, en la que la pluralidad de intereses de los individuos se manifiesta en forma de una cultura homogénea, con derechos similares (civiles, políticos y sociales), para evitar que las tensiones sociales o demandas políticas desequilibren el sistema.

En el mismo sentido, el fundamento moral del liberalismo en su acepción de libertad negativa, permite al sujeto no ser impedido para hacer lo que desea y no ser constreñido para hacer lo que no desea<sup>26</sup>, pero la amplitud de esta libertad, depende del número de posibilidades de elección y acción que tenga el individuo, de la importancia jerárquica de esas posibilidades en su plan de vida, de la facilidad para realizarlas de acuerdo a las circunstancias, así como del valor que él y la sociedad, le asignan a esas posibilidades. Sin embargo, cuando las condiciones sociales y económicas son de extrema pobreza, se acota el uso de la libertad, pues aunque no exista impedimento legal para ejercerla, las condiciones se presentan como un obstáculo para obtener lo que se desea y funcionan como si existiera impedimento legal, además de que es cuestionable el valor democrático de la libertad, cuando se consigue a expensas de otros individuos.

Filosóficamente en la libertad negativa se maneja la concepción individualista de la sociedad, que defiende la libertad del individuo como persona moral, poseedor de un valor por sí mismo o, como sujeto de relaciones económicas que requieren de este tipo de libertad, para que no se obstaculice con procedimientos artificiosos y constrictivos el

---

<sup>26</sup> Bobbio, Norberto. Igualdad y Libertad. Ediciones Paidós [Pensamiento Contemporáneo 24]. Introducción de Gregorio Peces-Barba, Traducción de Pedro Aragón Rincó. Barcelona- Buenos aires, 1993 p. 107 y Berlin, Isaiah, Cuatro Ensayos sobre la Libertad. Alianza Editorial, p. 191

libre desenvolvimiento de las “fuerzas naturales” del mercado, así, el valor de la libertad, se relaciona con la necesidad de protegerse de las deformaciones provocadas por las leyes civiles<sup>27</sup>.

Bajo esta óptica, el tipo de derechos ‘*fundamentales*’ que protegen las sociedades liberal y autoritaria (el inconveniente se agrava en países subdesarrollados), se relaciona con las actividades necesarias para reproducir el sistema, pero al tratarse de sociedades plurales con diversidades ideológicas y en muchos casos minorías, que por la dinámica del subdesarrollo devienen mayorías, se descuidan derechos fundamentales incluyentes para los grupos sociales, que no necesariamente concurren en la acumulación del capital.

Así, estas democracias han protegido sólo las garantías más generales e inducido a la homogeneidad cultural hegemónica excluyente, restando alternativas a tradiciones culturales con otro tipo de especificaciones, dejando sin garantía las formas de vida que rebasan los fines y objetivos del sistema y desconociendo los derechos especiales que resultan esenciales para que los universales tengan sentido<sup>28</sup>; de esta forma, no se atienden los derechos básicos para el cuerpo social, que son fundamentales para la autodeterminación del hombre.

La doctrina del Estado liberal es parcialmente igualitaria porque teóricamente admite la igualdad en los derechos humanos fundamentales como formas de libertad personal, civil y política, pero empíricamente, se advierte que el Estado protege en forma preferente, la libertad de poseer y acumular bienes y la iniciativa económica, ambas generadoras de diferencias sociales, lo que contrasta con el fundamento de algunas modalidades del Estado democrático, respecto a su principio de igualdad de oportunidades (la igualdad ante la ley corresponde al Estado liberal), de tal forma que la explicación de la desigualdad social, tiene que ver con la diferencia de la igualdad jurídica e igualdad de oportunidades, en un sistema político y económico específico.

John Stuart Mill advirtió que la libertad individual dentro de un marco de Estado de derecho es el valor dominante para que cada individuo busque su propio bien, lo que estimulará la satisfacción propia y general, sin embargo, tal argumento supone que la desigualdad es inherente a la sociedad, aunque puede disminuir al crecer la producción de satisfactores. Por otro lado, para Norberto Bobbio, se pueden integrar perfectamente la libertad positiva y la negativa, en la esfera política, en su ejercicio de soberanía popular, siempre que no se considere la democracia desde el punto de vista de su ideal igualitario. Igualmente Tocqueville al estudiar la situación de Estados Unidos en el s. XIX, había advertido que la libertad e igualdad no eran siempre valores compatibles y su

---

<sup>27</sup> Bobbio, Norberto. *Op. cit Igualdad y Libertad*, p.107

<sup>28</sup> Taylor, Charles. *El Multiculturalismo y la Política del Reconocimiento*, México 1993, Fondo de Cultura Económica

contradicción dependía de la naturaleza del tiempo histórico y la definición del concepto según el sistema sociopolítico imperante. La libertad se relaciona en un proceso dialéctico con el poder, donde el logro de la libertad, es condición necesaria para conquistar el poder y éste, al generar sometimiento, deviene falta de libertad.

Sólo en la democracia formal (a diferencia de la substancial) se relacionan los conceptos de libertad e igualdad con el liberalismo, sin embargo la realización de uno es la limitación del otro, el margen de libertad negativa de los individuos o grupos (las llamadas libertades civiles) es la condición para el ejercicio de la libertad positiva del conjunto (libertad política), pues "La única forma de igualdad compatible con la libertad en la doctrina liberal es la igualdad en la libertad donde cada cual debe gozar de tanta libertad cuanto sea compatible con la libertad ajena y puede hacer todo aquello que no dañe a los demás"<sup>29</sup>.

Finalmente la discusión formal entre la democracia liberal y la autoritaria, estriba en la competencia real de un sistema de partidos y en un marco institucional legítimo y transparente para el ejercicio del sufragio, aunque ambas se centran en teorías de procedimiento y elitistas, que conciben a la nación en forma homogénea, en tanto que la tradición republicana conlleva una visión de pluralidad cultural y se forja en un ámbito de debate y participación. Desde esa perspectiva, las orientaciones de las democracias (liberal, autoritaria y republicana<sup>30</sup>), se expresan en las formas de representación política, en el control del poder, en la significación de los derechos humanos y en la acción democrática de la ciudadanía.

En el liberalismo la libertad del ciudadano se fundamenta en la demanda de derechos, principalmente civiles, para garantizar la abstinencia del poder político en asuntos privados. En este contexto, el ciudadano renuncia a su libertad para participar en asuntos públicos, a cambio de obtener la protección del Estado, pero a medida que se extienden los derechos, individuales, se incrementa la separación del Estado y la sociedad (mercado y familia) y lo civil deja de ser público.

En la democracia autoritaria, la participación cívica del ciudadano se circunscribe al ámbito electoral y a una libertad política acotada, para expresar públicamente opiniones, deliberar y llegar a acuerdos en beneficio de la comunidad o para participar en la definición de los derechos que les concede el Estado; así, en el ámbito público que media entre el mercado y el Estado, los individuos se abstienen de manifestar sus intereses, como lucha social y política legítima e influir en las decisiones gubernamentales, de tal forma que el sistema con sus mecanismos de autocontrol y funcionalidad suple la carencia de participación ciudadana y el compromiso con una

---

<sup>29</sup> Bobbio, Norberto. *Op. cit.*, Liberalismo y Democracia, p. 41

<sup>30</sup> Velasco, Ambrosio *Op. cit.* ¿Qué Democracia para qué Nación? pp. 202-208 y Liberalismo y Republicanismo, dos tradiciones políticas, pp. 33-53 (en imprenta)

democracia sustancial, igualmente coopta los movimientos cívicos y políticos para lograr los acuerdos, sobre las reformas que requiere el país para transitar a una democracia republicana y generar cambios culturales en las instituciones, el Estado y la economía<sup>31</sup>)

En la práctica el liberalismo y la democracia no siempre coinciden respecto a los ideales de libertad e igualdad porque parten de valores, fines y bases éticas diferentes; el primero es compatible con la democracia siempre que se trate de una fórmula política y no de un ideal igualitario. La democracia funciona como salvaguardia de los derechos individuales, que son la base del Estado liberal y a su vez salvaguardando los derechos fundamentales funciona un gobierno democrático, pero la democracia formal por sí misma no garantiza esos derechos, sino que requiere del ejercicio soberano de la organización ciudadana, de un eficaz desempeño del poder político para participar en la toma de decisiones colectivas y de la garantía del Estado para respetar las libertades.

Finalmente, el elemento básico de cualquier democracia es el pueblo, al que va a servir el régimen de gobierno elegido y en este sentido, sólo la democracia republicana incorpora para su transformación, a una nueva sociedad civil activa y organizada, vinculada a la clase política mediante el sufragio y por mecanismos y diversas figuras de control y participación, para tomar parte en la definición de políticas públicas y vigilar el desempeño de las instituciones, el gobierno y los órganos políticos. En esta nueva organización del sistema político, se incluye la representación plural de intereses, de mayorías y minorías en las fuerzas políticas, bajo la garantía de un sistema legal y legítimo y procesos transparentes, en el marco de la división y equilibrio de los tres poderes de gobierno.

---

31 Este concepto lo argumenta Antonio Gramsci, en *Notas sobre Maquiavelo, sobre Política y sobre el Estado Moderno*, p. 59; Cuadernos de la cárcel, N° 1, Juan Pablos Editor, México 1975

## **II. TRADICIÓN AUTORITARIA EN MÉXICO**

### **2.1. Introducción**

El desempeño de un gobierno tiene que ver con las características relevantes del pensamiento político que subyace en los procesos particulares de cada nación, con el proyecto de país que se quiere lograr a largo plazo y con las acciones y acuerdos en el espacio público donde se construye la acción política, así, para conocer los aspectos esenciales de un gobierno, es necesario el análisis descriptivo y evaluativo de sus conceptos relevantes.

El régimen autoritario en México, del cual forma parte al populismo incluyente del Estado de bienestar, tiene su raíz en el liberalismo, que se afirmó en una presidencia sin contrapesos y en un partido de Estado eficaz, que coadyuvó al logro de avances económicos, sociales y a un mínimo de bienestar e igualdad, conseguido por la utilización del gasto social del Estado, la negociación y control de los derechos civiles y políticos y la restricción de libertad de la sociedad civil.

El proyecto político social homogenizador del Estado de bienestar, se sustentó en el principio de igualdad, lo que permitió atemperar las contradicciones del sistema y prolongar el presidencialismo autoritario por varios sexenios. Las organizaciones de la sociedad civil, también fueron parte fundamental del régimen, así como la habilidad del Estado para someter las necesidades de la población y maniobrar con los derechos humanos, violando los civiles y políticos, ampliando los beneficios sociales, en detrimento de la libertad del ciudadano.

En México, las diferentes formas de gobierno han mostrado procedimientos explícitos en la toma de decisiones con base en el marco normativo y exhibido procedimientos implícitos, que se observan en costumbres autoritarias muy arraigadas. En esta vertiente, la tradición autoritaria se caracteriza por un gobierno con manejo discrecional, carencia de partidos realmente competitivos (por más de 70 años uno solo asumió la Presidencia de la República), una división de poderes exclusivamente formal y gran concentración de poder, apoyado por un aparato, instrumentos y procedimientos, controlados en una estructura corporativa organizada desde el Ejecutivo, que se extendió al conjunto de instituciones y a la sociedad civil<sup>32</sup>.

La justificación del Estado autoritario obediente a las directrices de una elite política, se relaciona con la libertad negativa y con la teoría política racionalista, con el supuesto de un ciudadano desinformado sobre el quehacer público, carente de una cultura cívica

---

<sup>32</sup> El concepto se tomó del análisis de Romero, J. Javier. *Las Instituciones Políticas*, en La Ciencia Política en México, Coordinador Mauricio Merino, Editorial Fondo de Cultura económica, México p. 243

para evaluar y controlar las acciones de los gobernantes elegidos y por consiguiente, sin mecanismos efectivos de representación en los órganos políticos.

Los soportes ideológicos del autoritarismo para conformar la identidad nacional, fueron el principio de igualdad y la homogeneidad, que permitieron que las formas de vida uniformes aceptadas por la cultura hegemónica, fueran coincidentes con la política del gobierno, todo articulado por la figura presidencial (binomio PRI – presidente), como eje del sistema político con su gran concentración de poder, para controlar y reproducir el sistema.

También la necesidad de singularidad e identidad del individuo, fue manipulada mediante la disciplina del partido en el poder, el reparto de puestos y la ideología homogenizadora que unía a los miembros como parte de la *familia revolucionaria*, en una especie de libertad social unificadora de intereses, con sacrificios comunes, que permitía que los hombres se sintieran libres, aunque se sometieran a la autoridad, porque el logro de algunas mejoras sociales daba la idea de que se podía ser alguien y actuar con independencia.

El autoritarismo en México, se inicia desde el porfiriato, con el control de los derechos políticos y se amplía hasta el populismo del Estado de bienestar, donde se promueve una mayor equidad social con base en los derechos sociales.

En el régimen autoritario formalmente se lograron derechos políticos, aunque fueron nulas las posibilidades reales de los ciudadanos para ser electos o elegir gobernantes que representaran verdaderamente la pluralidad de sus intereses; por otro lado, las estructuras del gobierno y del Estado, no admitieron acciones prácticas para equilibrar la libertad política con la libertad social y económica, pues la representación en el Congreso acotada por los intereses de partido, aunada a la ausencia de debates públicos, no permitió incorporar a la sociedad civil a la definición de políticas públicas.

Particularmente en el Estado de bienestar, la población mexicana cedió parte de su libertad para lograr igualdad social y económica, aunque a la postre, el resultado fue la pérdida de libertades civiles y políticas, sin haber obtenido la equidad social, ya que la pobreza no solo no disminuyó, sino que se incrementó aumentando la desigualdad.

Así, el régimen político se sustentó en una construcción institucional con una visión individualista y centralizada, sin posibilidades para el desarrollo equitativo, para la participación ciudadana o para la representación plural de derechos e intereses específicos de los grupos que conformaron el Estado.

## **2.2. Antecedentes**

El presidencialismo tiene su origen en la Constitución de 1824 con su concepción de soberanía y representación política en la forma de una república popular representativa, con división de poderes, sistema bicameral y la figura presidencial como titular del poder Ejecutivo; sin embargo, históricamente el Estado civil se dio con la Constitución de corte liberal de 1857 y con Benito Juárez como Presidente de la República en 1867 y fue hasta la victoria de Porfirio Díaz, que se consolidó el presidencialismo con un Estado Nacional y un proyecto económico moderno liberal, aunque con deficiencias en el terreno político (Lorenzo Meyer explica que a partir de 1867, el liberalismo asumió la responsabilidad no solo de gobernar sino de crear un régimen liberal en México<sup>33</sup>).

Porfirio Díaz logró el primer periodo de estabilidad desde la independencia ejerciendo un gran control sobre los procesos políticos; puso en marcha un destacado programa de reformas y gobernó bajo una dictadura centralizada durante 34 años, con un poder Legislativo incondicional, un sistema oligárquico alejado de la regulación constitucional, un ejército que fue reducido y minimizado políticamente y una policía rural que garantizó el orden y paz local. En esa época, la economía se activó con la inversión extranjera en actividades como la minería, se consolidó el mercado nacional, se creó infraestructura de comunicación por ferrocarril y se dio forma al sistema bancario.

Raúl Bejar y Héctor Rosales parafraseando a Arnaldo Córdova mencionan que, “el Estado nacional mexicano realmente existe cuando el bloque de clases dominante, durante el porfiriato, logra instituir un Estado moderno con la capacidad de ejercer un poder efectivo sobre el territorio nacional”<sup>34</sup>, no obstante, la elección de Francisco I. Madero como Presidente de la República representó el primer proceso liberal-democrático, aunque sin competencia real ya que la lucha política solo se dio al interior del partido maderista.

Posteriormente, la revolución con un liderazgo de extracción de clase media tuvo su origen en la inmovilidad política, la concentración de la riqueza, las contradicciones entre los grupos cupulares de poder y la poca flexibilidad de la oligarquía terrateniente que fue contraria a las movilizaciones campesinas, sin embargo, los proyectos triunfantes sintetizaron las ideologías y demandas de buena parte de la población. Para el poeta mexicano Octavio Paz, el Estado liberal moderno en América Latina aparece como producto de una oligarquía de grandes terratenientes y no como resultado de una ideología burguesa interesada en el progreso industrial y social como en Europa, por lo que no refleja una plena modernidad<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Meyer, Lorenzo. *La Segunda Muerte de la Revolución Mexicana*. Editorial Cal y Arena, México 1993, p 263;. Cabe mencionar que Arnaldo Córdova, sitúa la legitimación del poder autoritario del Ejecutivo en la Constitución de 1917.

<sup>34</sup> Bejar, Raúl y Rosales, Héctor (coordinadores). *La Identidad Nacional Mexicana*. Editorial Siglo XXI, México 1999, p. 53

<sup>35</sup> Paz, Octavio. *Los Hijos del Limo*. Editorial Biblioteca de Bolsillo, México 1993, p. 128

La revolución reunió la corriente *democrático-liberal* (encabezada por Francisco I. Madero y el Plan de San Luis) que defendió los derechos políticos y *el zapatismo* que reivindicó el derecho del campesino a la propiedad de su tierra de trabajo y que entró en contradicción con las tendencias liberales del S. XIX que defendían la propiedad individual.

Mauricio Merino coloca a Francisco Villa “como defensor de una clase social cercana a la definición marxista del proletariado [...] de gente que sobrevivía alrededor de los mercados generados por las grandes y poderosas haciendas del norte [...] y cuyas ideas habían de desembocar en postulados proletarios: en reivindicaciones al trabajo obrero”<sup>36</sup>. En 1906 el Partido Liberal Mexicano presidido por Ricardo Flores Magón, agregó una visión del proletariado al movimiento revolucionario y defendió la educación pública gratuita y una ideología anticlerical.

Las transformaciones políticas liberales más importantes que introdujo la Revolución Mexicana fueron la democracia política y el federalismo, la dirección del Estado en la economía, en favor del trabajo y del desarrollo social, la distribución de la tierra para incorporar a la gran masa campesina a ese proceso de desarrollo, la organización de los trabajadores urbanos para darles la oportunidad de negociar en mejores términos con los capitalistas extranjeros y con la parte moderna de la burguesía mexicana; la expansión de la educación laica para que la mayoría de los mexicanos accedieran a la posibilidad de incorporarse a la modernidad y un nacionalismo para reintegrar a la nación el control de los recursos y el sentido de una comunidad nacional<sup>37</sup>.

El movimiento revolucionario devino en régimen autoritario, porque la imposición de su utopía avaló las atrocidades cometidas. Las nociones de igualdad y las reivindicaciones de justicia social se cancelaron a cambio de libertades individuales, sin embargo, en la revolución y en la etapa siguiente, se introdujeron otros elementos liberales, como el sistema de propiedad de la tierra o del subsuelo y la integración nacional de los indios y se mantuvo la idea del progreso y la confianza en el desarrollo del capitalismo mexicano; también se añadieron algunos elementos del socialismo como los planes sexenales, el ejido, el sindicalismo y una educación socialista, combinando en un solo modelo el nuevo Estado liberal, con un gobierno que había incorporado a sus masas a la construcción de un régimen homogéneo de bienestar.

De esta forma la revolución que conjuntó la rebelión democrático liberal del norte y que se había extendió hacia otros grupos sociales, terminó con Plutarco Elías Calles relegando las ideas sociales y agraristas por la estabilidad política, de hecho, la presidencia se institucionalizó y apoderó de los poderes Legislativo y Judicial y de los

---

<sup>36</sup> Merino Huerta, Mauricio. La Democracia Pendiente. Editorial Fondo de Cultura económica [Colección Popular] México 1993, pp. 38, 39

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 44

gobiernos locales hasta hacerlos incondicionales y un sinónimo del sistema político mismo.

Para 1920 con la rebelión de Agua Prieta y la elección de Obregón se probó nuevamente el autoritarismo y la pura formalidad de las elecciones. El asesinato de Obregón en 1928, dejó un vacío de poder aprovechado por Plutarco Elías Calles para fundar el Partido Nacional Revolucionario y agrupar a diferentes grupos y fracciones, posteriormente con Lázaro Cárdenas acabó con el poder de Calles y buscó el apoyo de las organizaciones de masa para estructurar su gobierno, también con instituciones corporativas y autoritarias en su formación, pero con una amplia base social.

Precisamente en la postrevolución se reivindicó un orden legal con la figura del Ejecutivo como centro regulador y se creó el proyecto nacional con amplio contenido social, asentado jurídicamente en la Constitución de 1917 y en las alianzas intergrupales de ideología nacionalista: de campesinos, obreros y sectores populares y así, se pusieron las bases de instrumentación y control de la sociedad capitalista moderna, se crearon instituciones económicas como el Banco de México, las leyes agrarias y del trabajo y se aumentó el poder del Estado sobre la sociedad civil y como parte de éste se instituyó el caciquismo; sin embargo:

- ◆ La revolución se justificó como una lucha popular a favor de la libertad más que de la igualdad. Las Constituciones de 1857 y 1917 establecieron la legalidad propia de un país republicano, federal con democracia representativa y la importancia que le concede a la igualdad el Artículo 27.
- ◆ Los movimientos de los hermanos Flores Magón en el norte y Zapata en el Sur, centraron la discusión del futuro de México en la reducción de las grandes diferencias y en la justicia social; en paralelo, una clase obrera pequeña relativamente organizada logró introducir en la Constitución el tema de los derechos obreros frente al capital.
- ◆ Con Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles la lucha por la libertad política (organización de partidos, rebeliones contra el presidente o por derechos religiosos), se dio equidistante a los primeros esfuerzos contra la estructura latifundista del campo y al mejoramiento de las condiciones de los obreros urbanos, no obstante, las comunidades estuvieron manejadas por mecanismos de control social y el Estado no garantizó el cambio, ni la redistribución social, sino que reprodujo el presidencialismo; asimismo, el sistema político no fue autónomo frente al Estado y a la sociedad civil, lo que dificultó su respuesta a las demandas sociales, además de que el Estado de derecho estuvo al servicio de los intereses de la clase política en el poder y no de los derechos del hombre.

- ◆ En el siglo XX, se establece un nuevo régimen y la estabilidad política gana espacio hasta afianzarse en el cardenismo, con el que México se consolida como país de un solo partido, con un sistema electoral sin posibilidad de triunfo para la oposición, una presidencia sin contrapesos y el partido de Estado sólidamente afirmado en la ideología nacionalista y en el Estado de bienestar, como régimen autoritario populista incluyente, con una estructura corporativa de masas que incorporaba a campesinos, trabajadores, burócratas y clase media, bajo el control presidencial. En este periodo la sociedad civil, asimilada a la homogeneidad cultural hegemónica, carecía de mecanismos de participación popular, pero junto con el gobierno, orientó la expresión de sus derechos civiles y la necesidad de igualdad jurídica para protegerse de las grandes corporaciones.

### **2.3. Estado de bienestar**

Después de la revolución mexicana, el mismo sistema social presionó para que el Estado ofreciera soluciones a los problemas pendientes y mediara entre los asuntos económicos, los intereses empresariales y los valores de la sociedad, para crear condiciones garantes mínimas de convivencia. Como respuesta se inició la construcción del Estado de bienestar, como un proyecto político- social para lograr la estabilidad y el crecimiento de la economía, por medio del fortalecimiento del mercado interno protegido, el gasto público y la exportación de materias primas.

En México la etapa liberal introduce un 'proyecto social', "el Estado activo que debía incorporar políticamente a las clases y sectores menos favorecidos en el proceso productivo y para ello debía protegerles, incluso si con ello se violentaba la lógica del libre mercado,[...] proclamó la superioridad del interés de la comunidad sobre el individuo, devolvió un sitio central a la propiedad comunal rural, e hizo depender a la propiedad privada en todas sus formas de su compatibilidad con el interés colectivo"<sup>38</sup>.

El Estado se apoyó en una idea igualitaria y en la hipótesis de una función homogénea de la utilidad, bajo el supuesto de que una canasta de bienes debería reportar a todos el mismo nivel de bienestar, eximiendo a grupos específicos con distintas necesidades; también bajo el supuesto de que lo significativo para el bienestar pasa por el mercado, que además opera con plena libertad competitiva, aunque por si mismo no garantice la equidad y aunque sólo calcular la utilidad represente una injusticia para las personas persistentemente desfavorecidas del proceso de desarrollo.

Esa dificultad se agravó con la desigualdad de las libertades fundamentales, haciendo necesario un mecanismo complementario para incorporar la creación de oportunidades sociales básicas para conseguir la equidad y la justicia social. Bajo esa óptica, la protección de derechos humanos se subordinó a las necesidades económicas y la

---

<sup>38</sup> Meyer, Lorenzo. *Op. cit.*, La Segunda Muerte de la Revolución Mexicana, p. 265

política económica y social, se orientó a resolver la desigualdad y la pobreza, pero aún para esto, se utilizó una base de información insuficiente para instrumentar las políticas gubernamentales de desarrollo y disponer de criterios coherentes y compatibles respecto a las valoraciones sociales y económicas de la sociedad. Los programas públicos se centraron en el crecimiento del ingreso y justificaron la inversión social como un medio para conseguir sufragios, soslayando varios factores significativos que influyen en el bienestar de la población.

También la discrecionalidad en la elección de representantes obstaculizó el adecuado desempeño del sistema ya que los grupos de interés impidieron negociar programas diferentes, asimismo, se creó un grupo empresarial ligado al partido de Estado con los centros de decisión política en la Presidencia, lo que propició la corrupción y revirtió el relativo avance de la igualdad, sin tener como contrapartida una mayor libertad, aunado a que el Congreso no ofreció un contrapeso al poder del Ejecutivo. Así, se manejó un criterio de equidad asentado en la normatividad y con disposición para atenuar las diferencias, aunque con procedimientos y aplicación parciales de esa normatividad.

Aunque el Estado asignó recursos para el bienestar, las decisiones políticas y su instrumentación jurídica convenidas desde la estructura de poder favorecieron a los grupos dominantes y no a los intereses de la mayoría, ni siquiera se compensaron las diferencias sociales y el mercado continuó siendo el regulador del desarrollo social. Las acciones sociales perdieron su sentido al formar parte del mercado político, pero eximidas de los valores de sus actores. El Estado, la sociedad política y la sociedad civil convergieron, en un manejo entremezclado, subordinando los intereses sociales a la acción unificadora del Estado y dificultando la creación de un orden político y jurídico diferente al que reproducía los intereses de la estructura de poder dominante.

Del mismo modo, las comunidades indígenas y sectores marginados carecieron de protección y continuaron como comunidades aisladas, tuteladas y subordinadas al gobierno, desincorporadas de los proyectos sustantivos y sin participación política real.

El Estado del bienestar fue funcional para el gobierno autoritario en la época donde la clase política en el poder justificaba la falta de libertad con la disminución de la desigualdad por medio de la ilusión de la distribución de la riqueza y con el uso de elementos ideológicos como la reforma agraria, la nacionalización del petróleo, la lucha sindical y la educación que filtraba a la base social.

En el Estado de bienestar la sociedad civil desconocía las variables que movían el '*juego político*', se restringieron algunas libertades y se careció de debates abiertos que pudieran incidir en contra de los intereses creados y aunque se manejaba el papel de la '*racionalidad*' del consenso y el criterio de justicia, siempre se controló a la sociedad por la vía del miedo y de las necesidades; asimismo, la carencia de un enfoque integrado

pluralista impidió equilibrar el papel del Estado y de otras instituciones políticas y sociales, con el uso de los mercados.

Sin embargo, el Estado construyó infraestructura para el capital privado, protegió a las empresas, creó fuentes de trabajo y en general activó la economía, para lo cual requirió de funciones amplias de administración, seguridad, justicia y producción. A partir de 1940, se admitió el capital extranjero complementario y se diseñó el sistema de seguridad social con el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado y otras instituciones similares, que serían las piedras fundamentales del Estado de bienestar y parte de la base material y de la estabilidad de la tradición autoritaria.

No obstante, la falta de autonomía de la sociedad civil y el poder centralizado, impidieron que los programas para el desarrollo se plantearan desde la sociedad hacia el sistema político y hacia al Estado y así, se continuaron aplicando políticas liberales centradas en el crecimiento económico, aunque el contenido de las acciones de los actores sociales quedó definido por su vínculo con el Estado y el Partido en el Poder, con una reducida injerencia de la sociedad en el diseño de las políticas públicas.

El Estado se situó por encima de los actores sociales y tuvo una autoridad ilimitada sobre las voluntades individuales, los grupos activos de la población (obreros, campesinos, burócratas), fueron controlados por el PRI, lo que fue debilitando las propias bases sociales y deteriorando el poder político. Los actores sociales fueron incapaces de darle sentido a sus acciones, pero recibían del Estado y del partido político, algunos beneficios, que nunca correspondía a las verdaderas necesidades de la sociedad.

Por otro lado, los vínculos entre sociedad civil, sociedad política y Estado, marcaron una tendencia liberal, con algunos tintes democráticos, pero siempre con la presencia de la polémica no resuelta entre la libertad, la justicia y la igualdad del Estado liberal y de la democracia. En esa modalidad, la política se interpretó conforme a criterios de justicia, particularmente restitución funcional del Estado como rector de la justicia distributiva y las identidades políticas se respaldaron en la negociación cúpular, la solidaridad y la comunicación funcional.

El poder centralizado prevaleció sobre la defensa de los derechos de las mayorías marginadas y las minorías culturales y los controles estrictos de las decisiones de poder impidieron la apertura de las libertades políticas y desalentaron las movilizaciones independientes, lo que contribuyó a la pobreza de la sociedad civil.

Durante los años setenta, se replantearon el liberalismo económico y político, pues a partir de la caída mundial de los energéticos, el modelo que había servido como apoyo teórico al Estado de bienestar, entró en crisis y la rigidez del sistema político y su

corporativismo y descomposición derivada principalmente de la corrupción, también obstaculizaron su funcionamiento.

*El Desarrollo Compartido* de Luis Echeverría se propuso la distribución de la riqueza apoyada en la alianza del Estado con las clases obrera y campesina y la apertura democrática con el grupo intelectual (estudiantes y académicos), una mayor regulación a la inversión extranjera y reducción de la inflación mediante la orientación al consumidor, vigilancia de precios y participación directa del Estado en el mercado de bienes, lo que provocó diferencias entre los representantes del capital y del trabajo, que fueron controlados por el gobierno corporativo.

En el sexenio de José López Portillo, *La Alianza para la Producción*, pretendió lograr la reactivación de los pactos entre los factores de la producción y el gobierno y obtener un rápido crecimiento. En el periodo se dieron tres reformas: *la económica* que fue continuación del sexenio anterior, *la administrativa* enfocada mediante la planeación y la reestructuración del sector público a evitar el descontrol administrativo, la ineficiencia y la corrupción y, *la reforma política*, para ampliar las facultados del Poder Legislativo, fortalecer el equilibrio de poderes y lograr el pluralismo con la *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*.

Sin embargo, los intereses privados y el dominio de los negocios financieros internacionales fragmentaron la sociedad, rebasando el marco del control político nacional; imperó la especulación y un consumo distorsionado que privilegió las demandas individuales mercantiles sobre el consumo colectivo y sobre el deseo de justicia e igualdad de la sociedad.

La falta de organización autónoma en la vida social, también afectó la oferta de derechos y la situación social:

- En los años de la industrialización y '*El Desarrollo Estabilizador*' de 1940 a 1970, la producción se sextuplicó mientras que la población se duplicó (las cifras arrojan un crecimiento promedio anual del PIB de 6.4% y de la población de 3.0%); la producción por habitante aumentó a un ritmo promedio anual de 3.1%.
- En el auge petrolero (1970 a 1982), el PIB aumentó a una tasa anual de 6.2%, mientras que la población redujo su ritmo de crecimiento con lo que el PIB por habitante fue cercano al 3% anual. La década de los 80 y parte de los noventa estuvo caracterizada por la crisis de la deuda, por la inflación y por la caída de la producción.

- Para 1970 un 20% de la población, de ingreso inferior, se apropiaba del 4% del ingreso nacional y en el extremo contrario, al 20% de estratos superiores se le adjudicaba el 56%. Para 1975, la relación era de 2% contra 62%<sup>39</sup>.
- En 1977 aminora esta concentración pero no alcanza los niveles de principios de la década; en ese año el 20% de los mexicanos de menores recursos se queda con el 3% del ingreso y la otra quinta parte con mayores recursos se apropiaba del 55%; lo mismo sucedió en 1984 cuando el 20% de la población de menores recursos absorbe el 5% del ingreso, mientras que el 20% más rico el 51%<sup>40</sup>.

De las cifras anteriores se infiere una situación de pobreza y profunda desigualdad económica y social de la mayor parte de la población de tal forma que el liberalismo y el autoritarismo se empezaron a cuestionar. Para Lorenzo Meyer 'la injusta distribución del poder político, producto de la ausencia de un juego real de partidos, es decir, de un juego democrático. [...] El pacto no escrito entre el autoritarismo y la sociedad mexicana, se ha roto por tercera vez desde la conclusión de la revolución. La primera fue cuando el nuevo régimen renegó de su compromiso democrático - la promesa maderista -, la segunda cuando traicionó su compromiso con la justicia social - la promesa cardenista -, la tercera es la de ahora, cuando se ha perdido la seguridad económica'<sup>41</sup>.

El modelo económico con un crecimiento sostenido, permitió un mínimo de legitimación para atemperar las contradicciones del sistema; había espacios de incorporación de las elites políticas a la estructura de poder, siempre que aceptaran '*las reglas del juego*'; sin embargo, el modelo se fue agotando, entró en crisis, y aunque las inversiones en desarrollo social permitieron cierta estabilidad, no beneficiaron a la amplia base social ni a los grupos minoritarios.

Un importante indicador del fracaso del modelo fue la reducida extensión y menor aplicación de los derechos humanos al mayor número de personas, además, la falta de autonomía y de formas plurales de representación social, dificultó la respuesta a las demandas incorporadas a los programas de gobierno, pero sin la participación de la sociedad (la igualdad de derechos careció de contenido porque no se tradujo en igualdad de condiciones).

Habermas explica que el Estado benefactor, concentrado en sus funciones y en el poder y con una práctica política insuficiente para resolver los problemas del país, presenta una paradoja por la Intromisión de competencias de las esferas pública y privada del Estado social, provocando tensiones con relación al modelo clásico liberal y al inquebrantable principio básico de la propiedad.

---

<sup>39</sup> Conferencia sobre "*Política Social*". impartida por Anibal Gutierrez en el Congreso Nacional de Economistas. México, noviembre 1997

<sup>40</sup> *ibidem*

<sup>41</sup> Meyer, Lorenzo. *Op. cit.*, La Segunda Muerte de la Revolución Mexicana, pp. 56, 70

Conforme a esa nueva ortodoxia el futuro de la política y la democracia son contingentes a los cambios de la economía y aunque la unidad de gobierno por excelencia sigue siendo el Estado, la nueva política ofrece una visión fragmentaria de los problemas que enfrenta el país y se dan una serie de rupturas sin precedente en variables clave para la cohesión social (inseguridad pública, violencia, desempleo y mendicidad).

#### **2.4. Derechos humanos en la tradición autoritaria del Estado de bienestar**

La defensa de los derechos humanos en el Estado de bienestar mostró una paradoja respecto a su sentido como lucha contra los sistemas de poder, su enfoque individualista y la base de su definición circunscrita al peso específico de los grupos de poder y no necesariamente a las necesidades de la mayoría.

Los derechos humanos en general guardan una relación directa con las Declaraciones de los Derechos Universales del Hombre de la Organización de Naciones Unidas de 1948. En México la declaración de los derechos humanos como mínimos derechos que requiere el individuo para vivir con dignidad y para crecer como entidad individual, se incorporaron en las garantías individuales implícitas en la Constitución en los artículos del 1 al 20, con una base de regulación jurídica y clasificación (Sociales, Civiles y Políticos), igual que en el resto de occidente.

Los derechos sociales, en el Estado de bienestar, se orientaron a proteger y reivindicar a la población vulnerable de la estructura socioeconómica. Inicialmente se instrumentaron para defender a los grupos sociales contra las estructuras económicas poderosas, particularmente personas físicas, trabajadores y campesinos, aunque posteriormente las agrupaciones a las que se unieron (CTM, CNC, CNOP) se transformaron en órganos de control de la estructura corporativa autoritaria del partido en el poder. El contenido corporativo con su carga de uniformidad, sirvieron para resguardar una forma de vida y un sistema de ideas y valores cerrado, donde las construcciones institucionales conformaron los pactos sociales que permitieron dar continuidad al régimen.

Existe diferencia entre la forma de protección que otorga el carácter liberal individualista de la Constitución de 1857 al proteger a *todos los individuos* con igualdad ante la ley y la Constitución de 1917 donde además de la persona física, se protege a los *grupos*.

Los derechos políticos consignados en la Constitución en los artículos 8, 9, 35 y 36, están vinculados a los regímenes democráticos y básicamente son de carácter electoral para resguardar al ciudadano para votar y ser sufragado. Este tipo de derechos fueron violados sistemáticamente, por el control absoluto de los órganos electorales de la organización vertical del autoritarismo del partido en el poder (fraudes electorales, estructura de los órganos de elección etcétera).

Los derechos civiles fruto del liberalismo, garantizan que los sujetos cuenten con un conjunto de libertades individuales<sup>42</sup> para que puedan elegir su forma de vida, básicamente referida al ámbito privado (propiedad, expresión, tránsito, trabajo, religión, asociación) y están comprendidos en la Ley Federal del Trabajo y en los artículos 123 y 27 Constitucionales, éste último, protege también el derecho de propiedad de la tierra ejidal y comunal.

En México el sistema económico capitalista, generó una nueva forma de concebir lo público y lo privado que redundó en transformaciones en el campo político y jurídico, para salvaguardar a la clase media emergente que requería de 'libertad económica' y al mismo tiempo, de derechos políticos protegidos por un Estado Constitucional, con formas igualitarias de organización social y límites al abuso del poder. Así, la libertad política, que tiene una base en la igualdad de oportunidades, exigió leyes que garantizaran la vida privada, la seguridad y una intervención equitativa en asuntos políticos, en un marco de principios constitucionales.

En el autoritarismo, entraron en conflicto los valores del liberalismo y la democracia ya que la igualdad ante la ley entre iguales y la diferencia ante la ley entre desiguales, generó injusticia y atropello de las libertades políticas y civiles, además, se impusieron restricciones a la libertad para participar en la vida social, política y económica de la comunidad. El Estado de bienestar aunque garantizaba las libertades civil y política, les restaba importancia respecto a la social, "El problema de la libertad atañe no solo a la organización del Estado, sino sobre todo a la organización de la producción y de toda la sociedad; implica no al ciudadano, es decir al hombre público, sino al hombre en tanto ser social, en tanto hombre"<sup>43</sup>.

En ese régimen, donde los individuos están restringidos en su posibilidad de elección y representación y existe urgencia de atender las necesidades económicas, se presenta la disyuntiva entre la erradicación de la pobreza y la garantía de las libertades políticas y los derechos humanos, en este sentido, el autoritarismo diseñó vínculos instrumentales entre las libertades políticas y civiles (que incluyen los derechos humanos) y las necesidades económicas y los derechos sociales del individuo, en esa tradición, además, no se reconoció la protección a los derechos culturales de comunidades con necesidades específicas.

La estrategia del Estado fue la integración de la sociedad civil organizada al PRI, para lograr la negociación de intereses de los diversos actores y conseguir la estabilidad política, de esta forma, el Estado confirió pesos políticos a los derechos del hombre, articuló las demandas de los sujetos colectivos y administró la recomposición de

---

<sup>42</sup> Son garantías para todos los individuos, independientemente de que sean ciudadanos mexicanos o no

<sup>43</sup> Held, David. Modelos de Democracia. Editorial Alianza Universidad, versión española de Teresa Alberó, Madrid 1996, p. 143

intereses por medio de la operación y manejo de reglas de la burocracia; así, con la negociación de los intereses de clase se impidieron acciones políticas eficaces de la sociedad civil organizada, para poner en evidencia las contradicciones del sistema, era cuestión de ajustar el pensamiento de justicia social y la interpretación de los principios de libertad e igualdad y de lograr una cierta redistribución de derechos entre las clases sociales.

El autoritarismo y la desigualdad social deliberadamente mantuvieron a la población en formas de alienación y de falta de reflexión crítica, especialmente de la política del Estado, condicionando así la calidad y extensión de los derechos humanos y el papel del ciudadano en la defensa de su libertad y derechos fundamentales.

Al respecto, las personas desconocían sus derechos, pero sentían el peso del control corporativo por parte del Estado. Los individuos compensaron sus carencias con la obtención de derechos sociales, relegando los políticos y aun civiles, en tanto que los integrantes de la cúpula del poder negociaron con las necesidades de la gente, otorgándoles algunos beneficios para conservar el control corporativo sobre la ciudadanía. Por su parte, la sociedad de masas accedió a los derechos sociales incluso sobre la libertad.

Cabe mencionar que no existe evidencia argumental de que al dar prioridad a los derechos sociales se haya contribuido a promover el crecimiento económico, las estadísticas no muestran los procesos causales que intervinieron en el crecimiento económico y desarrollo del hombre; de hecho, no se logró incorporar a la mayor parte de la sociedad a los beneficios políticos o estructurar un régimen competente para asumir las múltiples diferencias y no se superó el problema de la representación en los órganos políticos de los intereses de las minorías ni la presencia de una sociedad civil activa donde se expresen todos los intereses de la ciudadanía, particularmente en el ámbito rural e indígena, no existe la libertad de creencias, expresión<sup>44</sup>.

## **2.5. Características de la Tradición Autoritaria en México**

En el autoritarismo el Ejecutivo como máximo representante del sistema, nombraba a gobernadores, presidentes municipales, integrantes del Congreso de la Unión y controlaba las principales organizaciones de poder (obreras, campesinas, populares y de maestros), sin embargo, fue la falta de representación plural del régimen político, lo que propició que se percibiera como irrelevante la competencia de partidos como vía legítima de acceso al poder y que la ciudadanía advirtiera la inutilidad de su voto<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Crf. Mauricio Merino Huerta. *Op. cit.*, La Democracia Pendiente, p. 8

<sup>45</sup> Para Daniel Cocio Villegas, los rasgos prominentes del sistema político mexicano son una presidencia con facultades excepcionales y un partido político oficial predominante. Sistema Político Mexicano, Editorial Joaquín Mortiz, México 1976, p. 21

El partido delegó su función como canal de representación de la ciudadanía ante el poder y operó como maquinaria electoral al servicio del Ejecutivo, asimismo, el Congreso no se desempeñó como órgano deliberativo de discusión para defender a los ciudadanos, ni actuó como autoridad política para controlar y servir de contrapeso al poder Ejecutivo, con frecuencia, la conducta de la fracción parlamentaria del PRI que maniobró con base en el principio de mayoría electoral (que perdió hasta 1997), se aplicó a defender al Presidente de las críticas de la oposición.

En el Congreso las principales causas que obstruyeron la supervisión legislativa fueron: La ausencia de verdaderos representantes de la pluralidad, la actitud sistemática de los diputados del PRI de proteger al poder Ejecutivo, el control político del presidente sobre los grupos parlamentarios, la ausencia de experiencia parlamentaria de la mayoría de los diputados y su inexperiencia técnica en actividades de fiscalización (el presidente de la Comisión de Vigilancia hasta 1994, fue miembro del PRI) y la falta de aplicación de las facultades jurídicas.

En el mismo sentido la historia de poder judicial también ha sido de dependencia y subordinación al Ejecutivo y las decisiones políticas no las ha ejercido desde el derecho, lo que ha imposibilitado el juego de pesos y contrapesos en el sistema constitucional y político; sin embargo, a partir de las reformas de 1986 -1987 y de 1994 -1996, comenzó a advertirse una revaloración de su papel, aunque a la fecha no se ha dado una verdadera democratización que incluya el procedimiento de designación de ministros de la Suprema Corte (privilegio que concede el artículo 96 de la Constitución, al Presidente de la República con aprobación de la Cámara de Senadores integrada en su mayoría por militantes del PRI, hasta las elecciones del 2000)<sup>46</sup>.

En el autoritarismo el incumplimiento de las leyes y la impunidad, han sido la norma que ha puesto en duda la justicia y la legitimidad del Estado y ha dificultado la denuncia de ilícitos (los ciudadanos de hecho no son iguales ante la ley), asimismo, falta un marco jurídico que proporcione seguridad a los miembros del Estado y un sistema eficaz de recursos jurisdiccionales y administrativos para la defensa de los particulares, con mecanismos eficientes para detectar irregularidades, aplicar sanciones en las dependencias gubernamentales y en caso de conflicto dirimirlos en los órganos jurisdiccionales<sup>47</sup>.

Es importante resaltar que ideológicamente en la sociedad mexicana la corrupción ha formado parte de la normalidad para preservar el sistema político que la propicia. Para Lorenzo Meyer, "la corrupción es uno de los mejores medios para destruir el espíritu cívico, la moral

---

<sup>46</sup> En la designación de los magistrados del Tribunal Electoral, no participa el Poder Ejecutivo.

<sup>47</sup> Roberto del Cueto en clase de Derecho en el ITAM

colectiva y el sentido de ciudadanía y de comunidad<sup>48</sup>; como ejemplo ilustrativo *Transparencia Internacional*, en su último informe dio a conocer la lista de los países más corruptos y en una escala donde la unidad significa 'sumamente limpio', se informó que México en 1995 ocupó el lugar 31 entre 41 países evaluados, en 1997 irrumpió al lugar 25 de 32 países comparados, en 1998 subió al sitio 55 de 85 países estudiados y para 1999 elevó su participación al puesto 58 de 99 países valorados<sup>49</sup>.

En el mismo sentido, Rafael Ruiz Harrel, ofreció cifras<sup>50</sup> sobre una elevada impunidad del 92% de la que solo se juzgan el 8%, asimismo, mostró que para 1995 la incidencia de delitos a nivel nacional se incrementó un 35% cuando el crecimiento histórico había sido del 25% y por otro lado, en el Distrito Federal en 1982 había 1000 delitos por cada 100 mil habitantes cifra que actualmente es de 3000 delitos.

La permanencia del partido en el poder, ha obstaculizado la erradicación de la corrupción y los procesos administrativos viciados que han llegado a formar parte de *los usos y costumbres de la clase política*; El inmenso poder que tiene el Ejecutivo hace factible que las autoridades políticas influyan sobre la acción penal y que ésta adquiera carácter de función de gobierno y no de justicia como requiere un Estado de derecho.

Igualmente, el exceso de regulaciones, autorizaciones y ausencia de control, coadyuvan a los graves casos de corrupción (complejo sistema de impuestos, discrecionalidad y poca vigilancia en el ejercicio del gasto público, subsidios exagerados y facultativos, financiamiento privado a los partidos políticos, bajos sueldos de los servidores públicos y la impunidad de los delincuentes), al respecto, como ejemplo de corrupción, tanto por el monto involucrado como por su forma de negociación se puede mencionar el rescate bancario (**Anexo J**) y los asesinatos no resueltos (Acteal, Aguas Blancas, Posadas Ocampo, Donaldo Colosio y Ruiz Massiu).

En la política mexicana, el miedo también ha sido una forma de control social organizada desde el Estado autoritario mediante un gran aparato disciplinario, poderoso y coercitivo, sin supervisión social y cuya estructura (fuerzas armadas, servicios de inteligencia, policías de diferentes tipos), aunque desconocida para la mayoría de los ciudadanos, ha dejado sentir su efecto en todo el país mediante operadores formales, como el Estado Mayor Presidencial, las Secretarías de Gobernación, de Defensa y la Federal de Seguridad. Cabe mencionar que los militares como parte del aparato de seguridad, tienen una autonomía relativa, frente a los gobernantes y partidos políticos y por su formación disciplinaria e ideológica, como

---

<sup>48</sup> Meyer, Lorenzo. *Fin de Régimen y Democracia Incipiente*. Editorial Oceano, México 1998, p. 218

<sup>49</sup> Peter Eigen, Presidente de *Transparencia Internacional*, Organización no Gubernamental. Periódicos: *Reforma* del 6 de julio de 1999, *El Financiero* de marzo 28 del 2000 y [Reforma del 1º de agosto del 2000](#)

<sup>50</sup> Artículo del periódico *Reforma* del 13 de junio de 1999

*ejército del pueblo*, son incondicionales del presidente, aunque ofrecen resistencia para fungir como instrumento partidista, siempre que no se ponga en peligro la propia institucionalidad autoritaria.

Por otro lado en el ámbito cultural, la ausencia de debates fue sustituida por la imagen mediática adquiriendo gran importancia la socialización política que se dio a través de la comunicación para la transmisión de valores, en este terreno, los medios de comunicación además de formar opinión, construyeron verdaderos patrones de conducta, al introducir referentes para obtener esquemas de comportamiento que apoyaron al Estado autoritario.

Merece atención especial el manejo ideológico, que influye mediante la utilización de conceptos nacionalistas homogenizadores<sup>51</sup>, en el entramado cultural y que ha sido útil para manejar la falta de canales de participación de la sociedad civil y la ausencia de verdaderos representantes de intereses de la sociedad. Los arreglos institucionales y los principios que efectivamente han regido el comportamiento político de la sociedad, han sido reforzados por la ideología que se esgrime desde el gobierno (Alejandro Rosas enuncia como ejemplo varios hechos de la *historia oficial* que magnifican símbolos y héroes conservadores para crear la nacionalidad<sup>52</sup>).

En la misma dirección, Raúl Bejar y Hector Rosales consideran que la nación, como comunidad culturalmente definida, tiene el valor simbólico más elevado de la modernidad y es analizable en el contexto de cierta racionalidad jurídica y lógica de organización y legitimación del poder, en este sentido, “el discurso hegemónico legitima y deslegitima prácticas y creencias, jerarquiza identidades e interviene incluso, en dimensiones humanas como las relaciones de género, modulándolas en función de un sentido de lo nacional”<sup>53</sup>.

En general este tipo de régimen propicia la tendencia a la homogeneidad para beneficio del sistema y da impulso a la formación de pautas políticas *supraestatales* que refuerzan la centralización y favorecen la circulación y acumulación de capital<sup>54</sup>; en el mismo sentido, el autoritarismo crea una identidad oficial para legitimar el poder, manipulando la historia de las experiencias vitales afines que van a constituir la conciencia compartida<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> Cfr. Ambrosio Velasco. *Op. cit.*, ¿Qué Democracia para qué Nación? en La Identidad Nacional Mexicana, p. 202

<sup>52</sup> Artículo de Alejandro Rosas. Periódico *Reforma* del 14 de agosto del 2000

<sup>53</sup> Bejar, Raúl y Rosales, Hector. *Op. cit.*, La Identidad Nacional Mexicana, p. 44

<sup>54</sup> Cfr. Raúl Bejar y Héctor Rosales. *Op. cit.*, La Identidad Nacional Mexicana, p. 42

<sup>55</sup> Alducin, Enrique Perspectivas de la identidad Nacional en La Identidad Nacional Mexicana. Editorial Siglo XXI, México 1999, p. 118

La concepción ideológica y los valores del presidencialismo, se enmarcan dentro de un sistema híbrido que se han ido modificando paralelamente a los intereses del ejercicio del poder para atender a las formas de organización de la sociedad y lograr acuerdos, poco transparentes en sus límites formales.

El partido sostuvo una ideología eminentemente pragmática de un amplio espectro<sup>56</sup>, que abarcó desde la utilización de variables socialistas, como fue el caso del Presidente Lázaro Cárdenas, hasta las de corte *neoliberal* de gobiernos posteriores, pero siempre guardando relación con el estilo personal de gobernar del presidente en turno (gobiernos caudillistas, populistas, corporativistas y tecnócratas), apoyándose en la ideología *nacionalista* y en la *necesidad de lograr la gobernabilidad* y perpetuar *la paz social*. No obstante, la reforma política de 1977 amplió las opciones ideológicas del ciudadano con la participación formal de la izquierda, la representación proporcional y la modificación del tamaño del Congreso.

Otros elementos propios de la cultura mexicana que apoyaron la permanencia del sistema, fueron la alianza entre los grupos sociales con el presidente, como mediador supremo de diferencias y legitimación de intereses, con un gran culto a su personalidad y con formas tradicionales de relación, como son el compadrazgo y el servilismo<sup>57</sup>, asimismo, actitudes como la idea de la presidencia omnipotente, la percepción de que los problemas se resuelven por la cercanía con el poder, la debilidad y discrecionalidad en la aplicación de la ley y la incapacidad de negociación con ideologías diferentes a las del presidente en turno.

### 2.5.1. Aspectos Metaconstitucionales

El régimen presidencialista, formalmente se fortalece por: las capacidades que le otorga la Constitución al presidente en los artículos 80, 89, 27, 123, por el poder extraordinario que le confiere la posibilidad de realizar las reformas sociales, por el partido político hegemónico que aglutina fuerzas reales de poder y por las habilidades *metaconstitucionales* que aplica el sistema para ejercer acciones políticas

En México, las reglas de la sucesión presidencial derivaron de la propia actividad política sexenal ~~fu~~ para la elección directa del presidente en turno (*dedazo*), con criterios racionales y estratégicos, apoyados en un mecanismo eficaz, cuyo recorrido implicaba una labor de disciplina y ambición, con acciones específicas para lograr la continuación del gobierno.

---

<sup>56</sup> Para Lorenzo Meyer se trata de la ausencia de un marco ideológico claro.

<sup>57</sup> Arnaldo Córdova señala algunas de esas características en *La Formación del Poder*, p. 57

Jorge Castañeda analiza los elementos metaconstitucionales que han sido importantes en la sucesión de los últimos cinco presidentes que han gobernado el país<sup>58</sup>:

Luis Echeverría, se ganó la candidatura presidencial por que de acuerdo a las ideas del Presidente en turno, negoció el conflicto estudiantil de 1968 y como Secretario de Gobernación, diseñó una salida militar, que obligó a la intervención castrense y logró descabezar y anular el movimiento.

La elección de José López Portillo fue favorecida por su ausencia de deudas políticas o compromisos secretos, por su afinidad ideológica y de amistad con el Presidente Luís Echeverría Álvarez y, por su habilidad personal y experiencia administrativa que demostró en la elaboración del Plan Global de Desarrollo y en la negociación política para ponerlo en funcionamiento.

Miguel de la Madrid fue elegido porque impulsó el deseo y la ambición de trascendencia de López Portillo y sorteó el entramado de exigencias, intrigas e insidias en las que se habían convertido la sucesión presidencial; también infundió confianza en su pericia administrativa.

Carlos Salinas obtuvo la confianza del Ejecutivo por su desempeño laboral, por la influencia del *grupo tecnócrata de Los Pinos* del cual formaba parte y por la manipulación que realizó de la ideología política y de las animadversiones del Presidente Miguel De la Madrid, el cuál por cierto, violó muchas de las reglas no escritas al escoger a Carlos Salinas para sucederlo.

En la designación del Presidente Ernesto Zedillo, cuatro elementos fueron fundamentales para lograr su candidatura: la posible continuidad del proyecto económico, las garantías que brindaba para la permanencia del equipo de Carlos Salinas, el compromiso de proteger al presidente saliente y la cercanía con Luís Donaldo Colosio, (precandidato que había sido asesinado y cuya muerte se usó como parte de la campaña política). En esa elección, se presentó una fragmentación entre los presidentes saliente y entrante y se manejó una ilusión de autonomía para *el elegido* y un entorno de engaño para los candidatos derrotados, lo que provocó resentimiento entre los competidores.

Otro elemento determinante en la sucesión, ha sido el manejo de cifras económicas. El Banco Mundial señala que el año electoral y el anterior a las elecciones como patrón de comportamiento se exhibe una tasa de crecimiento del PIB significativamente superior.

### **2.5.2. Sociedad Civil**

---

<sup>58</sup> Castañeda, Jorge. *La Herencia*. Editorial Extra Alfaguara, México 1999, pp. 339 - 473

En la concepción liberal, el ámbito de la sociedad civil se circunscribía al mercado y la familia y la libertad del ciudadano se fundamentaba en la demanda de derechos, principalmente civiles, que garantizaban la abstención de la intervención del gobierno en asuntos privados. En este contexto, el ciudadano renunciaba a la libertad de participar en asuntos públicos, a cambio de la garantía de esa protección y libertad en el ámbito privado, sin embargo, a medida que se hizo compleja la estructura social y se amplió la demanda por otros derechos, aumentó la brecha entre la sociedad (mercado y familia) y el Estado. En la democracia autoritaria, el Estado acota el ámbito de libertad del ciudadano al concederle derechos individuales en cuya definición no han participado.

También se adolece de una síntesis crítica de los conceptos teóricos liberales en los que se afirman los derechos humanos, tanto del Estado de bienestar del autoritarismo, como de la democracia, lo que restringe el desarrollo de los derechos humanos especiales de una democracia sustantiva. El autoritarismo, imposibilita que la sociedad civil manifieste en el ámbito público sus legítimos intereses, para influir en las decisiones y políticas gubernamentales y para generar un cambio cultural en la sociedad en el Estado y en la economía <sup>59</sup>, de tal forma que el poder de la sociedad civil como orientadora del desempeño político es limitado.

La sociedad civil, fue pieza fundamental para imponer la voluntad del régimen presidencial en una sociedad dividida en clases, con diferencias regionales y culturales dentro de una estructura legal. En el autoritarismo, las organizaciones sociales importantes no resultaron de la libre voluntad de los individuos, ni fueron propias de una sociedad liberal, sino de estructuras corporativas impuestas para controlar y disolver a sus integrantes dentro de las redes organizativas creadas desde la cúspide del poder, sin posibilidades de participación en los fines y objetivos de esas organizaciones o en el control sobre sus mecanismos de operación.

Como consecuencia, los organismos civiles dentro de la estructura corporativa (sindicatos, organizaciones ejidales y campesinas, confederaciones de industriales o comerciantes, universidades, colegios de profesionales), no promovieron cambios ni influyeron en la naturaleza del poder político, además, la mediatización del ciudadano en una sociedad homogénea, admitió la falta de transparencia del gobierno; así el sistema con sus mecanismos de autocontrol, suplió la carencia de participación ciudadana, e instituciones propias de la sociedad civil comprometidas con una democracia sustantiva.

Justamente, los patrones culturales del mexicano brindaron estabilidad a la práctica autoritaria, pues por un lado el régimen con una autoridad centralizada, tenía un alto

---

<sup>59</sup> *Op. Cit* Documento en imprenta de Ambrosio Velasco. Liberalismo y Republicanismo, dos Tradiciones Políticas, pp. 33-53 (menciona a Gramsci, Antonio, Notas sobre Maquiavelo, sobre Política y sobre el Estado Moderno, p. 59; Cuadernos de la cárcel, N° 1, Juan Pablos Editor, México 1975)

grado de aceptación y por otro el ciudadano mostraba un bajo nivel de participación en la política, lo que propició que el sistema autoritario se reclamara legítimo, “el sistema autoritario obedecía a la existencia de una cultura política acorde con las instituciones imperantes. Dicha cultura política no solo le daban sostén al sistema político mexicano, sino que definía su dirección y funcionamiento, alentando con ello su permanencia y recreando su legitimidad que provenía básicamente en su origen revolucionario”<sup>60</sup>, desde esta perspectiva, la socialización política permitió la conformidad de los ciudadanos con la estructura normativa de la sociedad. En esa etapa, el partido perdió su identidad ideológica y disminuyó su eficacia como instrumento electoral del Gobierno.

### 2.5.3. Partidos Políticos

Los partidos políticos son asociaciones libres de grupos e individuos que funcionan como vínculo en la representación de los intereses de la ciudadanía ante el Estado, para buscar soluciones a sus necesidades y para participar en el proceso político, de tal forma que teóricamente conjugan heterogeneidad cultural, pluralidad de ideas y estructura de poder, pero el régimen autoritario con el partido corporativo de conformación y disciplina vertical, negoció más que las demandas de la sociedad, los privilegios del sistema y con su forma de representación política y la gran concentración de poder, colocó en desigualdad a los individuos frente al poder.

El Partido Revolucionario Institucional que fue hegemónico durante el autoritarismo (originalmente PNR y posteriormente PRM), en sus inicios se formó para tratar de solucionar la crisis interna del grupo en el poder que había culminado con el asesinato del General Alvaro Obregón y para darle salida institucional al conflicto político desatado por la revolución y agrupar los distintos intereses de los integrantes de *la familia revolucionaria* en el tránsito a la institucionalización electoral.

El PNR se creó como partido oficial desde la cúpula del poder y se constituyó como elite política negociadora y como apoyo social organizado para el presidente en turno “Mientras cumpliera con su parte del acuerdo implícito en el pacto priista original - dar acceso a los miembros del partido a puestos políticos y a la riqueza, legítima o no -, el Presidente podía contar con el apoyo ilimitado de sus miembros y con un voto virtualmente unánime en el Congreso”<sup>61</sup>, de ahí que no obstante que el Estado impidió una verdadera competencia electoral, la legitimidad pudo lograrse por la eficacia del gobierno para negociar y manejar las contradicciones.

En ese contexto, su dominio fue absoluto porque además tuvo el apoyo del aparato de Estado, de tal forma que el voto como parte del sufragio fue realmente secundario y las

---

<sup>60</sup> Peschard, Jacqueline. *La Cultura Política en México*, en La Ciencia política en México, Coordinador Mauricio Merino. Editorial fondo de Cultura Económica, México 1999, p. 191

<sup>61</sup> Artículo de Luis Rubio. La Debacle del P.R.I. Periódico Reforma, 1º de marzo de 1998

decisiones al interior del partido eran un instrumento del Ejecutivo, para disciplinar hasta a la propia '*familia revolucionaria*', "el presidente designa al candidato que habrá de sucederle tras una elección que se sabe ganada de antemano; lo mismo ocurre con los candidatos a gobernadores y con un buen número de miembros de los congresos federales y estatales; ocurre incluso con las autoridades municipales"<sup>62</sup>.

Cuando el partido cambió su denominación a PRI en 1946, transformó su concepto de lucha de clases y dio lugar al '*nacionalismo*' que con su carga ideológica permitió que la legitimidad del sistema se lograra mediante el pacto corporativo que unía dentro del PRI a las principales formaciones sociales de campesinos, obreros, sectores medios y organizaciones empresariales. Lázaro Cárdenas incorporó al partido las agrupaciones de masas más importantes instrumentando un amplio reparto agrario y apoyando las demandas de los obreros.

La formación descrita como *clientelar* no incluyó al ciudadano en las decisiones de su comunidad política, lo que condujo a que se dificultara entender el poder político como una representación delegada, regulada libremente por las partes, con la responsabilidad para pedir cuentas y controlar las acciones de los representantes. Además, los partidos no fueron los canales adecuados para ejercer el debate público y el derecho a la crítica para contribuir a la formación de la opinión de la sociedad. Como contraparte, el presidencialismo centralizado y la estructura corporativa del partido fueron los principales obstáculos para la democratización del PRI el cual perdió oportunidades de modernización: En 1965 Carlos Madrazo propuso la selección abierta de los candidatos, en el mismo año Jesús Reyes Heróles también quiso modificar la selección del candidato dando relevancia al programa de partido y, en los 70, se planteó la cuarta reforma que posteriormente retomó Luis Donald Colosio para tratar de sustituir el corporativismo priista.

De 1958 a 1968 el gobierno corporativo fue desafiado por los conflictos ferrocarrilero, médico, magisterial y estudiantil; sin embargo, las elecciones para elegir al presidente y demás autoridades, aunque carecieron de sentido, ya que los candidatos del PRI en cinco sexenios, ganaron las contiendas por altos porcentajes: 90.5, 89.0, 85.8, 93.6 y 71.0<sup>63</sup>, permitieron continuar con ese régimen. Pablo González Casanova considera importante analizar los mecanismos de los factores reales de poder y evitar distraerse con la investigación formal de los sufragios.

Hasta 1977 la conformación de partidos era sencilla ya que al lado del PRI estaban el Partido de Acción Nacional como oposición con una presencia electoral reducida, confinada a enclaves regionales y dos agrupaciones pequeñas que podían considerarse

---

<sup>62</sup> Meyer, Lorenzo. *Op. cit.*, La Segunda Muerte de la Revolución Mexicana. p. 67

<sup>63</sup> *Ibidem*

como alianzas del partido oficial (el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y El Partido Popular Socialista), no obstante el diseño legal e institucional promovía todas las corrientes políticas siempre que se lograra un número determinado de votos ciudadanos, así, hasta 1979 se obtuvo el registro del Partido Comunista, del Socialista de los Trabajadores y del Demócrata Mexicano; en 1982 del Revolucionario de los Trabajadores y el Socialdemócrata, en 1985 del Mexicano de los Trabajadores y posteriormente del Trabajo, el Verde y otros.

El PRI tuvo un dominio formal, pero internamente enfrentó problemas por su falta de lógica partidista para la elección de los mejores candidatos, la intolerancia que permitió la expulsión de auténticos líderes y el anquilosado grupo burocrático que permaneció en el gobierno y que usó al PRI para continuar en el poder. Así se fue perfilando el desmantelamiento del modelo político por la necesidad de otras formas de gobierno, capaces de sustentar su legitimidad en elecciones libres, competitivas, sin embargo, el éxito del '*milagro mexicano*' de 40 años de crecimiento económico, logró cubrir las fallas democráticas y la injusticia del régimen político autoritario.

Otro elemento que permitió la permanencia del PRI como partido único en el poder fue la dificultad que tuvo la izquierda para penetrar en la ideología y en las organizaciones populares creadas por el pacto revolucionario (reforma agraria, logros laborales, infraestructura de salud, educación etcétera), pues aunque las crisis de 1958 y 1968 le proporcionaron espacios de participación, no supo retenerlos.

En ese sentido, el sistema siguió operando dentro de la estructura autoritaria y para 1988 los partidos pequeños dieron la imagen de pluralidad y democracia, sin embargo, el PRI ganó con un 42 % a su seguidor cercano que fue el FDN que obtuvo 38 % y al PAN con 20 %. Es importante mencionar que el FDN (después PRD) se negó a reconocer la legitimidad del gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

En esas etapas no se creó un orden político y jurídico diferente sino que continuó la confusión de la sociedad civil, Estado y sociedad política y la reproducción de intereses económicos dominantes, lo que inhibió el pluralismo; así, los empresarios agrupados con el PAN con una ideología capitalista fortalecieron su poder y vislumbraron la posibilidad de participación, compartiendo con el gobierno puntos de vista afines respecto a la economía, no obstante su conflicto de intereses en el proceso electoral.

Así, las acciones colectivas para luchar por valores sociales y culturales estuvieron supeditadas al Estado que "hablaba en nombre de la sociedad civil", tampoco el gobierno fue representativo de las demandas sociales, las cuales, aunque eran encauzadas por el partido y corporativizadas por el Estado, carecieron de una base de representación política plural y terminaron como recursos políticos utilizables por los propios partidos.

Con el control de los grupos sociales y un sistema político sin autonomía, el partido de Estado fue incapaz de representar y satisfacer las libres demandas populares, lo que impidió cualquier mínima expresión democrático liberal; dificultando la relación directa entre Estado y actores sociales.

El autoritarismo en México, se inició desde el porfiriato, con el control de los derechos políticos y se amplió hasta el populismo del Estado de bienestar, donde se promovió una mayor equidad sustentada en el otorgamiento de derechos sociales.

En este régimen fungieron como amortiguadores de conflictos la estructura productiva del Estado de bienestar, la educacional, la de salud y la de beneficio social, además, el dinamismo de la economía permitió ingresos suficientes para activar el sistema, conjuntamente con el apoyo ideológico que brindó el nacionalismo, la reforma agraria y organizaciones como la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, los tribunales para dirimir controversias de trabajo y el control sindical.

La revolución conjuntó corrientes de corte liberal y social que fueron por un lado la base de la reivindicación por derechos civiles, sociales y políticos y por otro el motivo de la división entre algunas ideas democráticas, ya que el desarrollo del liberalismo se identificó con los incipientes rasgos de un reclamo democrático y la demanda por derechos políticos se convirtió en un reclamo liberal.

La tradición autoritaria se caracterizó por ausencia de competencia electoral, un partido de Estado sólidamente afirmado en la ideología nacionalista, una presidencia sin contrapesos, un sistema federal que funcionó paralelamente en dos sentidos: el federalismo formal y el centralismo efectivo a través de la concentración del poder del Presidente, una propiedad privada (con la correspondiente formación de una clase capitalista), que se apoyaba en la expresión de la libertad negativa como forma legítima de generación de riqueza, así como en la libre economía el comercio y la inversión extranjera directa y, como punto cardinal, una sociedad civil pasiva sin posibilidades de negociación de sus derechos.

El régimen se consolidó como gobierno autoritario populista con el Estado de bienestar, donde el Estado confirió pesos políticos a los derechos humanos, articulando las demandas de los sujetos colectivos, por medio de la estructura corporativa que integraba a los campesinos, trabajadores, burócratas y clase media, para lograr la negociación de los intereses de los diversos actores.

El poder centralizado prevaleció sobre la defensa de los derechos de las mayorías marginadas y las minorías culturales, asimismo, los controles estrictos de las decisiones de poder, impidieron la apertura de las libertades políticas y desalentaron las movilizaciones independientes, favoreciendo la pobreza de una sociedad civil asimilada

a la homogeneidad cultural hegemónica, que carecía de mecanismos de participación popular y que negoció sus derechos civiles y políticos por un mínimo de bienestar e igualdad.

Los vínculos entre sociedad civil, sociedad política y Estado, marcaron una tendencia liberal, con algunos tintes democráticos, pero siempre con la presencia de la polémica no resuelta entre la libertad, la justicia y la igualdad del Estado liberal y de la democracia.

No obstante las transformaciones que sufrió el país desde los siglos XIX y XX, no se logró el acceso a un régimen más justo; además, la estructura de poder de la sociedad mexicana en los últimos 40 años, se consolidó dentro del aparato de legitimación del partido oficial. A partir de la década de los 80, la filosofía neoliberal cobra vigencia y replantea la concepción del desarrollo y la modernización del sistema político.

México no era democrático, pero contaba con un importante consenso social y un modelo económico que sostuvo la estabilidad del régimen, pero *el milagro mexicano* mostró límites estructurales que acrecentaron la inequidad social (la concentración del ingreso vuelve a ganar terreno entre 1984 y 1994 y en el período de la apertura, el 20% de la población de menores recursos reduce su participación a 4%, mientras que el 20% de la población de mayores recursos la eleva a 55%). Asimismo, los valores, instituciones y mitos sobre los que se sustentó el autoritarismo dejaron de ser funcionales y no se habían construido los adecuadas para el cambio democrático, ni se había logrado desarticular los intereses de los grupos de poder.

El país no accedió a la modernidad política aunque se intentó el cambio estructural, “La clase política continuó su control autoritario del país por la vía de un sistema de partido de Estado y de su proceso económico orientado hacia el mercado interno, dos armas muy efectivas en la defensa de su autonomía relativa frente a los Estados Unidos [...], pero hoy han desaparecido dos de las barreras más importantes que protegían la independencia relativa de nuestra élite política frente a los Estados Unidos: la economía y la política”<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Meyer, Lorenzo. *Op. cit.*, La Segunda Muerte de la Revolución Mexicana, pp. 211, 212

## **VIII. TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA**

### **3.1. Introducción**

La democracia en general es un movimiento histórico del pueblo para reivindicar su soberanía, establecer el equilibrio entre los tres poderes políticos del Estado, oponer resistencia al abuso de la autoridad estatal, elegir gobernantes por sufragio y tener garantía de las libertades individuales. Al respecto, la voluntad de voto como principio absoluto de defensa contra la arbitrariedad del poder es una primera instancia de la libertad negativa, pero la esencia de la democracia se muestra en el respeto del Estado a los derechos humanos. El amplio espectro de la democracia también se observa en la forma constitucional y las tareas del gobierno, en la manera de asociación de los ciudadanos, pero además significa una forma de vida en el interior de la estructura social que incluye los valores de la gente y del mismo modo, el sistema de producción de esa sociedad.

La democracia actual y sus discrepancias más significativas, tienen su base teórica en el marco conceptual del liberalismo, principalmente por los criterios de desempeño de la sociedad civil y por los fundamentos en materia de derechos humanos. El liberalismo se identifica con un proceso democrático cuando se demanda el reconocimiento de los derechos civiles además de los políticos, pero conviene con un gobierno autoritario, particularmente en su modalidad populista, con la introducción de los derechos sociales promotores de mayor equidad social, pero en menoscabo de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos, en oposición del propio liberalismo, ya que la igualdad en la democracia, al situarse como equidad económica se opone al liberalismo.

En México la transición al nuevo orden político, se sustentó económicamente en el liberalismo que dio prioridad a la libertad de mercado, se apoyó en la reducción de la presencia del Estado en la economía y en términos éticos, se apuntaló en valores que defendieron la legitimación del sistema capitalista en su variante *liberal y neoliberal*<sup>65</sup>, con un manejo ideológico heredado de la tradición autoritaria y acciones políticas para introducir al país al mundo globalizado pese a sus desigualdades<sup>66</sup>. La economía de mercado aunque limitó el poder del Estado (regulando la propiedad de las unidades económicas, la ejecución de los contratos y la prevención de los monopolios), generó desigualdades en la economía y en la disponibilidad de los recursos políticos para los ciudadanos, con lo cual se afectó el principio de la igualdad política que advierte que

---

<sup>65</sup> Las bases del liberalismo y neoliberalismo son similares, pero este último se da en un contexto globalizado como expresión de la fase del capitalismo financiero y tecnológico.

<sup>66</sup> Lorenzo Meyer, en *Fin de Régimen y Democracia Incipiente*, Editorial Océano, México 1998, pp. 146, 147 dice que en Estados Unidos la relación entre 20% de los ciudadanos con mayor ingreso y 20% con menor ingreso es de 1 a 9; en México es de 1 a 17%, [...] y en el mundo, 358 personas controlan una riqueza equivalente al ingreso anual de varios países que, en conjunto, tiene a 45% de la población mundial.

ciudadanos desiguales en bienes económicos, difícilmente serán iguales políticamente, además si se suman el poder político y el del mercado, se llega a crear un dominio excesivo contra el cual el individuo no tiene posibilidades de defensa.

La relación entre libertad e igualdad marcan una de las diferencias entre la democracia formal como gobierno del pueblo y su significado sustancial como gobierno para el pueblo; el sujeto de la democracia sustantiva es el ciudadano como individuo en pleno goce de un mínimo de derechos civiles, políticos, sociales y culturales que le permiten desarrollar una existencia con dignidad. La democracia como “un espacio institucional que protege los esfuerzos del individuo o grupo para formarse y hacerse reconocer como sujetos [ ]”<sup>67</sup>, implica la necesidad de que ese sujeto se afirme desde su libertad, contra los determinismos sociales y el poder del Estado y en pro de la creación personal y colectiva, así la idea democrática lleva implícito el reconocimiento del pluralismo cultural y social y la integración de la identidad del individuo apoyada en su cultura y en las tradiciones que preservan su autoestima.

En una democracia los intereses del ciudadano están contenidos en el proyecto de país a largo y corto plazo, elaborado dentro de la definición de pautas de las diferentes fuerzas del sistema político, la economía y las relaciones de dominio; así, las políticas públicas tienen que estar vinculadas a la sociedad y la economía beneficiar a esa sociedad, por eso la democracia además de ser un ejercicio de racionalidad, debe servir para discutir por vías institucionales el qué y principalmente el cómo del modelo económico y las políticas públicas deben responder a las necesidades de la población.

Por otro lado, la representatividad en una democracia implica que el reconocimiento de los derechos fundamentales que limitan el poder del Estado se orienten a la defensa de la ciudadanía (no sólo como garantía jurídica), para evitar que la libertad política sea sólo una práctica para proteger a los más fuertes o más ricos, debe haber interdependencia entre la limitación del poder, la representatividad y la ciudadanía.

Sin embargo, en México el tránsito a la democracia electoral se inicia dentro de un estancamiento económico, sin un proyecto de país, escatimado una participación plural como sustento de certidumbre entre el gobierno y la sociedad civil, desligada una cultura cívica adecuada a los valores del naciente régimen, lejos de un sistema de mediación social e institucional para encauzar y solucionar conflictos y replantear el sistema político, el modelo económico y reestructurar las relaciones de dominio de la sociedad.

---

<sup>67</sup> *Ibid.*, pp. 184

### 3.2. La Alternancia

En México, el tránsito de una forma de gobierno liberal autoritario a una democracia liberal, dentro del sistema capitalista globalizado, fue una innovación en nuestra realidad política, que estuvo marcada por la incertidumbre en su fase inicial (frecuentemente existió la posibilidad de que el partido oficial perdiera las elecciones presidenciales del año 2000) y por ausencia de estrategias para el proceso de cambio, lo que produjo desconcierto en el nivel político, específicamente dentro de los partidos.

El gobierno y el aparato de poder no se interesaron en conciliar los intereses de la sociedad civil, aún así, el tránsito se logró con una imagen aceptable de civilidad y se realizó pacíficamente y por etapas desde el interior del propio sistema, sin rupturas estructurales y con reformas institucionales logradas entre el régimen y los partidos de oposición.

La transición pretendió consolidar el sistema democrático que adquirió fuerza desde la elección de 1988 ya que no obstante que el PRI y el gobierno volvieron a imponer a su candidato, el régimen no logró controlar todas las variables políticas, pues aunque el PRI triunfó en 1994, solo obtuvo la mitad de los votos que había logrado en la contienda anterior; asimismo en 1997, se dio por segunda ocasión, la posibilidad de que la oposición condujera la transición democrática para las elecciones presidenciales de 1999.

En la transición se conjuntó la dimensión práctica de la acción política y la teoría, la ideología de los involucrados, el papel de la economía y la particular psicología de la población dentro del entorno multicultural, en el cual tradicionalmente se habían tomado decisiones con base en un unipartidismo y donde había ausencia de equilibrio de poderes y una libertad acotada por la marginalidad y la insuficiente educación.

La crisis económica de 1982 y sus secuelas aceleraron la transición, pero las condiciones favorables en que se desempeñó la economía en el lapso de la sucesión presidencial del 2000 fueron especialmente importantes para evitar confrontaciones adicionales, asimismo resultó adecuado el liderazgo coyuntural del candidato Vicente Fox para articular dentro de un margen cómodo, una nueva forma de gobernar.

El 5º Informe de Ernesto Zedillo (último presidente del régimen autoritario), fue un indicador del entorno político que se vivía. El mensaje careció de contenido político y compromiso para garantizar elecciones pacíficas y creíbles, se redujo a generalidades y omitió hablar sobre problemas fundamentales (la transición democrática, el rescate bancario, el tópico de Chiapas, la deuda externa y el problema universitario entre otros), no obstante, por primera vez en 70 años, la respuesta al Informe Presidencial a cargo de Carlos Medina Plascencia, Coordinador de la Fracción Parlamentaria del PAN y

Presidente del Congreso de la Unión, recalcó la incompetencia del Ejecutivo para: negociar acuerdos con los Poderes de la Unión, resolver la pobreza, la concentración de ingreso, los altos márgenes de ineficiencia y corrupción del aparato administrativo, el sistema educativo, la carencia de justicia y equidad, la violencia, el bienestar social, la ausencia del Estado de Derecho, la grave perversión del poder público al pretender que la sociedad se organice para defender a las instituciones, cuando son éstas las que deben defender a la sociedad, la impunidad de la delincuencia organizada incluyendo los altos niveles de gobierno, el saqueo del erario nacional, las políticas públicas sin sustento ético y social y la retórica vacía y desgastada usada en el Informe Presidencial.

En el terreno electoral para el año 2000 hubo una competencia abierta e intensa por la Presidencia de la República y por el Congreso de la Unión, no obstante, los contendientes ofrecieron un perfil débil y no mostraron consistencia en las ideas y formas de discurrir sobre los problemas del país, tampoco ofrecieron argumentos sustentables ni capacidad para construir consensos entre las fuerzas políticas.

Sin embargo, los resultados de las elecciones mostraron la madurez política de los ciudadanos ya que un 64% de la población en edad de votar, se inclinó por un cambio democrático rompiendo una tradición de gobierno de 70 años:

- ◆ Se cambió el gobierno priista, aunque la alternancia se logró por la vía conservadora de la derecha.
- ◆ Se reformaron las reglas de acceso y ejercicio al poder vía sufragio.
- ◆ Se modificó el partido de Estado.
- ◆ Se eligió un Congreso plural.
- ◆ Se instituyó una *mediocracia* ciudadana urbanizada, informada y concientizada políticamente, con una participación diferenciada en los sufragios y una opción de poder real.
- ◆ Se transformaron las normas y valores tradicionales.

### 3.2.1. Los Partidos

La Constitución define a los partidos como entidades de interés público con derechos y obligaciones, que operan como cauce de expresión de la pluralidad política en diversas plataformas y con representaciones de múltiples intereses de la sociedad, principios y valores.

En el autoritarismo la cohesión de los partidos se había logrado por acuerdos verticales y con reglas del juego implícitamente aceptadas por los participantes y sin consensos de las fuerzas políticas, lo que dificultaba el diálogo o el debate con argumentos críticos y la negociación, además, el partido en el gobierno dentro de su estructura corporativa, no representaba los intereses legítimos de la sociedad civil, aunque se inclinaba por

aquellos capaces de movilizar recursos y con ello votos, soslayando los intereses de la mayoría que no eran rentables.

En la transición se reflejó una falta de voluntad política para lograr negociaciones civilizadas entre los actores y entre éstos y la sociedad civil, particularmente no se construyeron puentes con los grupos especialistas de los diferentes secretaríos de estado, además, los aparatos de mediación entre la sociedad y las instituciones eran débiles.

El Partido de la Revolución Democrática surgió en 1989 de una confluencia de diferentes fuerzas, entre ellas del propio PRI y para 1990, con el Ing. Lázaro Cárdenas al frente de su dirigencia, el partido perdió cerca de 400 miembros por crímenes impunes dentro del proceso electoral. Posteriormente Cárdenas contendió por el gobierno de Michoacán y ganó aunque su victoria no fue reconocida.

Luis Donaldo Colosio Presidente del Partido Revolucionario Institucional propuso ampliar los mecanismos de participación popular y aunque no pudo lograr un cambio estructural democrático en el partido, incluyó dentro de la ideología nacionalista reflexiones de liberalismo social.

En el periodo 1989-1990, el PRI y el PAN, hicieron un pacto para fortalecer la política neoliberal del gobierno, ya que coincidían ideológicamente y el PAN quería obtener más espacios políticos. En esa época se eligió en Baja California al primer gobernador de un partido opositor al PRI.

Una de las mayores participaciones ciudadanas se dio en las elecciones intermedias de 1991 con un gran apoyo al gobierno y al PRI que compitió con otros 9 partidos, (algunos con registro condicionado), recuperando la posibilidad de hacer reformas sin el consenso de otra fuerza política opositora.

En los estados y municipios la situación era diferente ya que se tenía incertidumbre en los procesos electorales. En Guanajuato resultó triunfante el PRI con Ramón Aguirre a la cabeza, al mismo tiempo que el PAN, proclamó ganador a su candidato Vicente Fox, quien presentó evidencia de fraude electoral y llamó a la sociedad a la desobediencia civil, de tal forma que el PRI declinó el triunfo. Un proceso similar se dio en San Luis Potosí con Fausto Zapata por el PRI y Salvador Nava por una coalición PRD-PAN, pero en este caso, el gobernador electo nunca pudo asumir el cargo (en ambos sucesos se recurrió a negociaciones políticas externas al marco de la ley).

Las reformas constitucionales en el ámbito electoral más importantes, fueron pactadas entre PRI y PAN, entre 1989 y 1990 y dieron como resultado la creación del Instituto Federal Electoral, el padrón electoral confiable, la credencial de elector y el Tribunal

Federal Electoral; sin embargo, las negociaciones que se realizaron al margen de la ley en las elecciones intermedias, evidenciaron que esas reformas eran insuficientes; en esta etapa, el país optó por la modernización económica, pero no se alcanzó la maduración democrática en el terreno político, tampoco se atendieron las demandas por mejores condiciones de equidad, lo que condujo a una nueva reforma propiciada por el gobierno, PRI y PAN en 1993, para establecer las reglas y normar las relaciones entre el dinero y la política.

En las elecciones que se efectuaron en siete entidades de la república el 12 de noviembre de 1997, el PRI obtuvo el 44% de los sufragios (en entidades con pobreza y extrema pobreza); en tanto que el PAN, aumentó su porcentaje de sufragios a 26% (en las ciudades más densamente pobladas obtuvo el gobierno municipal de cuatro capitales), entre tanto el PRD consolidó y mejoró sus porcentajes respecto a elecciones anteriores, ya que después del Congreso de Oaxtepec, promedió 20% de los votos y duplicó a 122 los municipios.

En ese mismo año, los partidos de oposición por primera vez lograron la mayoría en la Cámara de Diputados con 17 millones de votos a favor contra 11 del partido de Estado y también por primera vez, el Gobierno de la Ciudad de México lo detentó un funcionario electo de la oposición, con una base política propia<sup>68</sup>.

Sin embargo, ese avance del proceso democrático no se originó por acuerdos entre las principales fuerzas políticas del país, aunque para la elección del 2000 inicialmente se propuso negociar una alianza opositora con corrientes ideológicas no afines, dentro de un contexto político global de fragmentación del PRI, con problemas internos de fraude del PRD y con las dos principales oposiciones (PAN y PRD) sin propuestas sobre los problemas básicos del país o sobre la estructura de poder.

El PAN reunió diferentes tendencias (demócrata cristianas, conservadoras, neoliberales y democráticas) y mantuvo una tensión entre su avanzado catolicismo conservador y el pragmatismo liberal de las fuerzas empresariales; asimismo, reflejó una crisis de identidad después de 60 años de existencia, ya que por un lado, se sustentó en una doctrina y acción colectiva y por otro, representó al individualismo de Vicente Fox, que se asumió a sí mismo como caudillo, defendiendo principios que rebasaban la ideología tradicional del partido.

El papel de Acción Nacional en la alternancia fue secundario y careció de una oferta política democrático liberal, aunque tuvo capacidad para adaptarse al proceso de cambio, no obstante que mantuvo su estructura interna centralista, dirigencias regionales atrasadas, escasa presencia organizativa en varios estados de la república y

---

<sup>68</sup> Cfr. Meye, Lorenzo r. *Op. cit.*, [Fin de Régimen y Democracia Incipiente](#), p. 142.

que internamente prevalecieron las corrientes arcaicas, la carencia de propuestas y el desconocimiento de los fenómenos sociales y movimientos emergentes del país. Sin embargo, en la alternancia dispuso de un espacio cotizado de 25% de los votos en un Congreso sin mayoría absoluta.

El PRD se definió de izquierda, democrático y opositor, coincidiendo con el PAN respecto a los planteamientos iniciales sobre la reforma del Estado, la igualdad de poderes y los derechos humanos, pero difiriendo en su posición respecto a la economía, sobre todo porque el PAN fue aliado informal de las reformas neoliberales de Carlos Salinas, de la asignación de los presupuestos públicos y del rescate bancario; de todos modos, el PRD aún con sus contradicciones, poseía una base popular y una alternativa de izquierda, favorable a la acción directa.

En las elecciones, se intentó una alianza opositora de las dos principales fuerzas contendientes en torno a cinco líneas de compromiso: Elaboración de una plataforma común, extensión de la coalición a todos los puestos de representación, designación de un gabinete plural en caso de triunfar, selección del candidato por consulta nacional y formación de una comisión de ciudadanos y representantes partidistas para vigilar el cumplimiento de acuerdos; sin embargo, los intereses de esa posible alianza fueron nuevamente acordados desde la lógica del sistema corporativo sin participación de la sociedad civil y en defensa de la estructura de poder de los líderes y grupos, aunque con más recursos financieros otorgados por el IFE.

También en ese lapso, e

l PRI no lograba garantizar la certeza que requerían las elecciones primarias de los precandidatos a puestos de elección popular, nuevamente el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional fue impuesto, no obstante que en su Asamblea Nacional los delegados solicitaron que se incorporaran a los estatutos del partido, las normas de elección de candidatos para la presidencia de la república, sin embargo el Consejo Político Nacional, aprobó un reglamento sorpresivo, con votación antidemocrática al margen de la Convención.

De acuerdo a las encuestas del perfil de electores<sup>69</sup>, el soporte social del PRI gravitaba en la base campesina, en la población de mayor edad y en los de menor educación formal, de tal manera que su mayor porcentaje de votos provenía de zonas marginadas y rurales y de sectores e individuos indefensos socialmente que no les convenía optar por una alternancia, porque temían perder los escasos beneficios de los programas asistenciales del PRI-gobierno (Tradicionalmente con el auxilio de los programas de apoyo social de práctica *clientelar*, se mantenía un voto mayoritario artificial).

---

<sup>69</sup> Ver las *encuestas de salida* del Instituto Federal Electoral y los análisis elaborados por el grupo 'Reforma', sobre el sufragio, cuyos resultados se publicaron el 3 de Julio del 2000 en el Periódico *Reforma*.

Sin embargo, el sector agropecuario perdió peso económico en la última década (su Producto Interno Bruto pasó de 6.2% a 5.3%) y disminuyó la participación rural que había sido determinante para el sufragio del partido oficial. En 1982 el 88% del voto rural se dirigió al PRI, pero para 1994 se redujo a 62%. Dicho espacio fue recuperado por el PRD y el PAN que ganaron en ese año el 38% de los votos verdes<sup>70</sup>.

Asimismo, dentro del mapa político electoral de ese periodo, cinco estados de la República (Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Puebla y Veracruz), tuvieron suficiente importancia política en relación a los distritos electorales rurales (36% del total), aunque representaban un menor peso económico respecto a la contribución del PIB (12.8% del total)<sup>71</sup>. México contaba con 97.4 millones de habitantes de los cuales un 60% eran electores nominales y de éstos 15.4 millones vivían en el campo, de tal forma que aún considerando un alto abstencionismo, se esperaba un voto efectivo de 9.7 millones. José Luís Calva<sup>72</sup> detectó un cambio en las preferencias electorales en el campo, que coincidía con el deterioro de sus condiciones económicas y con el proceso de urbanización.

### **3.2.2. Instituciones Electorales**

El Instituto Federal Electoral (IFE), como instrumento fundamental para modificar las elecciones, fue creado inicialmente como parte de la Secretaría de Gobernación y siete años después desligado del Poder Ejecutivo.

El IFE estaba formado por un Consejo General con representantes del Poder Legislativo y de los partidos políticos (con derecho sólo a voz), una Junta General Ejecutiva como segundo órgano colegiado con un consejero presidente, un secretario ejecutivo y seis directores ejecutivos y, 32 juntas locales, 300 distritales y órganos desconcentrados del Registro Federal de Electores.

Este organismo autónomo fue integrado por 2 336 funcionarios sujetos al Servicio Profesional Electoral, con un capital social de más de \$1000 millones y un presupuesto superior a los \$3 000 millones y estaba encargado de la organización de la primera fase de las elecciones, la elaboración del padrón electoral, la expedición de credenciales con fotografía para votar y la educación cívica.

Básicamente se dirigió a impedir el fraude electoral (la estructura formal estaba integrada por 1457 cargos electos por sufragio popular, incluyendo la presidencia de la

---

<sup>70</sup> Estimaciones del Grupo Financiero Inverlat

<sup>71</sup> Fuente: Departamento de Análisis del Periódico *Reforma* y base de datos de INEGI e IFE

<sup>72</sup> , Experto en cuestiones agropecuarias e Investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México,

república), para lo cual habilitó 113 mil casillas con ciudadanos elegidos por sorteo y por capacitación, cada casilla tuvo representantes de los partidos a los que se les entregó una copia del escrutinio que debía corresponder con el número final de votos, asimismo se operó con boletas electorales infalsificables y con un padrón confiable de 58.8 millones de ciudadanos con fotografía.

El resultado del proceso electoral se informó mediante varios instrumentos:

- ◆ El Programa de Resultados de Encuestas Preliminares del IFE que transmitió las cifras desagregadas de cada una de las casillas desde los 300 Consejos Distritales (con acceso a Internet)
- ◆ Tres conteos rápidos con alto grado de certidumbre, ya que se respaldaron en las actas de escrutinio y en los ejercicios muestrales de 850 secciones para 1500 casillas.
- ◆ Encuestas de medios de comunicación y candidatos, con metodologías garantizadas profesionalmente.

Sin embargo, el Organismo carecía de atribuciones legales y capacidad administrativa para controlar aspectos cruciales del proceso electoral tales como la parcialidad de los medios de comunicación y la compra y coacción del voto, que deteriora la acción política, al fomentar el prejuicio de intencionalidad sobre la legitimidad del proceso y favorecer la cultura del recelo históricamente justificada; no obstante, el gobierno abusando de las condiciones de marginalidad de la mayoría de la población, utilizó premios o amenazas para inclinar la preferencia del sufragio, por lo que fue relevante la credibilidad del voto secreto, la trascendencia del peso real de las prácticas fraudulentas y la concientización sobre la necesidad de denunciar el condicionamiento de los programas sociales del gobierno y la compra del voto ante la fiscalía especializada.

### **3.2.3. Mercadotecnia Política**

Una de las características principales de la alternancia fue la mercadotecnia política que convierte a los ciudadanos en parte de un mercado electoral, al político en producto elaborado para las necesidades del consumidor y a la tecnología en soporte de la propaganda de los participantes (**Anexo II**). Esa práctica no se sustenta en ideas, porque el pensamiento gráfico y visual desplaza al conceptual y abstracto y trata de manipular al electorado con *slogans* e imágenes para ganar un horizonte político sin el fundamento en un ideal democrático y sin importar el ofrecimiento político o el liderazgo moral, sino que se sostiene en la figura y la emoción primaria que provoca la imagen.

Con la introducción de la *mercadotecnia política* como fenómeno actual, la competencia electoral se dio en torno a las ofertas más atractivas, independientemente de su

viabilidad y consistencia. Los profesionales del mercado aseguran que el elector promedio de países como México, no funcionan sobre la base de razonamiento sino que se apoya en el manejo de sentimientos y emociones<sup>73</sup>, así el poder político, organiza y utiliza las creencias y sentimientos de la colectividad y diluye la responsabilidad y la conciencia individual para manipular a la sociedad a través de la propaganda en sus esperanzas, miedos y ambiciones.

Las encuestas de opinión que se diseñaron para influir en la orientación del votante, fueron otra práctica distorsionada de la contienda electoral, ya que en su mayoría no ofrecieron garantía, sobre el profesionalismo y la integridad de los encuestadores y la veracidad de los resultados, lo cual generó escepticismo y desconcierto en el elector, pues además, carecieron de reglamentación y metodología sobre la operación, el universo muestreado y los márgenes de error; aun así, las encuestas indicaban que la mayoría de los mexicanos, estaban dispuestos a apoyar con el voto e incluso con su movilización a la alternancia, lo que significaba un cambio de administración y de régimen.

Juan Molinar, consejero del IFE, analizó el margen de victoria y el potencial de la oposición en los distritos ganados y observó que para las elecciones federales del 2000 aumentó la competencia del sistema de partidos, lo que condujo a una integración más plural de los puestos legislativos y gubernamentales<sup>74</sup>.

Otro tema relevante para la transición democrática fue el papel que tuvieron los medios de comunicación en la conformación de los equilibrios de poder para la construcción del nuevo sistema político.

Para el semiólogo español Ignacio Ramonet, el aumento indiscriminado de información atenta contra la libertad del individuo ya que dificulta la distinción de conceptos; asimismo, de acuerdo a McLuhan (especialista en comunicación), la incidencia de los medios masivos de comunicación impacta abajo del nivel de la conciencia del ser humano y tienen un efecto secundario que modifica los hábitos mentales. Según ese autor, la exposición de los televidentes a una imagen nueva cada tres minutos y medio, reduce considerablemente la velocidad de lectura, de tal forma que la aplicación de la tecnología en la comunicación y la educación están generado un nuevo patrón de asociación donde las nuevas generaciones carecen de un sentido de identidad privada<sup>75</sup>.

Por otro lado, el debate democrático fue controlado por el oligopolio de los medios de comunicación y limitado a las fuentes de información restringidas a la televisión, como

---

<sup>73</sup> Artículo de Enrique Quintana. Periódico *Reforma*, septiembre 14 de 1999

<sup>74</sup> Cfr. Merino, Mauricio. *Op. cit.*, La Ciencia Política en México. pp. 216-219

<sup>75</sup> Intervención de Eric McLuhan en el Postgrado Latinoamericano en Comunicación y Tecnologías Educativas

principal medio de incorporación a la información política y sólo quien tuvo los medios culturales y económicos pudo explorar otros escenarios, incluyendo la prensa nacional y extranjera. Con la televisión, la política ingresó al ámbito privado del hogar en forma indirecta mediante un lenguaje simple y eficaz, realizando la expresión de la imagen sobre la razón y el valor de la forma sobre el del contenido, sin un discurso articulado y argumentado.

En ese espacio, el gobierno privilegió las relaciones de poder con los medios de información y ambos se normaron por una mutua conveniencia, los medios electrónicos sirvieron como mecanismos de control por parte del Estado, no obstante que los Artículos 3º, 6º y 7º de la Constitución garantizaban la plena libertad en la manifestación de las ideas y la libertad inviolable de escribir y publicar artículos sobre cualquier materia, sin embargo, la legislación que regulaba las relaciones entre los actores políticos y las instancias que intervinieron en el proceso de comunicación e información, resultaban obsoletas.

Actualmente los medios de comunicación son el espacio público donde se ventilan las acciones políticas, con desventaja para los partidos, la ciudadanía o los Poderes de la Unión y aunque hay una mayor transparencia en cuanto a rendición de cuentas, el fenómeno conlleva una fuerza inédita que modifica la naturaleza de la democracia, estableciendo un nuevo equilibrio de poderes donde el cuarto poder es fundamental.

En la contienda electoral, el uso político y partidario de los espacios de discusión se pervirtió y la medición de los acontecimientos se basó en denuncias y no en análisis, propuestas, o razones argumentadas, las televisoras mexicanas desplegaron una crítica exagerada y fuera de contexto contra la oposición, que en ocasiones rebasó el marco de la legalidad, pero el mayor peligro residió en la justificación que ofrecieron los medios del autoritarismo gubernamental contra la frágil transición.

El segundo rubro de gasto de los partidos políticos fue el financiamiento de las campañas (el resto del dinero público se dedicó a publicaciones de poca circulación, viajes, viáticos y fiestas). El gasto en publicidad electoral, también limitó la competencia democrática y propició la **desigualdad**, por la falta de regulación en el uso de los recursos, por ejemplo, de acuerdo a cifras publicadas, la promoción que hizo de febrero a mayo el Presidente Ernesto Zedillo en medios electrónicos, fue superior a la de los candidatos en campaña, también repartió recursos públicos equivalentes a \$3 millones por hora<sup>76</sup>.

Al respecto, Adolfo Aguilar Zinser<sup>77</sup> calculó que para las elecciones del 2000 el ingreso estatal para los partidos políticos fue de \$5 mil millones de los cuáles el 80% se

---

<sup>76</sup> Reportaje de Ma. Elena Medina , Periódico *Reforma* del 3 de Junio del 2000

<sup>77</sup> Artículo del Periódico *Reforma* , octubre 23, de 1999

distribuyó básicamente en los entramados administrativos burocráticos de los tres principales partidos (Consejos Ejecutivos Nacionales). Cabe mencionar que dichas estructuras burocráticas se han transformado en poderes supraconstitucionales que dominan y condicionan la vida política del país y representan verdaderas oligarquías políticas fuera del control y vigilancia de la sociedad, sin mecanismos de rendición de cuentas.

Humberto Musacchio<sup>78</sup> reveló que para la campaña del 2000, se recibió \$ 3 mil millones de financiamiento público, del cual correspondió un 30% al PRI (\$910 millones), 22% al PAN (\$671 millones) y cifra similar al PRD (\$653 millones); las coaliciones, la Alianza para el Cambio del PAN y el PVEM dispusieron de \$905 millones y la Alianza por México formada por el PRD y otros partidos gastaron \$1024 millones. Por otro lado, el tope financiero para la campaña de diputación fue de \$738 mil 737 y para los senadores de menos de \$1 millón 500 mil.

Sin embargo y aunque el gasto máximo de campaña que puede erogar un candidato presidencial es de \$491 millones 816 mil, la verdadera disparidad proviene del financiamiento privado, pues tan solo en 1994 los recursos privados fueron casi cuatro veces superiores al financiamiento público (el PRI contó con \$600 millones, el PAN con \$120 millones y el PRD con \$28 millones).

De acuerdo con un cálculo realizado por la empresa Consultores Internacionales, dirigida por Julio Millán<sup>79</sup>, el gasto total de la elección más disputada en la historia de México, ascendió a \$26 mil millones (casi la cuarta parte del presupuesto total del IFE por \$11 mil 392 millones se destina a financiar partidos políticos), de tal forma que resulta extremadamente alto el costo unitario del voto potencial (40 dls.) con relación a países como Alemania (10 a 15 dls.).

En el mismo terreno fue notorio que para esta transición, cinco asesores políticos estadounidenses se incorporaron a las campañas de tres aspirantes a la candidatura por la Presidencia del 2000: Francisco Labastida recibió asesoría de James Carville, que manejó la campaña de Bill Clinton para la Presidencia de Estados Unidos en 1992; Vicente Fox contrató a Dick Morris quien dirigió la campaña de Bill Clinton a la gobernatura de Arkansas en 1978 y 1982 y tres expertos prepararon el proyecto de Roberto Madrazo, el experto Tom O'Donnell quien trabajó para Dick Gephardt, líder de la minoría demócrata en la Cámara de Representantes y opositor del TLC, Douglas E. Schoen quien ha manejado campañas de Clinton y de dos ex-alcaldes demócratas de Nueva York y Zev Furst un estratega de experiencia internacional.

---

<sup>78</sup> Artículo de Humberto Musacchio. Periódico Reforma, Junio 28, del 2000

<sup>79</sup> *Propuestas Económicas de Campaña*, cifras publicadas en el periódico Reforma, el 16 de mayo del 2000

En la alternancia, se puso en evidencia la necesidad de definir el marco constitucional normativo de radio, televisión y telecomunicaciones y de garantizar la autonomía e independencia de las empresas informativas, incluyendo la libertad de éstas frente a los poderes públicos y el derecho a la información de la sociedad; asimismo, se mostró la urgencia de transparentar los actos de gobierno, que permitan a la sociedad conocer el ejercicio de la autoridad, incluyendo la información y la apertura de archivos. Se requieren reglas democráticas, que definan la forma de construcción del poder a través de los medios, para lograr una comunicación política sin desgaste ideológico innecesario. Muñoz Ledo considera que “debería haber una fracción en la cual se estipulara la coincidencia de los objetivos que persigue la nación y la sociedad a través del uso y usufructo de los medios de información, con los grandes principios y valores que persigue en materia de identidad y soberanía, de ampliación de la democracia y de desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano que consagra el artículo 3º Constitucional. [...] Asimismo, que las concesiones, permisos, autorizaciones y regulaciones administrativas en materia de radio y televisión no deben ser potestad del gobierno, sino del Estado, en función de los intereses de la sociedad”<sup>80</sup>

Por otro lado, la transmisión de las campañas electorales de los tres principales contendientes a la presidencia de la república fueron inequitativas, como lo demuestra el monitoreo sobre los partidos políticos y coaliciones que realizó el Instituto Federal Electoral del 19 de Enero al 3 de Junio, en noticiarios de radio y televisión: En 127 noticiarios de radio y 85 noticiarios de televisión con información de diversos géneros periodísticos transmitidos en 32 entidades federativas, la radio dio preferencia al PRI (39.4%) y con menores porcentajes al PAN (27.7%) y al PRD (19.9%), en tanto que la televisión favoreció al PRI en 37.9%, al PAN en 26.2% y al PRD en 19.6%<sup>81</sup>. Respecto a las notas, en un 90% fueron neutrales y en el restante 10% imperaron las negativas en su mayoría para la Alianza por el Cambio.

### **3.2.4. Gobernabilidad**

El concepto de ingobernabilidad alude a los fenómenos que obstaculizan la acción de los poderes públicos, a la obsolescencia de los comportamientos políticos tradicionales, a una falta de consenso social e ineptitud para resolver los conflictos que estallan, a los efectos demoledores de la corrupción, a la penetración del narcotráfico y el crimen político en la estructura del Estado, gobierno y sociedad, a la inseguridad ciudadana y a la pérdida de referentes confiables para la sociedad y la disolución del Estado de derecho<sup>82</sup>.

---

<sup>80</sup> [Muñoz Ledo](#), Porfirio. [Sumario de la Izquierda Republicana](#). Editorial Océano. México 2000, pp. [65.66](#)

<sup>81</sup> La valoración que hizo el IFE de la información sobre las campañas electorales fue publicada en varios periódicos en junio 27 del 2000, pero no pondera la penetración y alcance de los noticiarios.

<sup>82</sup> Cfr. [Muñoz Ledo](#), Porfirio. *Op. cit.*, [Sumario de una Izquierda republicana](#), [p.56](#)

De acuerdo al resultado de la elección del 2000, el Presidente de la República no va a tener la mayoría en el Congreso y el Poder Legislativo aunque con mayores facultades, tendrá dificultad para negociar el proyecto de cambio que el país requiere, además ambos tendrán que convivir con La Suprema Corte de Justicia de la Nación como otro de los poderes de facto, lo que implica que las acciones de gobierno por primera vez tendrán que ser negociadas y que se deberá ampliar los márgenes de gobernabilidad a través de la política.

Sin embargo, se tiene el riesgo de ~~se está dando dentro de~~ la ingobernabilidad porque: la coalición que sostiene al régimen tiene una base grupal débil, el desarrollo económico con justicia social no se ha logrado, la capacidad del sistema económico para enfrentar el conflicto político ha disminuido y la represión ha ganado terreno, además, el Estado ya no es el único poseedor de la *'violencia legítima'*, sino que la comparte con el narcotráfico y las bandas de secuestradores y asaltantes especializados y globalizados (para 1990, el valor anual de las drogas en mercados finales mundiales fue de 400 mil millones de dls.<sup>83</sup>).

Sin embargo, el mayor riesgo se presentará si no se logra desarticular y sustituir los antiguos mecanismos de control político y el gran aparato de intermediación social que construyó el PRI, pues con ese sistema clientelar, sus partidarios que no están cohesionados por una identidad política o proyecto nacional, sentirán peligrar sus acuerdos de intercambio con el poder político.

Por otro lado al finalizar el sexenio de Ernesto Zedillo el poder estaba fragmentado y las discrepancias se dieron en un espacio de descomposición estructural fuera del marco institucional, al mismo tiempo que el Ejecutivo estaba limitado para crear y controlar los puestos importantes de la administración pública que anteriormente permitían el enriquecimiento y encumbramiento social, situación que se agrava porque el modelo económico conlleva la privatización de empleos públicos y los que permanecen se encuentran vigilados por el Congreso en su nueva correlación de fuerzas.

### 3.2.5. Ambiente Externo y Movilizaciones sociales

Al inicio de la campaña presidencial del 2000, las facilidades que otros países habían concedido para mantener inalterable el autoritarismo mexicano, perdieron su razón de ser, especialmente en momentos de crisis<sup>84</sup>. ~~En Estados Unidos~~ Estados Unidos estaba inconforme con el régimen priista corrupto y la pérdida relativa de fuerza y eficacia del Poder Ejecutivo, otrora centro del sistema político mexicano; asimismo, se

---

<sup>83</sup> Cfr. Meyer, Lorenzo. *Op. cit.*, Fin de Régimen y Democracia Incipiente, p. 204

<sup>84</sup> Artículo de Lorenzo Meyer La Vía Mexicana a la Democracia. Periódico Reforma del 3 de agosto del 2000

contemplaba la falta de liderazgo político como un problema para la conducción social del país, lo que podría afectar cualquier negociación política entre naciones.

Por otro lado, las políticas financieras y comerciales dentro de la comunidad internacional, estaban acotadas por los compromisos contraídos y las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional, por el Tratado de libre Comercio de Norteamérica y por el mercado petrolero.

El agotamiento del modelo económico y político se manifestó en movilizaciones sociales y en la lentitud de las instituciones políticas (particularmente gobierno y partidos) para conducirlos por los canales institucionales de participación. El modelo de crecimiento acotaba el desarrollo de un amplio sector marginado de la población y el modelo político desestimaba su participación. Es una alternancia sin muchas alternativas y sin garantías de gobernabilidad con actos profundamente injustos, ubicados en las fronteras del autoritarismo disfrazado.

Las mismas características que impulsaron la gran supremacía presidencial, le restaron eficacia, haciendo necesario incorporar al análisis los nuevos elementos que aparecieron en el horizonte político a partir de 1997: la lucha de partidos, la teología liberal que en el estado de Chiapas era parte de un movimiento guerrillero con peso político en el país, la recomposición de las capas sociales por el empobrecimiento, el desempleo y concentración de ingreso, la adquisición de conciencia social y política, del mexicano urbano, la actuación de la tecnocracia gubernamental y el manejo de la mercadotecnia en la política.

Particularmente la transición a la democracia, se inició sin haber resuelto el problema del indigenismo excluyente (los indígenas no se les veía como parte de la nacionalidad mexicana <sup>85</sup>), aunque en nombre del *multiculturalismo* y del desarrollo regional, se habían planteado políticas de integración racial y/o de exterminio y, se les había cambiado su propiedad comunal en privada. La marginación continúa y se ha extendido a los "herederos funcionales de los indios", a los 40 millones de pobres.

El Ejército Zapatista de Liberación Nacional tuvo un papel fundamental por la legitimidad de sus demandas de los pueblos indios y en el desafío que el problema de las identidades indígenas planteó al gobierno, "El indio no solo fue difícil de incorporar al llamado 'progreso' (el capitalismo) sino que, desde el punto de vista de la élite, dificultó la construcción de la nación que los liberales deseaban. [ ] Según el censo de 1990, los mexicanos considerados indígenas suman 7.3 millones, aunque otras fuentes dan cifras mayores"<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> Mora, José Ma. Luis. *México y sus Revoluciones*. Editorial Porrúa, México 1986, pp. 65...74

<sup>86</sup> Meyer, Lorenzo. *Op. cit.*, *Fin de Régimen y Democracia Incipiente*. pp. 268, 269

Al respecto, la revista Proceso publicó en 1998 algunas partes del Plan de Campaña de Chiapas 94 que contenía la estrategia del gobierno para eliminar el apoyo de las fuerzas tácticas de los zapatistas en esa entidad y la propuesta para organizar como autodefensa en contra del cambio, a paramilitares y sectores de la sociedad civil, con *sentido patriótico* e intereses creados dentro del sistema.

En el ámbito de la educación superior, la Universidad lució debilitada y fraccionada con la huelga de mayor duración en su historia, poniendo de manifiesto “la desesperanza de una generación sin salidas precisas y describiendo los abismos sociales que el neoliberalismo potencia”<sup>87</sup> y los graves problemas que enfrentaba la Institución, que requerían de una reforma profunda (siempre había sido capaz de resolver sus problemas aún con enfrentamientos con el Gobierno de 1929, 1933, 1937 y 1968).

### **3.3. Después de la Alternancia**

El voto ciudadano que sufragó por un mandato dividido, logró la fragmentación del monopolio político, dando lugar a cierto pluralismo, sin embargo, no se transformó la estructura de poder, ni se dismantelaron las instituciones del antiguo régimen y las viejas estructuras de gobierno

En México hubo un cambio de régimen, sin consolidación democrática ya que estuvieron ausentes componentes esenciales como: el Estado de derecho, la equidad y garantía de las libertades individuales y los derechos humanos. Las igualdades electoral, política y jurídica, necesarias en cualquier democracia carecieron de sentido ya que el cambio político no se afirmó en el espíritu ético de la democracia ni en una estructura social justa.

La democracia real, no ha modificado el autoritarismo y contrasta la igualdad política con una gran diferencia social, un deficiente manejo de la seguridad pública y una corrupción institucionalizada, que niega el Estado de derecho necesario para un ejercicio democrático. El sistema al mismo tiempo que atenuó las demandas de clase obstaculizó su transformación. Por otro lado, la Constitución que fue útil para el régimen autoritario, no es funcional para el nuevo gobierno, ya que no establece límites claros a los poderes ni produce los equilibrios necesarios entre instituciones, de tal forma que no hay reglas claras sobre el poder y no se sabe *quién debe decidir qué cosa* (se están rehaciendo los límites del poder).

---

<sup>87</sup> Monsiváis, Carlos. *Los Determinismos y la Huelga*, Revista Proceso, México 22 de Agosto de 1999

El nuevo Estado como unidad política exhibió su incapacidad para resolver los conflictos que derivaron en incongruencias, inconsistencias e inéditos problemas. Los actos de autoridad no estuvieron circunscritos a la supremacía de la Constitución y los ciudadanos además de carecer de protección legal, fueron víctimas de una inadecuada aplicación de la ley o de la insuficiencia de sus mecanismos. Los actos de gobierno han estado paralizados por litigios de controversias constitucionales (*judicialización* de la política) y el Congreso ha sido incompetente para producir leyes o reformas inductoras del cambio.

Las contradicciones sistemáticas entre el marco jurídico y la manera efectiva como se ha ejercido el poder, apoyándose en leyes reglamentarias de menor nivel, han permitido un gobierno protector de los intereses de grupos con poder financiero o político, originando nuevos conflictos entre democracia y autoritarismo, así, el descontento y la provocación política han alcanzado niveles alarmantes de descomposición social.

El nuevo marco conceptual tampoco ha proporcionado una solución a los problemas que no se habían resuelto en el autoritarismo, en la práctica esas estructuras conceptuales y teóricas han continuado, sólo que con otros actores, pero con la misma insuficiencia, mostrando sus límites para solucionar los problemas de la población porque se han instalado sobre las diferencias propias del capitalismo cuya competencia esencialmente es entre desiguales.

En México, los principios que subyacen en las diferentes instituciones se rigen por una ética propia del ejercicio del poder capitalista, una deontología conveniente al político, pero que en ocasiones no es compatible con el marco de la exigencia de la función pública<sup>88</sup>, Así, en la práctica los intereses y su realidad de exclusión han anulado la idea original igualitaria que encerraba un régimen democrático y las normas del derecho que defendían la vigencia de la dignidad del hombre.

También los cambios en el terreno económico, han repercutido en el campo de la filosofía política: El saneamiento de las finanzas, el adelgazamiento del Estado y la apertura económica vulneraron la fuerza del Estado y minaron profundamente la autoridad del Ejecutivo, de tal forma que el compromiso por la transición fue sustituido por un manejo reformista (reformas fiscal, energética, de telecomunicaciones).

Las políticas públicas se instrumentaron con base en las necesidades de las empresas e intereses capitalistas y del fraccionado poder de los partidos políticos y del Congreso de la Unión, dejando la política en un segundo lugar. El saneamiento de las finanzas, junto con el adelgazamiento del Estado, obstaculizaron la participación política del sector burocrático y quebrantaron los ejes del poder del Presidente en la conducción de

---

<sup>88</sup> Conferencia de Fernando Savater sobre *Ética, Política y Ciudadanía*, México 1997

la economía del nuevo régimen; la privatización de las empresas del sector público, restó espacios públicos donde antes podían desempeñarse los ciudadanos. Por último, la apertura económica abrió también la esfera política al arbitrio mundial, donde fue expuesto el presidente de la República.

El mercado interno del país, condicionado por intereses transnacionales a los que está unida la vieja oligarquía, devino en una contradicción sistemática entre los valores democráticos que el marco constitucional exige respetar y defender y las prácticas ilegales, que benefician al poder (en el sector público políticos, funcionarios y en el privado dueños del capital), lo que ha erosionado la legitimidad del gobierno y minado la cultura cívica.

Desde el autoritarismo, no se construyó una burguesía pragmática eficiente, que apuntalara el desarrollo económico y sostuviera el avance político del país, de tal forma que con la transición a la democracia dentro de la globalización contemporánea, los mercados mexicanos no se encuentran gobernados por variables internas, sino por la economía norteamericana en descomposición, además, se advierte la insuficiencia de la democracia en la acción del mercado y la ausencia de un sistema democrático mundial que limite las iniquidades del mercado global.

La lógica de los imperios financieros e industriales multinacionales y pluricontinentales, redujeron la significancia de la vida democrática, cada vez más desviada del proyecto humano, “siempre se encuentra un cuerpo autoritario particular debajo de los ropajes democráticos generales [ ] No fueron los pueblos quienes eligieron gobiernos para que éstos los llevaran al Mercado, es el Mercado el que está condicionando a los gobiernos para que lleven los pueblos a él... (que es) el instrumento de dominio por excelencia del verdadero y único poder real, el poder económico y financiero mundial, ese que no es democrático porque no lo ha elegido el pueblo, que no es democrático porque no es regido por el pueblo, y que finalmente no es democrático porque entre sus postulados no figura la felicidad del pueblo”<sup>89</sup>.

Asimismo, la sociedad civil se enfrentó a la complejidad del sistema social acelerada por el desarrollo tecnológico y científico de la globalización que acentuó los cambios en la comunicación de masas. Los referentes políticos de la cultura ‘clásica’ se transformaron y los actores políticos asumieron nuevas formas agregadas de *ciudadanización*. El ciudadano menoscabó su sentido de pertenencia de un orden del cual formaba parte y no buscó formas negociadas de solución a sus conflictos, aunque alteró el papel de la cultura política para encarar el proceso de globalización.

El significado de la ciudadanía en la comunidad política del país se transformó con el cambio de la tradición autoritaria a la transición democrática. Durante más de 70 años

---

<sup>89</sup> *Ibidem*.

las comunidades políticas en el estado-nación estuvieron cohesionadas alrededor de la figura presidencial, en tanto que en la alternancia se dio una fragmentación y desvinculación de esas entidades; asimismo, el concepto de estado-nación experimentó cambios con la inserción de México en la comunidad global internacional y por los flujos de migración de regiones marginadas, admitiendo elementos de identidad diferentes para el ciudadano y permitiendo que los imperativos del mercado privaran sobre los derechos del ciudadano.

La alternancia no significó una transformación sustantiva en la composición de la estructura de poder, la homogeneidad de las elites y su relativa estabilidad fueron testimonio de su escaso nivel de fractura social, lo que permite suponer que el origen del problema es la composición de la clase social y las instituciones que representan sus intereses de clase, por otro lado, la sociedad civil por su falta de organización limitó su posibilidad de modificar esa correlación de fuerzas.

La democracia requiere reglas claras, ordenamientos precisos y límites de las atribuciones de la autoridad y también condiciones básicas mínimas para afirmar la libertad del pensamiento liberal (libertad formal ante la ley), tales como igualdad social, económica, libertades reales y esta dimensión se relaciona con la igualdad substancial de valores y principios de justicia. No se puede calificar un régimen de democrático tan sólo con el procedimiento o cumplimiento de formalidades sin que es necesario que exista observancia de los valores democráticos defendidos por el Estado, además, se tiene que contar con el derecho mínimo de la libertad sustantiva, antes de luchar por otros valores.

El Estado con la multiplicidad de rostros étnicos y nacionales puede operar por medio de acuerdos democráticos básicos, en los cuales la ciudadanía, en su ámbito de libertad, no puede ser sometida y debe ejercer su libertad para expresar la voluntad de pertenecer o no a las opciones que le brinda el Estado.

El perfil de valores del ciudadano como fuerza vinculadora de la sociedad mexicana reveló una coexistencia paradójica sobre lo que piensa el mexicano sobre la democracia<sup>90</sup> : los perfiles axiológicos fueron marcadamente autoritarios (incluso muy por arriba de Tokio que se caracterizaba por una cultura con sesgos autoritarios muy claros) y de exclusión y escepticismo (México estuvo entre los países latinoamericanos con menor confianza en los principios e instituciones democráticas) y cinismo político (la mayoría de la población prefiere gobiernos corruptos, pero capaces de resolver los problemas), el 25 % de los mexicanos considera natural las prácticas inmorales, uno de

---

<sup>90</sup> Torres J. Angél en *Más Allá de la Transición* pp. 86...102, resume diferentes metodologías y resultados sobre encuestas aplicadas al área metropolitana de la ciudad de México después del 2000.

cada tres que violar la ley no es grave y el 20% que la corrupción siempre ha existido<sup>91</sup>, sin embargo, se reconoce las ventajas de la democracia, aunque se desconoce la estructura, funciones y actores del proceso político, así como de obligaciones y derechos cívicos y de la agenda pública y partidista.

Las teorías liberales que subyacen en la concepción de los derechos humanos (desiguales relaciones del individuo y el Estado), son incompatibles con la práctica de la democracia mexicana, cuya auténtica vigencia se enfrenta en condiciones de desigualdad y sin el respaldo de un Estado de derecho. Las razones de Estado no justifican la interferencia con la razón del ciudadano respecto a los derechos imprescriptibles y menos justifica su violación, pero en la práctica, la defensa real de los derechos humanos se enfrenta a la impunidad frente al abuso de la estructura de poder del Estado, a los aparatos de inteligencia y a los medios que ponen en evidencia los hechos políticos, en ocasiones deformados, para determinar reacciones sociales.

En México el argumento que ha sustentado la defensa de los derechos humanos no se apuntala en una idea ética, sino que ha sido un instrumento útil para legitimar un derecho político o social. En 1990 El Presidente Carlos Salinas de Gortari creó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, organismo sin autonomía real ya que dependía directamente del poder Ejecutivo, para construir una imagen legítima y positiva al exterior, como proyecto económica internacional para lograr la negociación del TLC. Sin embargo ya en la transición, se amplió el derecho social a la protección de los consumidores ante los prestadores de servicio con PROFECO y CONDUSEF como parte de los otros derechos que debe defender el propio Estado y que tienen relación con los hábitos, preferencias y costumbres de los individuos.

Actualmente, la fiscalía especial para los crímenes políticos del 68 no ha brindado resultados además, existen 388 recomendaciones de diferentes relatores de derechos humanos sin respuestas, que se suman a la defensa de la libertad frente a la arbitrariedad y abuso del Estado.

Asimismo, diferentes encuestas mostraron un alto grado de enajenación de la población mexicana que está atentando contra la cohesión social<sup>92</sup>, así, el factor de mayor peso en el sentimiento de distanciamiento del ideal democrático, fue la brecha creciente en la desigualdad económica,  $\frac{3}{4}$  partes de la población se siente impotente ante la democracia y le resta importancia. Finalmente se concluye que a principio del s. XXI la

---

<sup>91</sup> Reyes Heróles, Federico. *Op. cit.*, Memorial del Mañana, pp. 162, 163. Asimismo en la Encuesta Nacional de Ciudadanos y Cultura de la Democracia elaborado por IFE, UNAM e ISS

<sup>92</sup> Torres J. Angél en Más Allá de la Transición, pp 86-102. dice que el índice de enajenación se construye en base a reactivos que miden el grado de alejamiento de los individuos y sus sentimientos de alienación respecto a los acontecimientos sociales y su posición o nivel de inserción social.

trama social de México se encuentra en grave riesgo de fragmentación por la enajenación que causan la desigualdad social, la inequidad y la marginación creciente.

Los partidos políticos no tomaron conciencia del efecto que sobre el régimen y el sistema político tendría el nuevo escenario y siguieron actuando como si el eje del universo político continuara siendo el presidente de la República; las decisiones continúan teniendo como fundamento los mismos procesos aplicados en el régimen autoritario, con la diferencia de que no se imponen, pero tampoco se negocian, lo que indica que no se ha resuelto el punto fundamental para la construcción de un Estado democrático, la regulación del poder político.

Por otro lado, la mejor acción de la conducta opositora de los partidos fue la resistencia, pero no se analizó el rol de sus dirigencias políticas<sup>93</sup>, de tal forma que se percibe un inmovilismo en las acciones, tanto del gobierno como de los partidos políticos. La ciudadanía tiene una percepción de ineficacia del gobierno (así lo indica el resultado de encuestas) y su carencia de instrumentos para operar ha devenido parálisis, tanto por el impedimento de la oposición para gobernar, como por el estancamiento en la economía y se corre el peligro, de que el esfuerzo de la ciudadanía para cambiar el régimen político, haya resultado inútil y que el abstencionismo se comience a perfilar como otro escollo, que puede provocar una peligrosa desilusión democrática, que alentaría la violencia organizada, reduciendo todavía más, base de legitimidad en la actuación de los partidos políticos.

El desencanto por la política se puede convertir en desencanto por la democracia, dado que sus instrumentos (partidos, cámaras, instituciones), se encuentran muy cuestionados. Según la encuesta de Dante Caputo (coordinador regional sobre el Estado de la democracia en América Latina), dice que un 50% de los encuestados en 18 países estarían dispuestos a apoyar un régimen militar si éste trajera solución a sus problemas económicos y un 60% a un régimen autoritario.

El gobierno del cambio ha operado con una construcción antidemocrática de un cogobierno con el partido autoritario (el PRI combatió la democracia por más de 70 años), situación que se agrava debido a la posición débil del gobierno del Presidente Vicente Fox.

En México es común la mezcla de lo público y privado en beneficio de empresas o grupos, que a su vez favorecen a los que detentan las decisiones de poder del Estado y Gobierno; por otro lado, se carece de claridad respecto al financiamiento de los partidos lo que ha permitido, desviar recursos utilizando los cargos públicos. Sin embargo, a una sociedad civil democrática, le interesaría la transparencia de las

---

<sup>93</sup> Artículo de René, Delgado. Periódico Reforma, 30 de junio del 2002

acciones que se ejercen en la función pública, así como claridad de límites entre los fines legítimos de la actividad del funcionario, que ejerce un cargo público (los personales y los del partido o del Estado) y su administración y uso de los fondos públicos.

Por su parte, el poder legislativo ha tenido un papel ambiguo en la transición y aunque funge como contrapeso a la Presidencia, la conformación de fuerzas ha bloqueado las funciones y no se ha encontrado una forma efectiva para la nueva relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. La confrontación de poderes ha impedido realizar un proyecto de cambio estructural sobre una Reforma del Estado que incluya la modificación de la Constitución, asimismo, la oposición legislativa, ha presentado una lucha de resistencia al Ejecutivo, neutralizando sus propuestas; asimismo, la tensión entre el Presidente y su propio partido, ha sido un factor de estancamiento en el manejo político.

También hay confusión de facultades entre los poderes, de tal forma que los posibles equilibrios se tornan en invasión de áreas de competencia y se nota la ausencia de un proyecto de cambio político y de acuerdos, no se negocian alianzas políticas con la oposición.

Por otro lado, la mayoría relativa en el Poder Legislativo y en los gobiernos de los Estados corresponden a una corriente antidemocrática formada en la cultura autoritaria del régimen anterior; el PRI aún no camina por un entorno democrático y parte del PRD viene de la izquierda revolucionaria (donde la democracia liberal es un engaño), o de un desprendimiento del PRI, así, más que un órgano supremo encargado de la planeación nacional, el Congreso de la Unión es una instancia detenida por anclajes porque la mayoría es de oposición, más del 50% de los presidentes municipales pertenecen a partidos diferentes al del Presidente, asimismo, alrededor del 80% del presupuesto está comprometido en excesivo gasto corriente de sindicatos y corporaciones aliadas con el antiguo régimen.

La comunicación como centro de la política, se ha empobreciendo y la dimensión deliberativa con sentido crítico se ha convertido en un escenario unilateral, cuyo mensaje se rige por el efecto (según el medio de que se trate) y por la venta de imagen del Presidente y su gobierno, así se manejan efectos en el comportamiento político, en los valores, en las expectativas, en las formas de argumentación y en elaboración de los proyectos políticos.

En esta transición, el primer Presidente legítimo en 70 años, optó por la continuidad económica de los gobiernos autoritarios y aunque existe una permanente protesta y enfrentamiento entre grupos y clases, no se cuenta con un programa gubernamental de desarrollo para resolver los problemas del país, particularmente el de la violencia, que es una expresión de la ruptura del tejido social, además, se carece de nuevas

instituciones para encausar las protestas de los grupos sociales, no hay acciones innovadoras en política social, ni convergen políticas públicas, para regular la marginación y la falta de estrategia de integración, para equilibrar las diferencias sociales.

Por otro lado, se observa que la formación profesional del gabinete del Presidente (administradores de empresa privada) y su falta de experiencia en el oficio político, ha resultado en una ineficacia para la negociación de las acciones de gobierno, demostrando falta de capacidad de decisión y oportunidad política, que ha llevado a postergar la solución negociada de los asuntos públicos, además, ha pervertido la democracia el desorden en el Gabinete, la ausencia de un modelo político alternativo al presidencialista , con un claro objetivo de gobierno negociado entre los actores políticos y la ciudadanía, que se halle articulado con planes de desarrollo.

Se confirma la dificultad de la política para construir un nuevo orden y recuperar y afianzar la gobernabilidad, México tiene un sistema político legítimo, pero con un Presidente deficiente en su desempeño de liderazgo político, que aunque supo aprovechar los espacios que generó el poder del PRI, no estructuró un cambio para la transición, de tal forma que los votos no modificaron sustancialmente la correlación de fuerzas del poder.

## **IV. PRINCIPALES ACCIONES DE GOBIERNO**

### **4.1. Introducción**

Con la alternancia de la elección presidencial del 2000, se logró una democracia formal procedimental mínima, limitada al sistema político electoral, con un gobierno que representa legítimamente la voluntad colectiva, un consenso discursivo racional y la división real de poderes, pero a diferencia de la democracia en la tradición liberal, basada en las hipótesis de que el hombre es un consumidor infinito dentro de una economía competitiva de mercado, que tiende a maximizar su satisfacción y utilidad<sup>94</sup>, con un Estado mínimo y una concepción ética individualista, el funcionamiento real de la democracia mexicana se construye en un marco de competencia imperfecta del mercado tanto político como económico y la oferta política no se amplía ni responde a las demandas reales de la población, ni al fortalecimiento de la sociedad civil ni a la satisfacción de las demandas de los diferentes grupos sociales.

La democracia mexicana se asienta sobre males endémicos: la pobreza, la desigualdad, el grado de desarrollo económico y la falta de un Estado de derecho.

Implícitamente se han justificado los valores deseables de la democracia liberal y del capitalismo y no se ha aceptado la posibilidad de otro tipo de sociedad con reglas diferentes, sin embargo, desde 1980 la sociedad civil como espacio intermedio entre el Estado y el mercado, empieza a luchar por otro tipo de intereses y demandas.

La consolidación de la democracia supone el reforzamiento de la sociedad civil, una recomposición efectiva de la autonomía de la comunidad política respecto del Estado, la existencia de vínculos estables entre partidos y grupos de interés con los canales adecuados para encauzar políticamente sus demandas, además de nuevos sistemas constitucionales y electorales, sin embargo, el gobierno actual sigue aplicando un modelo que separa la política social de la económica (cuando hay crecimiento se beneficia al capital y cuando hay recesión se perjudica enormemente al factor trabajo y a la mayoría de la población marginada), asimismo, en materia social, el nuevo gabinete se ha limitado a continuar los programas sociales que heredó del gobierno anterior, incluso sin subsanar sus deficiencias.

En éste capítulo se pretende desarrollar a nivel de hipótesis la idea de que se logró una democracia insuficiente para garantizar la solución y respuesta a las expectativas de diferentes grupos de la ciudadanía. Se dio la alternancia, pero no se ha podido acordar las nuevas reglas de la democracia, como puede observarse en las características normativas e institucionales de las tres acciones de gobierno de los primeros nueve

---

<sup>94</sup> Cfr. Macpherson. *Op. cit.*, La Democracia Liberal y su Época, p. 56

meses del Presidente Vicente Fox: Ley Indígena, propuesta de Reforma Hacendaria y Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Se tratará de plantear un modelo de democracia que privilegie el concepto de ciudadanía como construcción libre y voluntaria, con una organización social que combine la unidad de la ley, con la diversidad de los intereses y el respeto a los derechos fundamentales (políticos, civiles, sociales y culturales), dentro de un proceso de expansión y articulación de libertades reales, donde el Estado desempeñe un gran papel en el reforzamiento y salvaguardia de las capacidades humanas y los poderes públicos fomenten esas libertades. En esta vertiente se considera indispensable la separación de la sociedad civil, la sociedad política y la garantía de los derechos humanos, para que las categorías sociales sean capaces de una organización autónoma en el nivel de la vida de las personas y para que se pueda lograr una correspondencia entre demandas sociales y oferta política.

#### ~~4.2. Ley *La doctrina del estado liberal en términos jurídicos, se basa en cuatro elementos:*<sup>95</sup>~~

~~*En la libertad del hombre garantizada por los mecanismos constitucionales cuya frontera es la libertad de otro individuo y los límites del estado para que los grupos actúen por sus intereses sin obstáculos adicionales*~~

~~*Salvaguardar los derechos del individuo que implica que los ciudadanos puedan defenderse de los abusos del poder recurriendo a un juez. Teóricamente el ejercicio del poder se realiza por el voto con autonomía de los Poderes de la Unión y una participación real mediante libertad de opinión, de asociación, de prensa y las demás que constituyen la esencia del estado liberal.*~~

~~*El contrato social necesario para el funcionamiento de las relaciones dentro del estado*~~

~~*La concepción individualista del ciudadano sometido a la igualdad jurídica que garantiza la Constitución.*~~

~~*Sin embargo cabría preguntarse si ¿Realmente es compatible el interés individual y el público? ¿Realmente existe libertad de opinión, prensa y asociación? ¿Realmente el Estado garantiza los contratos entre desiguales? ¿Realmente hay igualdad jurídica?.*~~

---

<sup>95</sup> Cfr. Bobbio, Norberto. Liberalismo y Democracia. Editorial Fondo de Cultura Económica, traducción de José F. Fernández Santillán, México 1966, pp. 45...53

~~Para Bolívar Echeverría<sup>96</sup> la democracia es uno de los mitos humanistas propios de la modernidad la cual se caracteriza por el agotamiento de la cultura política y por un cinismo originado en el propio sistema, cuya construcción social se basa en la destrucción de la vida del hombre en beneficio del capital, por el agotamiento de la política económica confrontada con la escasez y desigualdad originada en el propia del sistema y, por un cambio en el papel del estado que pasa a refuncionalizar las múltiples crisis.~~

~~La hipóstasis del mito de la democracia trata de compatibilizar los intereses públicos y privados en beneficio del capital<sup>97</sup>: posibilita la participación de la propiedad privada en la sociedad política, propone al sujeto político soberano y la participación representativa de los ciudadanos y minimiza las limitaciones de los estados nacionales como sujetos económicos y el carácter oligárquico de los gobiernos.~~

### Indígena

64 etnias de las comunidades indígenas distribuidas en 24 estados, representan el 11% de la población mexicana, donde el 45% de sus miembros es analfabeto y el 60% está afectado por la desnutrición.

Particularmente en Chiapas se observa un creciente deterioro político y social en los últimos años, se ha manejado una guerra de baja intensidad al amparo del estado de excepción, que prolonga artificialmente el proceso de paz, asimismo, se han armado ejércitos irregulares (contras), aliados del *statu quo*, para intimidar y asolar a las poblaciones comprometidas con el cambio, asesinar a sus dirigentes rebeldes, personalidades civiles y para llevar a cabo operaciones genocidas. Se busca construir una estructura de poder social paralela, de ideología opuesta a la de los rebeldes, que obstaculice la pacificación, diezme a los inconformes y contrarreste los avances jurídicos al término de las negociaciones<sup>98</sup>.

La revista Proceso publicó en 1998 partes del documento *Plan de Campaña de Chiapas 94*, donde se advierte la estrategia del ejército, para eliminar las bases de apoyo de las fuerzas tácticas de los zapatistas, incluyendo una propuesta para organizar la autodefensa con paramilitares, con sectores de la sociedad civil que tengan intereses dentro del sistema, que sean contrarios al cambio.

---

<sup>96</sup>Echeverría, Bolívar. Las Ilusiones de la Modernidad. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México [Colección el Equilibrista], México 1995, pp. 39...41

<sup>97</sup> *Ibid.*, p. 46

<sup>98</sup> Muñoz Ledo, Porfirio. *Op. cit.*, Sumario de una Izquierda Republicana, pp. 84 .85

El papel que tuvo el Ejército Zapatista de Liberación Nacional fue fundamental en la transición democrática, por la legitimidad de las demandas y por el desafío que el problema de las identidades indígenas planteó al gobierno, ‘El indio no solo fue difícil de incorporar al llamado ‘progreso’ (el capitalismo) sino que, desde el punto de vista de la elite, dificultó la construcción de la nación que los liberales deseaban. [ ] Según el censo de 1990, los mexicanos considerados indígenas suman 7.3 millones, aunque otras fuentes dan cifras mayores’<sup>99</sup>.

En el pronunciamiento conjunto del Gobierno Federal y el EZLN de enero de 1996, se proponen los principios para la construcción de un pacto social, con una nueva relación entre los pueblos indígenas, la sociedad y el Estado, en el marco de una profunda reforma del Estado y una cultura de pluralidad y tolerancia. Se pone énfasis en la necesidad de reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de derecho, con garantía de los derechos humanos y su propia conducción del proceso de transformación dentro de un marco constitucional. En esa nueva relación, el Estado mexicano debería garantizar el diálogo permanente y el consenso, reconocer a los pueblos indígenas en la Constitución y promover su derecho a la libre determinación, dentro de un marco constitucional de autonomía, asegurando la unidad nacional; asimismo, ampliar su participación y representación políticas y fortalecer un *nuevo* federalismo respetando sus tradiciones.

Los Acuerdos de San Andrés de febrero de 1996 constan de un documento general y tres adicionales, que básicamente señalan la necesidad de solucionar el grave problema agrario nacional y de reformar el artículo 27 Constitucional, la urgencia de desarrollar una política sustentable, que contemple los costos sociales de los proyectos de desarrollo, un modelo económico, político, social y cultural incluyente, el requerimiento de intérpretes para juicios y procesos de los indígenas (con aceptación del procesado y con conocimiento del idioma, la cultura y el sistema jurídico indígena por parte del traductor), la protección de los derechos de los indígenas migrantes, la disponibilidad de infraestructura, capacitación y recursos económicos y la garantía de información veraz, oportuna y suficiente.

También se habla de promover las manifestaciones culturales, asegurar educación y capacitación y la satisfacción de necesidades básicas e impulsar la producción y el empleo.

En las propuestas conjuntas del EZLN y el Gobierno, se indica que las reformas legales deberán partir del principio jurídico de igualdad ante la ley, respetando la composición pluricultural de la nación mexicana; también que los pueblos indígenas podrán decidir su forma de gobierno interna y sus maneras de organizarse política, social, económica y

---

<sup>99</sup> Meyer, Lorenzo. *Op. cit.*, Fin de Régimen, pp. 268, 269

cultural, en tanto no sean contrarios a las garantías constitucionales y a los derechos humanos, en particular los de las mujeres; también se incluye el ejercicio de su libre determinación<sup>100</sup>.

La nueva relación comprende un proceso de descentralización de facultades, funciones y recursos federales y estatales al gobierno municipal; se especifica que las autoridades harán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que los indígenas administren los fondos públicos asignados y se proceda a la remunicipalización de los territorios, reafirmando el significado del municipio libre. I.

En ese tenor, el Ejecutivo Federal turnó a la Cámara de Senadores la Ley elaborada por la COCOPA en diciembre del 2000 (se reformaban y adicionaban los artículos constitucionales 4º, 18, 53, 73, 115 y 116); la iniciativa fue remitida a las Comisiones de Puntos Constitucionales para su correspondiente dictamen.

La Cámara Alta en abril del 2001, aprobó por mayoría el Dictamen de las Comisiones, por el que se reformaban los artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115 y en el mismo mes la Cámara de Diputados, recibió y turnó la propuesta a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales.

El Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, sin tomar en consideración a la Comisión de Asuntos Indígenas, reunió a las Comisiones para integrarlas a la Subcomisión Dictaminadora, violando los artículos 4º, 5º y 11, del Acuerdo Parlamentario Relativo a la Organización y Reuniones de Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados.

El Dictamen que se presentó (**Anexo III**), modificó radicalmente la iniciativa, además, no se citó a la Subcomisión Dictaminadora y de hecho, los integrantes de ambas Comisiones no analizaron el Proyecto. Así, se canceló la posibilidad de diálogo y se estancó el proceso de pacificación.

Héctor Sánchez López (diputado por el PRD), votó en contra del Dictamen de las Comisiones<sup>101</sup> especificando que ese Dictamen no reflejaba los compromisos adquiridos por el Estado Mexicano en el ámbito internacional, de acuerdo al convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, e incumplía con la incitativa presentada por el Presidente Vicente Fox la COCOPA y los Acuerdos de San Andrés.

---

<sup>100</sup> Esta opinión tiene su base en el Convenio 169 de la OIT donde el reconocimiento de autonomía se basa en el concepto de pueblo indígena fundado en criterios históricos y de identidad cultural.

<sup>101</sup> Gaceta Parlamentaria de La Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Abril 27 de 2001, pp. 36, 37, 38

Por otro lado, el Dictamen también se contrapone a los acuerdos firmados por el Gobierno Federal y el EZLN, en referencia al marco jurídico para una nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado, con base en su derecho a la libre determinación y autonomía y asimismo, resta poder al Congreso de la Unión, al ceder a las constituciones y leyes de entidades federativas, la facultad para establecer un marco jurídico para la autonomía, como ejercicio de la libre determinación de los pueblos indios.

Se imposibilitó que el propio sujeto autónomo elaborara el estatuto jurídico de su autonomía y del mismo modo, se soslayó el derecho de los pueblos indígenas, para acceder colectivamente al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, se desconoció el derecho público de las comunidades indígenas, para intervenir en el diseño de las políticas de desarrollo de sus comunidades.

Por último, se negoció que la Ley establecería los casos y procedimientos de validación por los jueces y tribunales correspondientes sin convalidación de las autoridades jurisdiccionales del Estado (como se indica en la Ley de la COCOPA)

Como resultado se aprobó una reforma confusa e incompleta que no incorporó los elementos principales de los Acuerdos de San Andrés ni los de la iniciativa presidencial. El texto en partes ambiguo, se presta a diversas interpretaciones, además, no agrega puntos fundamentales como la definición de territorios indígenas y pueblos indígenas o modalidades de autonomía.

Rodolfo Estavenhagen Relator Especial de la ONU para los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas insiste que 'Si bien en muchas instancias los pueblos indígenas requieren de 'protección' por parte de los estados, de la sociedad en su conjunto, e inclusive de la comunidad internacional por las violaciones que sufren, en la mayoría de los casos se requiere más que nada el respeto y la implementación de sus derechos humanos'<sup>102</sup>.

Se manifestaron discrepancias de fondo entre la Ley aprobada por el Congreso y las legislaturas de las entidades federativas<sup>103</sup> Los argumentos de los congresos estatales que favorecieron la aprobación de la Ley fueron: el reconocimiento a la libre autodeterminación y autonomía de los pueblos indios, que contiene la idea de igualdad y respeto, en tanto las razones en contra, se centran en el contenido discriminatorio de la reforma, que niega a los pueblos y comunidades indígenas, la personalidad jurídica para la defensa de sus legítimos derechos, violando los acuerdos de San Andrés. Además

---

<sup>102</sup> Discurso en su toma de posesión al cargo (varios periódicos del 26, 27 de Junio del 2001)

<sup>103</sup> Marcos Matías, titular del Instituto Nacional Indigenista insistió en que se analizaran los argumentos en contra de la Ley.

excluye el dominio de los indígenas, para usar de manera colectiva sus tierras y territorios.

En tal virtud, el PRD solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la suspensión provisional de los actos y aplicaciones derivados de la reforma al Artículo 4º Constitucional, de la Ley aprobada, asimismo, se interpuso una controversia en contra de las legislaturas de Aguascalientes, Jalisco, Querétaro, Durango, Quintana Roo, Sonora Tlaxcala y Tabasco, porque la reforma no fue consultada y por lo tanto, no cumple con las disposiciones emanadas del convenio 169 de la OIT en su artículo 6, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

El 18 de julio La Comisión Permanente del Congreso, con aquiescencia de las Cámaras y de 17 legislaturas estatales, aprobaron el decreto de Ley, que se adiciona a la Constitución, no obstante su rechazo unánime, por varias comunidades indígenas y por el Congreso Nacional Indígena, porque no se realizó la consulta a los pueblos indígenas (requisito Constitucional), no se acató lo convenido en la COCOPA y se soslayó la deliberación que realizaron el Congreso, la Secretaría de Gobernación, 10 Congresos locales y 5 millones de mexicanos de Oaxaca, Chiapas y Guerrero (la mitad de la población indígena en extrema pobreza).

### **4.3. Reforma Fiscal**

La Propuesta de Reforma Fiscal se sustentó principalmente en la modificación al Impuesto del Valor Agregado<sup>104</sup> para homogeneizar la tasa del IVA a 15% a todos los bienes y servicios.

El IVA es una herramienta tributaria que grava a las personas en proporción a su gasto, independientemente del origen de sus ingresos, sin embargo, para la SHCP el instrumento se limita por la aplicación de los regímenes especiales: *la tasa cero*, donde el bien o servicio no se grava en ninguna de sus etapas y tiene un esquema de devolución, que reintegra al productor el monto erogado, sobre los insumos utilizados (alimentos, medicinas, libros, revistas y periódicos), asimismo, el de *exención* donde el bien o servicio se deja de gravar en su última etapa (servicios educativos, consultas médicas etcétera).

En México el IVA aporta el 30% de los ingresos tributarios del Gobierno Federal, aunque sólo el 48% del gasto familiar está sujeto al pago de la tasa general, del resto, 28% corresponde a productos de tasa cero y el 24% a productos eximidos<sup>105</sup>.

---

<sup>104</sup> Documento de trabajo ms. que sirvió de base para la Reforma Fiscal, fue elaborado por Enrique Dávila y Santiago Levy, funcionarios de la SHCP y del IMSS y presentado en la [Conferencia sobre Reformas Fiscales y Financieras en América Latina](#), en la Universidad de Stanford en Noviembre del 2000.

La enorme concentración de ingreso y la elevada centralización en los gastos de consumo, inciden en el esquema impositivo: en la tasa cero, por cada peso de subsidio, sólo 30 centavos llegan a la mitad más pobre de la población<sup>106</sup> y en el caso del régimen de exención, menos de 20 centavos<sup>107</sup>.

Además, en México la relación ingreso, Producto Interno Bruto, es de las más bajas del mundo, (la misma SHCP estimó las necesidades de gasto público insatisfechas de casi 3% del PIB), también se ha observado que la eficiencia recaudatoria del impuesto, ha sido mayor cuando con la vigencia de una menor tasa: con 10% se tuvo un coeficiente de eficiencia de 0.26 puntos del PIB por punto de tasa, en tanto que con una tasa del 15% el coeficiente fue de 0.21 puntos del PIB.

Bajo este escenario, El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, proporcionó diferentes posibilidades fiscales:

En un marco sin tasas diferenciadas ni regímenes especiales, el IVA que podría recaudarse en el país, representaría el 11.9% del PIB (actualmente sólo es del 5.7%); asimismo, con la aplicación de la tasa del 15% a alimentos y medicinas se generaría una recaudación de \$121 mil millones, aunque el impacto más desfavorable, recaería sobre los estratos de población de menores ingresos. Por otro lado, si se gravan los bienes eximidos, se captaría alrededor de \$104 mil millones<sup>108</sup>.

Sin embargo, con la aplicación de la tasa general del 15% para alimentos y bebidas, las familias más pobres tendrían un impacto en su gasto, tres veces superior, a los estratos de más altos ingresos y tendrían que ajustar su gasto total en 4.4% en términos efectivos, frente a un 1.3% de los estratos ricos, lo que se explica porque los pobres gastan menores cantidades en alimentos y medicinas, aunque esos rubros sean los más importantes en la estructura de su gasto.

Por otro lado, la eliminación de la tasa del 10% y los regímenes especiales en la frontera (lo que implica un costo de más de \$6 mil millones), unida a una tasa cero de una canasta de 10 productos básicos, podrían captar \$171 mil millones adicionales; además, con la reducción el IVA del 15 al 13% y la supresión de las tasas diferenciadas

---

<sup>105</sup> Ms. Elementos de Apoyo para el Análisis de Propuestas de Reformas al Valor Agregado, Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Marzo 2001, Resumen Ejecutivo o

<sup>106</sup> Apoyados en la curva de Lorenz, que muestra la relación del gasto corriente de bienes y servicios por deciles de población según el ingreso corriente total per-cápita de los hogares, en las diferentes modalidades de gravación del IVA

<sup>107</sup> Enrique Dávila y Santiago Levy. *Op. cit.*, Reformas Fiscales y Financieras en América Latina, pp. 6, 7

<sup>108</sup> Elementos de Apoyo para el Análisis de Propuestas de Reformas al Valor Agregado, Resumen Ejecutivo

y los regímenes especiales, se podrían tener \$167 mi millones, aunque también con efectos desfavorables para la población más pobre<sup>109</sup>.

De acuerdo al INEGI el 10% de las familias de mayores ingresos concentran el 31.6% del gasto total y los 3 rangos de mayores ingresos, conjuntamente representan el 60.3% del gasto total nacional. Por el contrario, el gasto del 10% de las familias más pobres apenas supone el 2% del gasto global.

En general los 3 rubros de mayor gasto de las familias mexicanas son: alimentos y bebidas (33.8%), transporte, adquisición, mantenimiento y accesorios para vehículos y comunicaciones (16.6%) y servicios y artículos de educación y esparcimiento, paquetes turísticos y para fiestas, hospedaje y alojamiento (13.6%). Esta distribución es diferente en función del nivel de ingreso, así, las 2 primeras categorías de población, destinan más del 50% de su gasto para alimentos y bebidas, proporción que disminuye en la medida en que el nivel de ingresos aumenta (10% de familias de más altos ingresos destinan 20.2% a esos bienes). El estrato más alto destina la mayor proporción de su gasto al transporte y mantenimiento, educación y esparcimiento y servicio para el cuidado personal (53% de su gasto).

Sin embargo, los cálculos del impacto en los precios y gasto corriente, con un IVA del 15%, muestran que el primer estrato es mucho más sensible a los cambios que el décimo, de tal forma que la eliminación de los regímenes especiales equivaldría a una reducción del 5% en el consumo de los hogares de las dos primeras clases, de tal forma que las modificaciones al gravamen del IVA tienen que ser cubiertas con medidas compensatorias de clara orientación distributiva.

“En síntesis: en un país con una elevada concentración de ingreso, resulta factible sobrecompensar a la población de menores ingresos por el cambio en las tasas del IVA, con lo cual se les transfiere recursos adicionales, mejorando la distribución del ingreso como resultado de la reforma. Al mismo tiempo, se tendría un incremento significativo en la recaudación neta de las compensaciones, que a su vez permitiría otro tipo de acciones de gasto social. [ ] El problema distributivo asociado a un cambio en las tasas del IVA no es un problema presupuestal, sino, un problema de instrumentos”<sup>110</sup>.

Como compensación se propuso otorgar transferencias directas en ingreso monetario a las familias pobres, utilizando instrumentos de política económica en una acción simultáneamente recaudatoria y redistributiva, bajo las hipótesis del mercado como regulador, un crecimiento promedio anual del PIB de 5.5%, una eficaz política monetaria, disciplina fiscal a través del fortalecimiento de ingresos o contención del gasto y crecimiento de la economía de Estados Unidos.

---

<sup>109</sup> *Ibidem*

<sup>110</sup> *Ibidem*.

Los instrumentos específicos son:

1. El Programa de Educación, Salud, y Alimentación (PROGRESA), enfocado a 25 millones de personas, que representan el 25% de la población total en pobreza extrema, de acuerdo al sistema regionalizado de indicadores definidos por INEGI. Actualmente el Programa opera en localidades rurales de menos de 2500 habitantes y urbanas de alta marginación de 2500 a 14999 habitantes, con servicios educativos y de salud.

En la metodología se acepta un margen de error, que no se considera importante (se calcula que los errores de exclusión equivalen al 16% de la población objetivo de cobertura potencial y los errores de inclusión son muy pequeños).

Las transferencias monetarias incluyen:<sup>111</sup>

- ◆ \$135 mensuales para cada hogar, condicionados a la asistencia periódica de la familia a centros de salud,.
- ◆ Becas educativas desde tercero de primaria (\$90 mensuales), hasta tercero de secundaria (\$290 para los hombres y \$335 para mujeres).
- ◆ Apoyo para la adquisición de útiles escolares (primaria y secundaria).

2. Aportaciones gubernamentales capitalizables:

2.1 La subcuenta del retiro, que recibe las cuotas obrero-patronales y la cuota social que aporta el gobierno federal (67.91 pesos mensuales).

2.2. La subcuenta de aportaciones voluntarias que puede recibir aportaciones del trabajador, del patrón y del erario federal.

3. Las pensiones (de vejez, invalidez e incapacidad permanente) cuyo valor real está vinculado al salario mínimo, pagadas por las instituciones de seguridad social a hogares registrados en los cinco últimos deciles.

Analizando el impacto a las poblaciones atendidas por los instrumentos propuestos<sup>112</sup>, se calcula que el 75% de los ingresos de la población pobre, pueden ser mejorados y el 25% de la población más pobre, puede ser compensada casi en su totalidad; sin embargo, en la práctica, la transferencia de ingresos por medio de los instrumentos anteriores presenta inconvenientes:

---

<sup>111</sup> Actualmente las transferencias monetarias promedio *per-cápita* ascienden a 37.77 pesos

<sup>112</sup> Las estimaciones numéricas se apoyan en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares para 1998

- a) Los instrumentos propuestos no son suficientes para cubrir a la población en pobreza moderada, en particular a la población informal urbana, porque sólo opera en poblaciones vinculadas al sector formal del empleo
- b) No se distingue los niveles de ingreso en los grupos poblacionales definidos que atiende cada instrumento, lo que puede redundar en beneficio de individuos con ingresos superiores o con más de una compensación. Por otro lado, las redes de protección social<sup>113</sup> han funcionado en forma deficiente.
- c) Progresá carece de un sistema de rendición de cuentas y se ha detectado fondos destinados a distintas obras de las autorizadas, obras ejecutadas a un menor porcentaje respecto a los recursos otorgados, obras abandonadas, no realizadas o desaparecidas, ausencia de finiquitos de obra y como en el Programa intervienen diversos ejecutores (organizaciones sociales, ONG, institutos estatales de vivienda etcétera), no existe responsable ante la exigencia de rendición de cuentas<sup>114</sup>.
- d) Existen errores en la verificación de los criterios de inclusión de las poblaciones atendidas.
- e) Se ha marginado la construcción de mecanismos para evitar la manipulación electoral de los incentivos.

El gobierno negoció el apoyo político de los gobernadores con una propuesta para disminuir la tasa del IVA del 15% al 12% y crear un gravamen local equivalente a la diferencia, sin embargo, la recaudación adicional de los gravámenes locales, se restará de los ingresos que reciben los estados de la federación por conducto de las llamadas participaciones, lo que significa mayores impuestos estatales, sin un incremento del gasto público local en beneficio de las comunidades que se gravan.

La Asociación Nacional de Gobernadores, propone un impuesto a los consumos locales del 3%, con una reducción equivalente en la tasa general del IVA, pero sin cambios en el esquema de participación, ni definición de responsabilidades del gasto, ni formación de criterios nacionales en la prestación de servicios.

Por otro lado, no existe transparencia fiscal en los municipios, tanto del gasto corriente, como de las erogaciones en inversión, además continúa la dependencia en los estados respecto a los recursos federales (92% de los ingresos de las entidades son transferencias federales vía participaciones, aportaciones y por el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas<sup>115</sup>).

Por último, los legisladores del Congreso carecieron de información suficiente para dictaminar la Reforma Fiscal, por lo cual solicitaron a la Secretaría de Hacienda datos sobre el impacto que tendría dicha reforma en diferentes rubros y solicitaron por lo menos 27 diagnósticos precisos sobre el IVA, el ISR, los impuestos especiales, la

---

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 24

<sup>114</sup> Ver investigación de SECODAM por \$30.8 mil millones de 120 obras del sexenio del Dr. Ernesto Zedillo

<sup>115</sup> David Colmenares, Director General de la Coordinación con Entidades Federativas del la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

eficiencia recaudatoria y subsidios del gobierno, además de estimaciones del IVA, con tasas diferenciadas, excepciones y evasiones, así como un análisis del ISR sin la economía informal y el impacto de este impuesto en regímenes especiales.

Cabe recordar que una reforma fiscal incluye el sistema tributario, la vigilancia de la administración, las prioridades del gasto público, los compromisos de la deuda pública y la evaluación de las relaciones fiscales intergubernamentales.

En síntesis, la propuesta de Reforma Hacendaria del Ejecutivo, tiene un impacto social negativo para la mayoría de la población, toda vez que por sus características se vuelve regresiva y afecta a los estratos de menores recursos, además de que los apoyos dirigidos tienen un alto grado de discrecionalidad en su manejo y aplicación.

#### **4.4. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006**

De acuerdo a los artículos 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 20 y 21 de la Ley de Planeación, el Ejecutivo debe presentar el plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

El Plan 2001-2006 es un documento indicativo y una guía de la acción administrativa de los próximos 6 años, con una visión de México para 25 años, que sitúa a la educación como columna vertebral del desarrollo, pero sin metas específicas, aunque con criterios centrales de política económica como motores del cambio<sup>116</sup>: la tecnología de la comunicación, la actividad financiera, con énfasis en la inversión extranjera y la industria asentada en la reintegración de cadenas productivas; sin embargo, carece de un orden jerárquico sobre los asuntos, aunque se delinearán las políticas social y económica interior y exterior, como marco normativo de la acción del gobierno, así como los objetivos y estrategias generales derivados de esas políticas<sup>117</sup>.

El diagnóstico señala algunos elementos de filosofía política que sustenta el nuevo régimen<sup>118</sup>, pero no fundamenta con argumentos el régimen político, ideológico y filosófico del nuevo proyecto democrático, cuyos enunciados se centran en:

- ◆ Inestabilidad macroeconómica por las crisis de los últimos 20 años.

---

<sup>116</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Presidencia de la República, México 2001, pp. 29...31

<sup>117</sup> *Ibid.*, p.6

<sup>118</sup> *Ibid.*, pp. 39...46

- ◆ Falta de competitividad del aparato productivo para extender sus frutos a toda la sociedad, ya que “no existe un verdadero mercado interno que permita la distribución y el abasto así como el desarrollo de cadenas productivas para la exportación y la producción industrial”.
- ◆ Desigualdad regional entre entidades de la república y entre áreas urbana y rural, así como en la distribución del ingreso personal.
- ◆ Modelo de crecimiento excluyente.
- ◆ Estilo de crecimiento insostenible por la depredación ambiental.

Asimismo, enuncia como postulados fundamentales: el humanismo, como el desarrollo integral del ser humano y sus comunidades, la equidad, como disminución de la desigualdad y oportunidades equitativas y el cambio, como sistema democrático con responsabilidades compartidas, entre las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad.

Para Macario Schettino<sup>119</sup> las concepciones de humanismo y equidad que figuran en el PND, indican que “hay que meter a todo el mundo en el mercado dándole la preparación necesaria [ ] lo que no coincide con las declaraciones del Ejecutivo Federal cuando habla acerca de las comunidades indígenas [ ], además la inclusión en la política, no significa dar capacidad de competir en mercados, sino dar representatividad (también a los diferentes)”.

El Plan carece de un planteamiento sobre la forma de redistribuir derechos y obligaciones de los tres niveles de gobierno (tampoco en la Reforma Fiscal se ha planteado) y por otro lado, el régimen político, como conjunto de reglas para acceder, distribuir y administrar el poder político, no ha creado las instituciones adecuadas para ese nuevo orden, ni los mecanismos para efectuar la transición y construir el reciente régimen democrático, asimismo, aunque el Plan enuncia la necesidad de consenso y negociación, no define los mecanismos o instrumentos para lograrlo.

Se manejan cuatro criterios centrales: la inclusión, que implica una nueva relación efectiva e incluyente entre el gobierno y la sociedad para reconstituir el tejido social y lograr el orden al que se aspira, la sustentabilidad como compromiso para preservar el medio ambiente, la competitividad para dar solidez a los sectores productivos y el desarrollo regional, por medio de planes regionales y del fortalecimiento del federalismo mediante la distribución adecuada de atribuciones y recursos entre los órdenes de gobierno. Los criterios se sustentarán sobre cinco normas básicas: Apego a la Legalidad, Gobernabilidad Democrática, Federalismo, Transparencia y Rendición de Cuentas.

Por otro lado, aunque el Plan menciona que el principal problema del país es la gran desigualdad de la población, los seis ejes rectores de incidencia en la política nacional

---

<sup>119</sup> Artículo del Periódico El Universal de junio 7 del 2001

en materia de desarrollo social y humano, se quedan a nivel de enunciados como: niveles de bienestar, equidad en los programas, igualdad en las oportunidades, capacidad e iniciativa, cohesión social, desarrollo en armonía con la naturaleza y confianza en la capacidad del gobierno y en las instituciones<sup>120</sup>.

En materia de política económica se enuncian los propósitos: crecimiento sostenido e incluyente, para abatir la pobreza y la desigualdad entre regiones, empresas y hogares, sustentabilidad y baja inflación dentro del proceso de globalización de la economía mundial<sup>121</sup>, sin embargo, al carecer de estrategias específicas y metas concretas, se dificulta la evaluación y corresponsabilidad de los propósitos y la estrategia para lograrlos. Menciona tres herramientas generales, para lograr el crecimiento incluyente, en el marco de la globalización (hacienda pública y política monetaria y fiscal, financiamiento del gasto público e incremento del ahorro público y privado<sup>122</sup>) e indicadores que se implementarán posteriormente, para asegurar el avance de la política económica y el cumplimiento del Plan (PIB, empleo, inflación, ahorro e inversión extranjera directa, relación inversión-crecimiento del PIB, ingresos tributario respecto al PIB, equilibrio del presupuesto, deuda total respecto al PIB, crecimiento de la productividad, ingreso del factor trabajo y PIB verde).

Una peculiaridad del Plan es la importancia que se concede al entorno social en sus 4 posiciones y 3 áreas de incidencia (demográfica, social, económica y política con orden y respeto, desarrollo social y humano y crecimiento con calidad). Asimismo se menciona que la sociedad civil participó en la elaboración del plan y que los ciudadanos expresaron su visión por cuatro vías:

1. mediante encuestas por correo directo, para lo cual se distribuyeron cuestionarios con 110 temas y de ellos fueron respondidos 153 367 (incluyendo 0.6% de mexicanos residentes en el extranjero).
2. Por *internet* se recibieron 43 230 propuestas. Respecto al análisis de participación por correo e *internet*, un 26% fueron propuestas de menores de 20 años, 34% entre 21 y 40 años y 22% mayores de 40 años (18% no especificaron edad).
3. Vía reuniones de participación ciudadana organizadas por diferentes secretarías de estado en las principales ciudades del país, con temas tratados por especialistas (se celebraron 549 foros con 13 552 ponencias y 36 850 personas).
4. Por medio de 517 reuniones temáticas también organizadas por las secretarías de estado en las principales ciudades (asistieron 8 789 personas y en las 75 sesiones de planeación

---

<sup>120</sup> Cfr Plan Nacional. *Op. cit.*, pp. 50, 51, .52

<sup>121</sup> *Ibid.*, pp. 54

<sup>122</sup> *Ibidem.*

con expertos y líderes de opinión, participaron 1275 técnicos e investigadores de los sectores público y privado).

Como puede concluirse, la voluntad ciudadana estuvo representada por una consulta a 242 511 personas, con relevancia de ciudades importantes, de expertos y/o ciudadanos que contaban con infraestructura educacional y técnica, aunque se menciona que se establecerán espacios de colaboración y concertación ciudadana, pero sin definir la concreción de esos espacios, ni la forma como se va a realizar la conciliación entre los intereses de los individuos y los de la sociedad y, entre las opiniones de los especialistas y los del ciudadano.

Sin embargo se destaca el enfoque estratégico del Plan, que a diferencia de los planes operativos, define una visión e imagen del futuro del país para dar un sentido de dirección, pero se desconoce si las indicaciones operativas sobre metas e instrumentos corresponden con los planes regionales, sectoriales e institucionales.

Por otro lado, es necesario revisar la concepción de planificación del Estado y diferenciar un plan de conducción del país (plan de gobierno), de un plan de la nación, ya que en condiciones de apertura y competencia económica y política, la planificación nacional carece de posibilidad real; con un modelo neoliberal donde la dirección del desarrollo del país la orientan las fuerzas del mercado global.

Jonathan Heath<sup>123</sup> comentó que el documento contiene gráficas con datos imprecisos y cifras diferentes a las oficiales (por ejemplo la que se refiere al crecimiento económico anual), asimismo, es confuso respecto a la educación y su relación con el crecimiento con calidad: "A pesar de que considera la necesidad de una revolución educativa, al relegarla a un simple aspecto social minimiza su importancia como el instrumento primordial para producir mayor crecimiento, mejor calidad en los empleos y como la palanca principal para incrementar el poder adquisitivo de la población [ ] aunque se habla del rezago de las comunidades indígenas, de la población rural y de la proporción elevada de la pobreza en el país, el diagnóstico no logra asociar la pobreza con la educación".

La Coordinación Presidencial realizó un taller con diversas organizaciones de la sociedad civil para presentar, discutir y negociar consensos sobre la metodología, para la operación y reglamentación de la Comisión Nacional de Evaluación y Seguimiento de los Consejos Ciudadanos, para que evaluar y dar seguimiento a los programas del PND, sin embargo, ha sido notoria la falta de negociación en la estrategia foxista, no hay trabajo político, ni existe claridad en la forma como se va a negociar entre los distintos factores de poder, las diferentes propuestas del Plan.

---

<sup>123</sup> Artículo del Periódico Reforma de mayo 31 del 2001

El Dr. En Administración Pública, José Juan Sánchez González (premio INAP 1997 e investigador y profesor de la Difusión de Postgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM), afirmó que se carece de un diagnóstico con cifras reales y estudios sobre el estado que guarda la administración pública federal en sus tres ámbitos de gobierno.

La Comisión Permanente del Congreso de la Unión expresó su inconformidad por la forma y fondo del Plan Nacional de Desarrollo 2001- 2006, así como por la falta de elementos mínimos para un ejercicio de planeación moderna, además solicitó precisión sobre los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, además, de acuerdo con la Ley de Planeación, el Plan debía fijarse en primera instancia objetivos, metas, estrategias y prioridades, en segundo lugar, la asignación de recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución y finalmente establecer la coordinación de acciones y evaluación de resultados.

En el Plan el Estado se maneja dentro de un concepto empresarial, soslayando la responsabilidad legal del Ejecutivo, sin actualización del marco legal que define las facultades, responsabilidades y modalidades de institucionalización de los poderes del Estado, además, no se precisan las responsabilidades, contrapesos y cooperación entre los tres poderes (se carece de acuerdo), por otro lado, no se establece la forma de construcción de un auténtico federalismo; además, el documento carece de un plan de ajuste emergente y no contempla, el impacto que pueden tener para México las principales economías del mundo globalizado.

El Plan es un documento teórico con un listado de indicadores que avalarían cualquier ciudadano o corriente ideológica (desarrollo armónico y equilibrado, equidad, igualdad, pluralidad, honestidad y transparencia en la acción pública, inclusión de grupos sociales marginados, etcétera), sin participación de la sociedad civil y sin sentido de aplicación para el ciudadano común, que debería ser el elemento más importante de cualquier democracia.

En éste capítulo se advierte que las acciones iniciales del gobierno de la transición democrática, reflejan un Estado sin construcción de espacios de agregación social, para cimentar la democracia hacia el ejercicio de la acción comunitaria, se vislumbra la falta de negociación de pactos con la sociedad civil y los otros poderes, en el entorno de una cultura de pluralidad y tolerancia, con garantía de los derechos humanos y la intervención del propio Estado, en la conducción del proceso de transformación de la sociedad civil, donde garantice el diálogo permanente y el consenso y promueva la libre determinación y autonomía, asegurando asimismo, la mayor participación y representación políticas y el fortalecimiento del federalismo dentro del respeto a las tradiciones de los estados y comunidades.

Se requiere una profunda reforma del Estado, con normas legales en torno del principio jurídico de igualdad ante la ley, respetando la composición pluricultural de la sociedad y sus maneras de organizarse política, social, económica y cultural; asimismo, se propone intentar la aplicación de un modelo que privilegie el concepto de sociedad civil, como construcción libre, con una organización social que combine la unidad de la ley, con la diversidad de los intereses y el respeto a los derechos fundamentales, donde el Estado refuerce y proteja las capacidades humanas y los poderes públicos fomenten las libertades, para lograr una organización autónoma en el nivel de la vida de las personas y una correspondencia entre demandas sociales y oferta política.

El éxito dependerá de que las variables y procesos se asienten en una amplia base social, así como de la utilización de la prosperidad económica para ampliar las libertades además de los servicios sociales relevantes.

La propuesta de una democracia como bienestar social se basa en la hipótesis de que dentro del sistema capitalista, puede haber un manejo político de sufragio legítimo, que incorpore a la mayoría de la población al desarrollo integral (bienestar material, libertades y derechos civiles, políticos y sociales, para culminar con los derechos culturales de una democracia republicana).

Es fundamental que el Estado, además de fomente la formación de actores sociales autónomos, negocie un equilibrio entre la utilidad capitalista y el beneficio social de la población mayoritaria, dentro de un clima de libertad y transparencia que posibilite la inversión, el desarrollo del país y la protección de derechos individuales. La libertad individual se tratará como compromiso social y parte constitutiva del desarrollo de las libertades instrumentales fundamentales<sup>124</sup>.

En esta propuesta, el desarrollo se tratará como un proceso de expansión y articulación de libertades reales, para aprovechar sus beneficios, lo que incluye la libertad para participar en las decisiones sociales y públicas, que impulsan la consecución de esas oportunidades y que se relaciona con el mejoramiento de la vida del ser humano.

Así, la libertad sustantiva de una democracia republicana, debe conjuntarse con los componentes de su papel instrumental en:

- El acuerdo democrático de los integrantes de la estructura de poder (bajo pautas éticas y de contenido social).
- La Reforma del Estado incluyente, con participación del conjunto de poderes fácticos, del gobierno y la sociedad civil.

---

<sup>124</sup> Sen, Amartya. Desarrollo y Libertad. Editorial Planeta, traducción de Esther Tabasco y Luis Toharia, México 2000, pp. 15-19

- La distribución del poder, como contrapeso entre los Poderes de la Unión.
- La reconstrucción de la sociedad civil, como sujeto y actor social concreto de una cultura democrática (ciudadanía vigorosa, libre y activa, que ejerza acciones para defender sus preferencias culturales, formas alternativas de vida e intereses).
- Los debates nacionales (donde se incluya a la sociedad civil), para diseñar la política económica y las políticas públicas del Gobierno en beneficio de la mayoría, con inclusión de la minoría.
- Las libertades políticas de los individuos para decidir quién los gobierna.
- La orientación integral del crecimiento, con equidad e igualdad en el derecho para que el individuo escoja y gobierne su propia existencia.
- Las oportunidades sociales con sistemas de educación y salud.
- La garantía de transparencia (incluyendo divulgación y claridad de información).

Se propone asignar explícitamente una ponderación valorativa, con diferentes componentes de calidad del bienestar, a las prioridades que se tengan respecto al tipo de país que se quiere lograr y someter esa ponderación a debate público, para que la sociedad civil respalde los criterios elegidos. El Estado como expresión de la sociedad, deberá apoyarse en una concepción filosófica pluralista, considerar los problemas de desigualdad en el desarrollo social y apoyarse en un potente sector paraestatal, con participación privada.

## **CONCLUSIONES**

Se comprobó la hipótesis de este trabajo, sobre la democracia formal como un modelo político de difícil acceso en un sistema capitalista subdesarrollado, que procede de una tradición autoritaria. Se demostró que la lógica del mercado que pretende una maximización de utilidades, concurre en divergencias con una sociedad activa que reclama participar en el diseño de sus derechos humanos, su desarrollo y su calidad de vida.

La consolidación de la democracia supone el reforzamiento de la sociedad civil, una recomposición efectiva de la autonomía de la comunidad política respecto del Estado, la existencia de vínculos estables entre partidos y grupos de interés con los canales adecuados para encauzar políticamente las demandas y nuevos sistemas constitucionales y electorales; sin embargo en México, la democracia se trató como sufragio mayoritario que dio lugar a cierto pluralismo, pero no a una transformación sustantiva del Estado y la estructura de poder. El Estado no se apoya en el debate democrático, como expresión de los problemas sociales y la intervención de la sociedad civil pasiva y marginal no coadyuva en el diseño de las políticas públicas, o toma parte en debates para luchar por las libertades y derechos de mayorías y minorías

La alternancia del gobierno se efectuó dentro de una ideología conservadora donde la mayoría de los actores políticos permanecen subordinados a los intereses del capital, lo que ha influido en las negociaciones, los mecanismos de representación y de participación política y ha conducido a la naciente democracia a operar en un entorno de contradicciones políticas, sociales y económicas.

El sistema político mexicano, en la práctica ha mostrado rasgos particulares en relación con los planteamientos teóricos, tanto del liberalismo como de la democracia, en parte, porque la transición al nuevo régimen se impulsó con un manejo ideológico heredado de la tradición liberal autoritaria, lo que permitió legitimar algunas acciones políticas gubernamentales e introducir al país a una democracia incipiente, controlada por un cuerpo legal, con una estructura de poder sin transformación y también porque el cambio se da en una sociedad desigual en su desarrollo político y económico; sin embargo, el tránsito a la alternancia fue una innovación en la vida política del país lograda pacíficamente y por etapas desde el interior del propio sistema, sin rupturas estructurales y con algunas reformas institucionales negociadas entre el régimen y los partidos de oposición.

Sin embargo, no se ha efectuado la consolidación a una democracia sustantiva, ya que están ausentes componentes esenciales como un claro objetivo de gobierno para convenir e instrumentar las políticas públicas entre los actores políticos, incluyendo a la ciudadanía, el Estado de derecho, la equidad, además existe un deficiente desempeño

y liderazgo de los actores políticos, un incumplimiento de las tareas de gobierno (seguridad, justicia, crecimiento económico y servicios públicos) y un Estado débil y estancado económicamente.

La sociedad civil se enfrentó a la complejidad del sistema porque sus referentes políticos y culturales se transformaron y asumieron nuevas formas agregadas de *ciudadanización*. Se advierte una *mediocracia* ciudadana urbanizada, más informada, con una participación diferenciada en los sufragios y opciones de poder real que no ejerce; además, el ciudadano alteró su cultura política para encarar el proceso de globalización y menoscabó su significado de pertenencia al orden del cual formaba parte, pero esa transformación careció de formas negociadas de solución para los conflictos, aunque permitió que los imperativos del mercado privaran sobre sus derechos.

La sociedad civil se ha circunscrito a participar en la elección de la alternancia del gobierno sin tomar parte en los debates de una democracia sustantiva, a lo que se suma la frágil formación de la conciencia política de los ciudadanos, que han sustituido la acción colectiva de los actores por la lógica de los sistemas de producción y la mercadotecnia electoral, por lo que el cambio político no se cimentó en el espíritu ético de la democracia, ni en la defensa de las libertades individuales o derechos. La acción de la sociedad civil se ha circunscrito a participar en la alternancia del gobierno, sin tomar parte en los acuerdos y debates de una democracia sustantiva

La democracia adquiere sentido por la defensa de los derechos básicos y por la congruencia de valores y creencias en que se apoya. En México los derechos humanos inicialmente se instrumentaron para proteger a individuos y grupos sociales, pero posteriormente, los derechos civiles, políticos y sociales se transformaron en órganos de control de la estructura corporativa autoritaria, para someter a la sociedad y lograr un modelo de crecimiento

Los derechos sociales, puntal del Estado de bienestar, se orientaron a lograr un mínimo de equidad, dada la desigual distribución del ingreso, así, los integrantes de la cúpula del poder negociaron con las necesidades de los individuos y compensaron sus carencias otorgando beneficios sociales y retrasando el cumplimiento de los derechos de una democracia sustantiva; por otro lado, el modelo económico y social aplicado cuando se produce la transición, acrecienta la desigualdad y la ausencia de libertades fundamentales sin que se vislumbre posibilidad de un cambio a corto plazo, de tal forma que existe una interrogante sobre la eficacia de los valores y actitudes cívicas que propone la democracia mexicana, sin criterios de equidad social, sin planteamiento de derechos culturales y con las libertades civiles y políticas condicionadas.

La concepción de los derechos humanos en una democracia sustantiva requiere de un análisis diferente, con base no sólo en reglas y procedimientos, sino concediendo

prioridad a la forma como el ciudadano utiliza las oportunidades de expresión y participación para su formación de valores, en tal contexto, los derechos culturales adquieren relevancia porque la sociedad elige los valores a defender como grupo y como parte de una construcción individual y porque esos derechos se relacionan con la identidad del individuo como ser humano específico y plural.

*La mercadotecnia política* fue otra característica de la alternancia, en la cual los ciudadanos son considerados como parte de un mercado electoral y el político un producto que puede ser elaborado para las necesidades del consumidor, donde lo relevante es la tecnología para armar la propaganda de los precandidatos, que quieren ganar un horizonte político, sin importar la oferta política, ideales democráticos o liderazgo moral, sino la figura y la emoción primaria que la imagen provoca.

El nuevo régimen no ha ofrecido soluciones para resolver las rupturas de las variables clave para la cohesión social y el desarrollo político. Se adolece de modernas instituciones para encauzar la permanente protesta y enfrentamiento entre grupos y clases por la falta de acciones innovadoras en política social, ausencia de políticas públicas que regulen la marginación y la carencia de estrategias de integración para equilibrar las diferencias sociales (se cancelaron los instrumentos del Estado benefactor sin contar con los nuevos de un Estado democrático), pero el mayor riesgo se presentará si no se logra desarticular y sustituir los antiguos mecanismos de control político y el gran aparato de intermediación social que construyó el PRI.

Los criterios teóricos de libertad e igualdad, que están implícitos en el Estado y gobierno mexicano, como garantes y mediadores de los asuntos públicos, operan formalmente, pero sin contenido substancial, ya que son cambios que se han instrumentado para regular la emergencia social y proteger la libre iniciativa de la clase media que necesita espacios de libertad económica donde el Estado no intervenga. La igualdad política carece de sentido dentro de la creciente disparidad social, lo que modifica el significado de la democracia para 52 millones de mexicanos pobres excluidos del acceso a una integración social que de facto contradice los valores democráticos de inclusión, así, el acuerdo democrático de la transición adolece de contenido social y el mercado continúa regulando el desarrollo y un cambio real con justicia y equidad social requiere democratizar el poder y la economía.

El gobierno democrático no ha dado respuesta a las demandas políticas y sociales ni a las expectativas de la sociedad, sus acciones muestran la falta de disponibilidad para fortalecer a la sociedad civil, reconocer la pluralidad cultural del país y aplicar una política social y económica que beneficie a la mayoría y que incluya a las minorías. La conceptualización de las necesidades sociales, no proceden de los debates y discusiones públicas abiertas, ni tampoco existe una transparencia de información, para un proceso de toma de decisiones documentada y reflexiva (la libertad de expresión e

información son fundamentales tanto para la formación de valores como para conceptuar las necesidades de la sociedad civil y provocar una respuesta para su solución).

En la alternancia, no se ha podido acordar las nuevas reglas de la democracia, como puede observarse en las características normativas e institucionales de las tres acciones de gobierno de los primeros nueve meses del Presidente Vicente Fox: Ley Indígena, propuesta de Reforma Hacendaria y Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, de tal forma que el orden democrático debe ser redefinido con un análisis multicausal, con fundamento en la cultura y en la concepción del ser humano, para que además de oponer resistencia al poder absoluto, se suscite la voluntad de crear y preservar las condiciones institucionales de la libertad personal y los derechos del hombre. Es necesario conciliar la idea de derechos sociales con la libertad política en el nuevo contexto de la defensa del individuo, en su personalidad y cultura plural, contra la lógica de los aparatos y del mercado.

Se necesita el fortalecimiento de las instancias ciudadanas de participación política para la formulación de acuerdos y pactos de amplio alcance y es básico el establecimiento de mecanismos de consulta, la deliberación colectiva, el consenso y la asunción de criterios que privilegian el interés general por encima de los intereses particulares y se precisa una 'política de Estado' que defina el rumbo del país y que sea resultado de un compromiso entre los partidos políticos representados en el Congreso, El Ejecutivo y la ciudadanía.

También es necesario, afianzar la transparencia en las acciones públicas como garantía del cumplimiento de la voluntad mayoritaria y crear mecanismos de revisión de resultados de las instituciones que garantizarán la observancia de la política e insistir en la formación de acuerdos consensuales para definir las orientaciones de la sociedad, resolver las controversias de intereses y proteger la soberanía.

## **B I B L I O G R A F I A**

Alducin, Enrique Perspectivas de la identidad Nacional en La Identidad Nacional Mexicana. Editorial Siglo XXI, México 1999

Attili, Antonella. La Política y la Izquierda de Fin de Siglo. Editorial Cal y Arena, México 1997

Avalos, Tenorio Gerardo y París, Ma. Dolores (coordinadores y compiladores). Política y Estado en el Pensamiento Moderno. Editorial Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México 2001

Bejar, Raúl y Rosales, Héctor (coordinadores). La Identidad Nacional Mexicana. Editorial Siglo XXI, México 1999

Bobbio, Norberto. Igualdad y Libertad. Ediciones Paidós [Pensamiento Contemporáneo 24]. Introducción de Gregorio Peces-Barba, Traducción de Pedro Aragón Rincó. Barcelona- Buenos aires, 1993

Bobbio, Norberto. Liberalismo y Democracia. Editorial Fondo de Cultura Económica, traducción de José F. Fernández Santillán, México 1966

Bobbio, Norberto. Sociedad y Estado en la Filosofía Moderna. Editorial Fondo de Cultura Económica, traducción de José Florencio Fernández Santillán, México 1986 [Breviario nº 330]

Cárdenas F, Jaime. El Poder Judicial en Transición en La Ciencia Política en México, Coordinador Mauricio Merino, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1999

Castañeda, Jorge. La Herencia. Editorial Extra Alfaguara, México 1999

Daniel Cocío Villegas, en El Sistema Político Mexicano. Editorial Joaquín Mortiz, México 1976

Chomsky, Noam y Dietrich, Heinz. La Sociedad Global (Educación, Mercado y Democracia), Editorial Joaquín Mortiz [Contrapuntos], introducción de Luis Javier Garrido. México 1997

Chomsky, Noam. El Miedo a la Democracia. Editorial Grijalvo Mondadori, traducción de Mieia Carol y revisión de Carmen Castells, Barcelona 1992

Dieterich Steffan, Heinz. Globalización, Educación y Democracia en América Latina. Introducción de Luis Javier Garrido. Editorial Joaquín Moritz [Contrapuntos], México 1997

Echeverría, Bolívar. Las Ilusiones de la Modernidad. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México [Colección el Equilibrista], México 1995

Escalante, Fernando. Ciudadanos Imaginarios, Colegio de México, México 1992

Espinoza Toledo, Ricardo. Presidencialismo y Régimen Presidencial, en La Ciencia Política en México, Coordinador Mauricio Merino, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1999

Habermas, Jürgen. Filosofía de la Modernidad. Editorial Taurus, traducción Manuel Jiménez Redondo. España 1989

Held, David. Modelos de Democracia. Editorial Alianza Universidad, versión española de Teresa Alberó, Madrid 1996

Macpherson, C. B. La Democracia Liberal y su Época. Editorial Alianza, traducción de Fernando Santos Fontela. Madrid 1997

Le Monde Diplomatic. Varios autores (Naredo José Manuel, Mattelart Armand, Walach Lori M, Cassen Berbard, Passet René, Ramonet Ignacio) Pensamiento Crítico Vs. Pensamiento Único

Arend Lijphart. Modelos de Democracia Editorial Ariel S.A. Traducción de Carme Castellnou. Barcelona España 2000

Medina, Peña Luis. Hacia el Nuevo Estado. Editorial Fondo de Cultura Económica, prólogo de Luis González. México, 1995

Merino, Huerta. La Democracia Pendiente. Editorial Fondo de Cultura Económica [Colección Popular], México 1993

Meyer, Lorenzo. La Segunda Muerte de la Revolución Mexicana. Editorial Cal y Arena, México 1993

Meyer, Lorenzo. Fin de Régimen y Democracia Incipiente. Editorial Océano, México 1998

Mora, José Ma. Luis. México y sus Revoluciones. Editorial Porrúa, México 1986

Muñoz, Ledo Porfirio. Sumario de una Izquierda Republicana. Editorial Océano, México 2000

Oakeshott, Michael. El Racionalismo en la Política. Editorial Fondo de Cultura Económica, traducción de Eduardo L. Suárez Galindo, México 2000

Paz, Octavio. Los Hijos del Limo. Editorial Biblioteca de Bolsillo, México 1993

Peschard, Jacqueline. La Cultura Política en México, en La Ciencia Política en México, Coordinador Mauricio Merino, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1999

Reyes Heróles, Federico. Memorial del Mañana. Editorial Taurus, México, diciembre de 1999

Revel, Jean François y Ricard, Matthieu. El Monje y el Filósofo, Editorial Urano, Traducción de Juan José del Solar, España 1998

Romero, J. Javier. Las Instituciones Políticas, en La Ciencia Política en México. Coordinador Mauricio Merino, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1999

Sen, Amartya. Desarrollo y Libertad. Editorial Planeta, traducción de Esther Tabasco y Luis Toharia, México 2000

Székely, Gabriel (coordinador). FOBAPROA e IPAB: El Acuerdo que no Debíó Ser. Editorial Océano, México 1999

Torres, J. Ángel. Ciudadanía y Poder. Ediciones Delfos, México, octubre del 2001

Torres, J. Ángel. Más Allá de la Transición. Ediciones Delfos, México, diciembre del 2001

Touraine, Alain. ¿Qué es la Democracia? Editorial Fondo de Cultura Económica. Traducción de Horacio Pons, Argentina 2000

Valdés Z, Leonardo. Régimen de Partidos en La Ciencia Política en México, Coordinador Mauricio Merino, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1999

Velasco, Ambrosio en ¿Qué Democracia para qué Nación?, La Identidad Nacional Mexicana, coordinadores Raúl Bejar y Hector Rosales. Editorial Siglo XXI, México 1999

Velasco G, Ambrosio. Resurgimiento de la Teoría Política en el siglo XX. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Filosóficas [Colección Filosofía Contemporánea], México 1999

Velasco G, Ambrosio. Teoría Política: Filosofía e Historia ¿Anacronismos o Anticuarios?. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1995

Guillen Romo, Héctor. Revista de Comercio Exterior. México, noviembre 1997

Huerta, Arturo. El Neoliberalismo en un Callejón, Revista bimestral N° 1, Democracia y Socialismo, Centro de estudios del Socialismo , A.C. México, febrero 1998

Quezada, Fernando. Reconstrucción de la Democracia. Filosofía Política I, Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía Vol. XXII, Editorial Trota, Madrid 1997

Calderón Salazar, Jorge. Senador por el P.R.D. LVII Legislatura. Política Económica. Congreso de Economistas. México, Noviembre 1997.

Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Elementos de Apoyo para el Análisis de Propuestas de Reformas al Valor Agregado. Marzo 2001

Dávila, Enrique y Levy, Santiago. Conferencia sobre Reformas fiscales y Financieras en América Latina, Universidad de Stanford, Noviembre 2000.

Cordera Campos, Rolando. Política Económica de Estado. Encuentro Sobre el Papel del Estado Moderno Mexicano. México, Noviembre 1997.

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Abril 27 de 2001

Gutiérrez, Aníbal. Congreso de Economistas. Noviembre 1997

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Presidencia de la República, México 2001

Tello, Carlos. Política Social Congreso de Economistas. México, Noviembre 1997

Miguel Ángel Granados Chapa. Sesenta y Nueve años. Periódico Reforma, marzo 4, 1998

Artículo en el Periódico Reforma, México, 6 de Noviembre de 1977

Luis Rubio. La Debacle del P.R.I. Periódico Reforma, 1º de marzo de 1998

## Anexo I

### **Características de las Negociaciones del Rescate Bancario (FOBAPROA) <sup>125</sup>**

En el periodo 1995-1998 el Gobierno Federal emitió sin consentimiento del Congreso de la Unión, garantías y obligaciones en favor de instituciones financieras por un monto de \$609 928 millones (15.7% del PIB esperado para 1998, 54.7% del total del activo del sistema financiero al mes de junio de ese año y casi el doble de la deuda interna total de la nación).

El rescate bancario fue ventajoso para los banqueros y los grandes deudores ya que 550 créditos concentran 40% de la cartera adquirida. Así, el 26 de mayo, Vicente Corta Fernández, Secretario Ejecutivo del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), señaló que la deuda bruta del Instituto representaba el 17% del PIB del país, y su costo fiscal el 15%.

El rescate financiero se negoció fuera del marco de un sistema político democrático, mediante una ilegítima asociación de intereses particulares (clasificaron las garantías del Gobierno Federal como *'pasivos contingentes'* para eludir la previa autorización del Congreso de la Unión, utilizando un resquicio de la Ley General de Deuda Pública en su artículo 9), sobre todo en los controles de la representación política respecto a las decisiones estratégicas del gobierno y por la carencia de un sistema efectivo de rendición de cuentas. De esta forma, las decisiones fueron selectivas y nunca se explicaron los criterios empleados para la selección.

El modelo *neoliberal* da prioridad al funcionamiento del mercado, sin embargo, esa lógica del mercado no se aplicó al FOBAPROA ya que fue el gobierno y no el mercado quien definió sobre el otorgamiento. Por otro lado, además de la falta de democracia ilegalidad e incapacidad política, hubo una "formación técnica deficiente [...] sobre las políticas económicas que ya no daban los resultados esperados en sus países de origen"<sup>126</sup> de donde fueron copiadas.

Las privatizaciones y las asignación a las instituciones fueron turbias, "se permitió que las operaciones de compra fueran excesivamente apalancadas y los precios finales de adquisición elevados"<sup>127</sup> y la supervisión fue deficiente pues además de que el Congreso se mantuvo ajeno al proceso, no se siguieron las formalidades para otorgamientos de crédito (existen más de 204 créditos de más de \$20 millones otorgados sin garantía), no se presentaron los balances requeridos y se dieron cifras de cartera vencida como vigente,

---

<sup>125</sup> Algunas cifras se tomaron de Ebrad Casaubon, Marcelo. *La Oportunidad Perdida*. Coordinador Gabriel Székely. *FOBAPROA e IPAB: El Acuerdo que no Debí Ser*. Editorial Océano, México 1999, pp. 33 a 65

<sup>126</sup> *Ibid.*, p. 27

<sup>127</sup> *Ibid.*, p. 38

El FOBAPROA fue una mesa de negociación entre el Ejecutivo y los partidos, de tal forma que se tomaron decisiones partidarias no legislativas.

En 1995 de 18 instituciones financieras, se colapsaron 13 que fueron intervenidas mediante el Acuerdo de Apoyo a Deudores (ADE), pero fuera de la supervisión del Congreso y sin la normatividad respectiva (en las operaciones de transferencia de sucursales y enajenación de títulos no se siguió formalidades de licitación), así, para 1996 se destinaron más de 60 mil millones a su rescate (un 55% arriba de su valor real), se emitieron pagarés para cubrir los faltantes de activos de los bancos y la cartera con problema de pago se cubrió en los balances mediante pagarés con rendimientos superiores a la tasa de CETES; por otro lado, el FOBAPROA adquirió los derechos sobre las cantidades recuperadas mediante la administración y cobranza de créditos.

Del total de 7 millones de créditos, el Fondo adquirió 440 mil de los más grandes y difíciles de recuperar (de esos, solo 550 representaban el 40% de los activos de Fondo, con un valor aproximado de \$145 200 millones, además de 1 325 créditos cuyo monto era mayor a \$20 millones).

Con la operación antes descrita, el gobierno pospuso el problema para el año 2007, ya que si conservadoramente se calcula que se habrán pagado 25 000 millones de dls. el saldo pendiente, equivaldrá a casi 35 mil millones de dls. Equivalentes al 6.2% del PIB, siempre que las condiciones económicas sean favorables<sup>128</sup>.

Santiago Creel Miranda explica<sup>129</sup> que el reporte de la auditoría al FOBAPROA realizada por Mackey, indica en su página 219, que las transacciones reportables irregulares suman \$72 mil 700 millones, pero el gobierno considera que la cifra representa solo una pequeña parte del costo fiscal total (más de \$633 mil 300 millones) y que las operaciones estrictamente ilegales representan solo un 1% del monto total.

Por otro lado, las autoridades omiten que el monto de transacciones reportables que ascienden a \$72 mil 700 millones surgen solo de 2 programas: del de *Capitalización* y el de *Saneamiento* y no del total de los pasivos de FOBAPROA. Así, el costo neto de ambos programas, después de haber descontado los activos es de \$204 mil 200 millones (página 210), por lo que el valor de las transacciones reportables representa un 35% del costo fiscal neto de esos programas (comparación entre el monto de las operaciones irregulares con el valor total de los programas), además, el auditor sugiere en la página 220, que el monto puede ser mayor.

Asimismo, en el informe (página 16), se dice que las autoridades financieras no cooperaron con el auditor, pues negaron el acceso a la información relacionada con

---

<sup>128</sup>, *Ibid.*, p. 19

<sup>129</sup> Periódico *Reforma*, 28/Julio/99

todas las cuentas de los fideicomisos (página 17) y los registros del Banco Unión (página 224).

Además, parte del monto de operaciones reportables sujeto a investigación por el IPAB (\$25 mil 465 millones) son de bancos que no cumplieron con los criterios para ser susceptibles de rescate: BANCRECER \$9 mil 17 millones, Banco del Atlántico \$ mil 488 millones, BANAMEX \$2 mil 605 millones, BANCOMER \$2 mil 99 millones, BITAL \$2 mil 981 millones, Santander Mexicano \$ 4 mil 622 millones, y PROBURSA hoy Bilbao VIZCAYA con \$ 997 millones; asimismo, se incluye al Banco ANAHUAC intermediaria que no era objeto de rescate con operaciones reportables adquiridas por el FOBAPROA por \$mil 277 millones<sup>130</sup>.

Por otro lado Vicente Corta, Secretario Ejecutivo del IPAB, estimó que el costo fiscal del rescate bancario a junio de 1999, ascendía a \$873 mil 100 millones (92 400 millones de dls.); asimismo informó que se redujo la estimación de recuperación de 30% a 20%. Particularmente se mencionó que el costo de salvar a BANCRECER es de \$103 900 millones, de SERFIN es de \$32 500 millones; de ATLANTICO es de \$27 500 millones y PROMEX de \$25 100 millones<sup>131</sup>.

Rescate Bancario	Millones de \$	Millones dls.
Programa Apoyo a Deudores	174 300	18 462.2
Costo Asociado (Programas de Saneamiento Bancario e intervenciones)	579 000	61 328.9
Compra de Cartera	101 800	10 782.9
Créditos Carreteros	18 000	1 906.6
Total	873 100	92 480.6

Equivalente al 19.3% del PIB
Equivale a la deuda pública externa hasta el mismo mes de 1999 (91 055.4 Millones de dls.)
Equivalente a poco más de 11 años de exportación de crudo para 1999 (7 995.0 Millones de dls.)
Equivalente a más de 234% el gasto social de 1988 (39 448.3 Millones de dls.)
Equivalente a 166% respecto a la recaudación de impuestos de 1999 (55 682.0 Millones de dls.)

Cabe mencionar que la calificadora Internacional Standard & Poor's México (S&P) estimó el costo del rescate bancario en \$988 mil millones, cifra equivalente al 21.3% del PIB calculado para 1999 (105 mil 138 millones de dls. a \$9.40 por dólar), cifra superior al saldo de la deuda pública externa de México (91 mil 55 millones de dls.), monto correspondiente al 90% de las exportaciones del país en 1998, o cantidad superior en

<sup>130</sup> Alberto Barranco Chavarría. Periódico *Reforma*, 29/Julio/99

<sup>131</sup> Adolfo Ortega, Periódico *Reforma* 'Negocios' 4 de septiembre de 1999

más de tres veces al monto de reservas internacionales del Banco de México o 10 veces más la inversión extranjera directa de México del año pasado<sup>132</sup>.

Por último, La Cámara de Diputados acordó interponer una Demanda de Controversia Constitucional contra el Ejecutivo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su negativa para entregar la información sobre los fideicomisos del PRI en Banca Unión, que sirvieron para financiar las campañas electorales de Ernesto Zedillo y Roberto Madrazo en 1994 y cuyo monto posteriormente ingresó a los pasivos de FOBAPROA.

La regla séptima de las Reglas Generales del Nuevo Programa al que se refiere el Artículo 5º Transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, establece que los nuevos instrumentos de pago mantendrán en conjunto el mismo valor contable a la fecha valor de la operación, plazo, pago de interés, tasas de rendimiento y amortizaciones de capital que los instrumentos de pago emitidos por el FOBAPROA, lo que implica que los pagarés entregados a los bancos a cambio de cartera vencida, mantendrán su valor al ser transferidos al IPAB y éste, de acuerdo a la propia ley, los pagará en plazo originalmente convenido (10 años a partir de la emisión) y que el gobierno tendrá que erogar casi dos terceras partes del gasto programable del gobierno (8 y 9% del PIB) en los años 2005 y 2006 con un pequeño saldo de 1.5% en el 2007<sup>133</sup>.

Por otro lado y no obstante el magno escándalo sexenal en torno al FOBAPROA, la autoridad financiera vuelve a cometer errores similares ya que de acuerdo a la disposición tercera de la circular 1448 expedida el 14 de octubre de 1999, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores podrá emitir criterios contables especiales, cuando la liquidez, solvencia o estabilidad de más de una institución de crédito pueda verse afectada por las condiciones del mercado<sup>134</sup>.

---

<sup>132</sup> Alejandro Ascencio y Edgar Rivera. *Sube Rescate bancario a dls. 105 mil millones*. Periódico *Reforma*, 31 de agosto de 1999

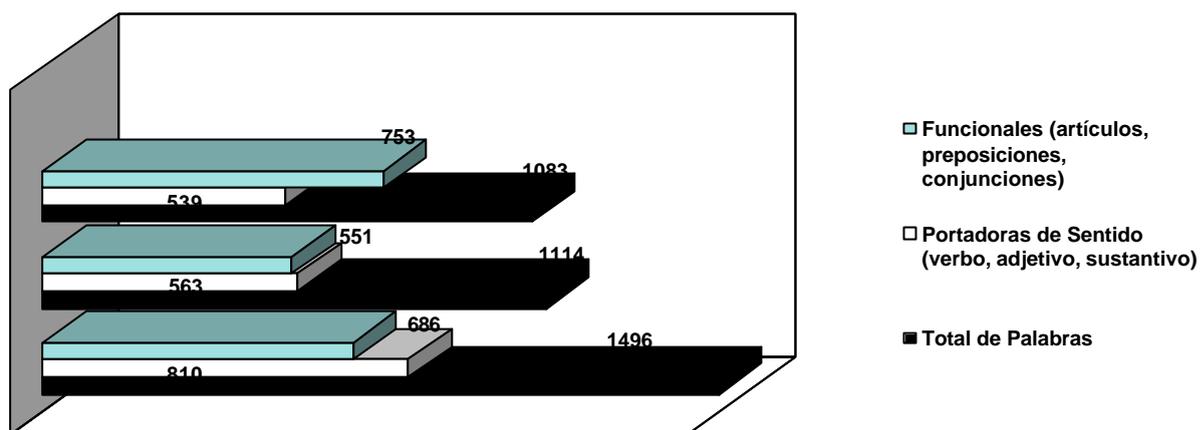
<sup>133</sup> Luis Rubio, Periódico *Reforma*, octubre 24 de 1999

<sup>134</sup> Alberto Barranco Chavarría. Periódico *Reforma*, octubre 22 de 1999

Anexo II

**Simetrías en los Discursos Políticos de Toma de Protesta de los Candidatos a la Presidencia de la República del 2000**

(Número de Palabras)



**Principales Términos**

Cárdenas		Fox		Labastida	
<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Ser tiene una frecuencia verbal de 18.9%, básicamente utilizado en presente</li> <li>◆ Otros: Hacer, Deber, tener y acelerar (utilizados en presente principalmente)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Ser tiene una frecuencia verbal de 18.9 aplicado como aspiración personal en presente.</li> <li>◆ Ir de 16 menciones refiere seis a su persona en presente</li> <li>◆ Otros: Hacer, deber, tener y acelerar (básicamente en presente)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Ser tiene una frecuencia verbal de 14%</li> <li>◆ hacer les mencionado 9 veces más de la mitad en futuro.</li> <li>◆ Enlaza el uso de verbos ir y estar, reflejando necesidad de credibilidad</li> <li>◆ Otros: estar, convocar,</li> </ul>	
Palabra	Numero	Palabra	Número	Palabra	Número
<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Democracia 12</li> <li>◆ País 11</li> <li>◆ Partido 7</li> <li>◆ Nación 5</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ México-gobierno 14</li> <li>◆ Corrupción 7</li> <li>◆ Voy a ser Presidente 6</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Cambio 16</li> <li>◆ País y partido 14</li> <li>◆ Nación 11</li> <li>◆ Democracia 7</li> <li>◆ Economía 5</li> <li>◆ Justicia Social 5</li> </ul>	
Otros: Pueblo, causas populares, tecnocracia, neoliberalismo, elites financieras		Se aprecia tendencia de estructuras gramaticales en primera persona del singular		Utiliza sustantivación de adjetivos (grande, grandeza para calificar nación)	

Fuente: Los datos para elaborar las gráficas se tomaron del artículo de Sergio Martínez E. Del Periódico Reforma del 5 de marzo del 2000

### **Anexo III**

#### **Decreto que reforma los artículos 1, 2, 4, 18 y 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos:**

Artículo 1º, todo individuo gozará de las garantías que otorga la Constitución y está prohibida la esclavitud y toda discriminación de origen étnico o racial, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquiera que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas

Artículo 2º, se reforma en su totalidad, la nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en los pueblos indígenas. La *conciencia de su identidad* indígena debe ser criterio fundamental para determinar la aplicación de las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son *comunidades* integrantes de los pueblos indígenas aquellas que formen una unidad social, económica y cultural asentados en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las *constituciones y leyes de las entidades federativas*. Autonomía para:

- ◆ Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural
- ◆ Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la Constitución
- ◆ Elegir de acuerdo con sus normas a las autoridades para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de la mujer en condiciones de equidad
- ◆ Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos de la Constitución
- ◆ Con *respeto* a las formas y modalidades de la propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la Constitución, así como a los *derechos adquiridos por terceros* o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales, salvo los que corresponden a las áreas estratégicas
- ◆ Elegir en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos
- ◆ Acceder a la *jurisdicción del estado* para garantizar en los juicios el derecho de que los indígenas sean asistidos por intérpretes y defensores que conozcan su lengua y cultura

- ◆ Las *leyes de las entidades federativas* establecerán las características de libre determinación y autonomía y las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como *entidades de interés público*
- ◆ La Federación, Estados y Municipios establecerán las instituciones y determinarán las políticas para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral
- ◆ Para evitar carencias y rezagos, se impulsará el desarrollo regional de las zonas indígenas, la coordinación entre los 3 órdenes de gobierno, la asignación presupuestal equitativa, la garantía e incremento de los niveles de escolaridad, becas a indígenas programas educativos de contenido regional, acceso efectivo al servicio de salud aprovechando la medicina tradicional, apoyo a la nutrición con programas de alimentación, facilidad para el financiamiento público y privado para mejoramiento y construcción de vivienda y cobertura de servicios sociales básicos, incorporación de mujeres indígenas al desarrollo, extensión de la red de comunicaciones, apoyo a actividades productivas, estímulos para inversiones públicas y privadas, creación de empleos e incorporación de tecnologías
- ◆ Establecer políticas sociales para migrantes indígenas (mejorar las condiciones de salud de las mujeres, apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes velar por sus derechos humanos y difundir sus culturas).
- ◆ Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo

Del artículo 4º se deroga el párrafo 1º

Del artículo 18 se adiciona un párrafo sobre los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán purgar sus penas en centros penitenciarios más cercanos a su domicilio

Del artículo 115 se adiciona un último párrafo a la Fracción III que dice que las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos para los efectos que prevenga la ley